

Πενήντα Χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
Εμπειρία και Προοπτικές

Fifty Years European Parliament
Experience and Perspectives

Το Συνέδριο Πενήντα Χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Εμπειρία και Προοπτικές, διοργανώθηκε για το Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, στις 17 και 18 Οκτωβρίου 2008, στην αίθουσα της Γερουσίας της Βουλής των Ελλήνων, υπό την αιγίδα του Προέδρου της Βουλής των Ελλήνων και του Ιδρύματος κυρίου Δημητρίου Γ. Σιούφα, από Επιστημονική Επιτροπή αποτελούμενη από τους: καθηγητή Γιώργο Κασσιμάτη, Πρόεδρο του Ινστιτούτου Συνταγματικών Ερευνών, καθηγητή Κώστα Μαυριά, Πρόεδρο του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής των Ελλήνων, καθηγητή Κωνσταντίνο Πιτσάκη, Πρόεδρο της Επιστημονικής Επιτροπής του Ιδρύματος της Βουλής, καθηγητή Κωνσταντίνο Σβολόπουλο, Αντιπρόεδρο της Ακαδημίας Αθηνών, και καθηγητή Ευάγγελο Χρυσό, Γενικό Γραμματέα του Ιδρύματος της Βουλής.

The Conference Fifty Years European Union. Experience and Perspectives, was organised for the Hellenic Parliament Foundation for Parliamentarism and Democracy in Athens and held in the Senate Hall, at the House of the Hellenic Parliament on October, 17-18, 2008 under the auspices of the President of the Hellenic Parliament and the Foundation Dimitrios G. Sioufas by a Scientific Committee of the Conference composed by: Professor E. Chrysos, Secretary General of the Hellenic Parliament Foundation, Professor G. Kassimatis, Director of the Institute of Constitutional Research, Professor K. Mavrias, President of the Scientific Council of the Hellenic Parliament, Professor C. Pitsakis, President of the Scientific Committee of the Hellenic Parliament Foundation, Professor C. Svolopoulos, Vice-President of the Academy of Athens.

ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Χρόνια **50** Years

Ευρωπαϊκό European
Κοινοβούλιο Parliament
Εμπειρία & Experience &
Προοπτικές Perspectives



ΙΔΡΥΜΑ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Επιμέλεια τόμου/Editorship

Ευάγγελος Χρυσός [Γενικός Γραμματέας του Ιδρύματος της Βουλής]

Evangelos Chrysos [Secretary General, Hellenic Parliament Foundation]

Επιμέλεια έκδοσης/Redaction

Άννα Καραπάνου [Τμήμα Εκδόσεων του Ιδρύματος της Βουλής]

Anna Karapanou [Department of Publications, Hellenic Parliament Foundation]

Διορθώσεις κειμένων/Text editing

Βίκυ Δούσκα [Ίδρυμα της Βουλής]

Vicky Douska [Hellenic Parliament Foundation]

Σχεδιασμός εξωφύλλου-Σελιδοποίηση/Graphic design

Περιγραφή/Perigrafi

Παραγωγή/Production

Χρήστος Κοσσίδας/Christos Kossidas

Εκτύπωση/Printing

Technograph A.E.

© 2009 Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων

για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία

Βασ. Σοφίας 11 106 71 Αθήνα • τηλ.: 210-36.92.272 • fax: 210-36.92.180

e-mail: foundation@parliament.gr • <http://foundation.parliament.gr>

ISBN: 978-960-6757-19-8

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

Χαιρετισμός του Προέδρου της Βουλής των Ελλήνων Δημητρίου Γ. Σιούφα.....	11
Χαιρετισμός της Αντιπροέδρου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Ρόδης Κράτσα-Τσαγκαροπούλου	15
Introductory remarks Giuseppe de Vergottini	19

I

Ιστορική διαδρομή και προοπτικές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Historical Development and Perspectives of the European Parliament

Bertrand Mathieu Le Parlement européen face aux défis de la démocratie	25
Joop Th. J. van den Berg European Parliament and National Parliaments: Are they comparable?	37
Andreas Maurer From Talking Shop to Working Parliament: The Change of the European Parliament Functions and its Implications for the European Parliament's Profile	49
Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου Η ομοσπονδιακή αρχή διττής νομιμοποίησης και η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης	79

II

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η ελληνική εμπειρία European Parliament and the Hellenic Experience

Παρέμβαση Άννα Μπενάκη-Ψαρούδα τέως Πρόεδρος της Βουλής των Ελλήνων	89
Παρέμβαση Γεώργιος Παπαστάμκος Ευρωβουλευτής της Ομάδας του Ευρωπαϊκού Λαϊκού Κόμματος (Χριστιανοδημοκράτες) και των Ευρωπαίων Δημοκρατών.....	95
Παρέμβαση Σταύρος Λαμπρινίδης Ευρωβουλευτής της Σοσιαλιστικής Ομάδας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.....	99
Παρέμβαση Γεώργιος Τούσσας Ευρωβουλευτής της Συνομοσπονδιακής Ομάδας της Ευρωπαϊκής Ενωτικής Αριστεράς / Αριστερά των Πρασίνων των Βορείων Χωρών.....	105
Παρέμβαση Δημήτριος Παπαδημούλης Ευρωβουλευτής της Συνομοσπονδιακής Ομάδας της Ευρωπαϊκής Ενωτικής Αριστεράς / Αριστερά των Πρασίνων των Βορείων Χωρών	111

III

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως μέρος της θεσμικής αρχιτεκτονικής της Ένωσης The European Parliament as Part of the Institutional Architecture of Europe

Νικόλαος Σκανδάμης Δημοκρατικές πτυχές της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.....	119
Joachim Wintzer The Way Towards Direct Elections of the European Parliament in 1979	125
Stelios Perrakis Le Parlement européen et la promotion et protection des droits de l'homme. Esquisse d'une action plurielle.....	137

IV

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και εθνικά κοινοβούλια European Parliament and National Parliaments

Anne-Marie Le Pourhiet

Parlement européen et parlements nationaux: concurrence
législative et conflit de souveraineté..... 151

Paola Bilancia

The Role and Power of European and National
Parliaments in the Dynamics of Integration 163

Rudolf Streinz

European Parliament and National Parliaments: The German Experience 175

Αστέριος Πλιάκος

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Εθνικά Κοινοβούλια:
από την αντιπαλότητα στην κοινή μάχη για τον εκδημοκρατισμό
και τη νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης 193

Gerrit Voerman

From Federation to Party?
The Formation of Political Parties in the European Union..... 203

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ
ΤΟΥ ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γ. ΣΙΟΥΦΑ

Σας καλωσορίζω στην Ελλάδα, στη Βουλή των Ελλήνων η οποία, διά του Ιδρύματός της για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, διοργανώνει το Συνέδριο *Πενήντα Χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Εμπειρία και Προοπτικές*. Πενήντα χρόνια λειτουργίας. Πενήντα χρόνια συνεχούς προσφοράς στους πολίτες μιας συνεχώς διευρυνόμενης κοινότητας κρατών και λαών της Ευρώπης. Κρατών και λαών, που η γλωσσική, πολιτιστική και γεωγραφική ιδιαιτερότητά τους δεν αποτέλεσε λόγο απομόνωσης, αλλά αφετηρία για συνεργασία και πρόοδο.

Η πρωτοβουλία αυτή της Βουλής των Ελλήνων εμπερικλείει περισσότερα του ενός μηνύματα.

Πρώτον, αποτίει φόρο τιμής σε ένα θεσμό που εκπροσωπεί 500 εκατομμύρια ευρωπαίων πολιτών, ενωμένων σε υπερεθνική βάση για την προάσπιση και προώθηση αρχών και αξιών που συγκροτούν το ευρωπαϊκό πρότυπο δημοκρατικής ζωής και δράσης.

Δεύτερον, αναδεικνύει τη νέα μορφή που έχουν λάβει ο κοινοβουλευτισμός και η δημοκρατία στην Ευρώπη. Μορφή σύνθετη και πολυδιάστατη, που απαιτεί νέες αντιλήψεις και πρακτικές για την αποτελεσματική λειτουργία τους.

Τρίτον, στη θεματολογία του Συνεδρίου προβάλλεται η μέγιστη συμβολή του θεσμού της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας στην οικοδόμηση και εδραίωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της οποίας η σημασία για την ειρήνη, τη σταθερότητα και την ευημερία των πολιτών της, αλλά και πέραν αυτών, είναι αναντικατάστατη, όπως κατέδειξε η αντιμετώπιση της χρηματοπιστωτικής κρίσης που βιώνουμε. Με την ευχή, την προσμονή και την υποστήριξη όλων μας, να είναι αποτελεσματικές οι αποφάσεις που έχουν ληφθεί.

Στο πλαίσιο αυτό ας μου επιτραπεί να επισημάνω ορισμένες πτυχές της ανά-

πτυξης και εδραίωσης της υπερεθνικής κοινοβουλευτικής ιδέας στην Ευρώπη ως μείζονος σημασίας για την προοπτική του κοινοβουλευτισμού και της δημοκρατίας όχι μόνο στον ευρωπαϊκό χώρο, αλλά και στον υπόλοιπο κόσμο.

1. Εμπειρίες

Ενώ σήμερα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί θεσμό-σύμβολο μιας υπερεθνικής δημοκρατίας, η αρχική σύλληψη του ρόλου του δεν προοιωνιζόταν τίποτε σχετικό, όπως μαρτυρούν οι εξουσίες που του απονεμήθηκαν. Ακόμη και η ονομασία του, «Κοινή Κοινοβουλευτική Συνέλευση», παρέπεμπε σε θεσμό επικουρικού χαρακτήρα, που δημιουργήθηκε ως ένα είδος “αναγκαίου κακού”.

Η κατάσταση εκείνη, συγκρινόμενη με τη μετεξέλιξή της, εμπεριέχει σημαντικά διδάγματα πολιτικής και δημοκρατικής δράσης. Αρκεί, νομίζω, να υπογραμμισθούν τα ακόλουθα.

Η πρώτη συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με την τότε ονομασία του, έλαβε χώρα στις 19 Μαρτίου 1958. Τέσσερα χρόνια αργότερα, το Μάρτιο του 1962, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση αποφάσισε να μετονομασθεί σε «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο». Είκοσι τέσσερα χρόνια αργότερα, το 1986, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη έκανε δεκτή την ονομασία αυτή, την οποία και καθιέρωσε στις Κοινοτικές Συνθήκες. Προηγήθηκε, στις 20 Σεπτεμβρίου 1976, η έκδοση ειδικής πράξης που άνοιγε την πορεία για την οργάνωση γενικών και άμεσων εκλογών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπως και έγινε για πρώτη φορά το 1979. Έκτοτε, με σημαία την κάλυψη του ευρωπαϊκού δημοκρατικού ελλείμματος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μετέτρεψε τη θεσμική του θέση, από οιονεί συμβουλευτικού οργάνου σε οιονεί συννομοθέτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Χρειάστηκαν πολλές προσπάθειες, πολλές πρωτοβουλίες, πολλές μάχες ιδεών και οραμάτων για να αναπτυχθεί ο κοινοβουλευτισμός στην Ευρώπη.

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, το 1992, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απέκτησε το δικαίωμα συναπόφασης, που του επέτρεψε να συμβάλει, ισότιμα με το Συμβούλιο, στη διαμόρφωση της δράσης και της πολιτικής επί των πλέον σημαντικών κοινοτικών ζητημάτων.

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ διευρύνθηκε το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος συναπόφασης, με αποτέλεσμα, η Συνθήκη της Λισαβόνας να αναγορεύσει τη σχετική διαδικασία σε «κοινή νομοθετική διαδικασία».

Τέλος, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας ενισχύθηκαν περαιτέρω οι εξουσίες του. Κατ’ αυτόν τον τρόπο, σημαντικότερα ζητήματα που αφορούν τους ευ-

ρωπαίους πολίτες, όπως και βασικά ζητήματα της εσωτερικής πολιτικής και της δικαιοσύνης, δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν χωρίς τη συναίνεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Το παρόν θεσμικό καθεστώς του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι πράγματι εντυπωσιακό:

- συνιστά, σε ισοτιμία με το Συμβούλιο Υπουργών, τη νομοθετική αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
- ελέγχει πολιτικά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκλέγει τον πρόεδρό της και παρέχει την αναγκαία δεδηλωμένη στην Επιτροπή, για να μπορέσει να ασκήσει τα καθήκοντά της,
- εκπροσωπεί περίπου 500 εκατομμύρια πολιτών στην Ένωση.

Στο χώρο του λειτουργούν όλα τα υπάρχοντα πολιτικά ρεύματα, μέσω της συμμετοχής 150 εθνικών πολιτικών κομμάτων, από τα οποία τα περισσότερα οργανώνονται σε επτά πολιτικές ομάδες.

2. Προοπτικές

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διακρίθηκε για την υπεράσπιση της ευρωπαϊκής ιδέας, με ό,τι αυτό εμπερικλείει. Τίποτε δεν του χαρίσθηκε, καθώς το θεσμικό καθεστώς του υπήρξε και παραμένει αποτέλεσμα αγώνων, έντεχνων ισορροπιών και γόνιμης πολιτικής στρατηγικής. Χρησιμοποίησε τη διαρκώς αυξανόμενη ισχύ του με εποικοδομητικό τρόπο προς την κατεύθυνση της δημιουργίας κοινής ευρωπαϊκής συνείδησης, αντάξιας των καλύτερων πολιτικών παραδόσεων της Γηραιάς Ηπείρου.

Και όπως πάντοτε, το παρελθόν επιτρέπει την προδιαγραφή ενός καλύτερου μέλλοντος. Μέσω της απόκτησης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αρμοδιοτήτων σχετικών με τη δημιουργία ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών πόρων στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού, αλλά και του ελέγχου της εξωτερικής πολιτικής και άμυνας.

Σε κάθε περίπτωση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καλείται να δικαιώσει το ρόλο που απέκτησε και τις εξουσίες που του απονεμήθηκαν.

Πράγματι, δεν πρέπει να λησμονούμε ότι θεμελιώδης σκοπός της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η προαγωγή της ειρήνης, των αξιών της και της ευημερίας των λαών της.

Ο σκοπός αυτός δεν μπορεί να επιτευχθεί παρά μέσα από την αρμονική και αποτελεσματική συνεργασία των δύο πυλώνων της κοινοβουλευτικής δημο-

κρατίας στην Ευρώπη, οι οποίοι είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια.

Η ελληνική Βουλή αξιοποιεί κάθε ιδέα που ανοίγει νέους και ευρύτερους δρόμους συνεργασίας με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα άλλα εθνικά κοινοβούλια. Στηρίζει, με όλα τα μέσα, την ανταλλαγή απόψεων και εμπειριών, την αποτελεσματική συνέργεια των προσπαθειών όλων των αιρετών εκπροσώπων των ευρωπαϊκών λαών, σε κοινούς στόχους: για την ανάπτυξη των χωρών, την πρόοδο και την ευημερία όλων των πολιτών της ευρωπαϊκής οικογένειας.

Με την αναμενόμενη επικύρωση της Συνθήκης της Λισαβόνας, από όλα τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και μετά τις ευρω-εκλογές του 2009, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα διαθέτει 751 μέλη, αλλά και διευρυμένες αρμοδιότητες. Θα έχει πολύ στενότερη συνεργασία με τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών-μελών της Ένωσης και θα διαδραματίζει ακόμη σημαντικότερο ρόλο στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, την προώθηση κοινών στόχων, την προστασία των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Τα εθνικά κοινοβούλια θα κληθούν να κάνουν πράξη τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Μόνο έτσι θα επιτευχθεί η αποστολή της Ένωσης και θα δικαιωθεί η πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, που εκφράζει ένα μοναδικό πρότυπο πολιτικής οργάνωσης και συνεργασίας, ένα μοναδικό πρότυπο πολιτισμού και κοινωνίας.

Ως εκ τούτου, χαιρετίζω με χαρά τη διοργάνωση αυτού του Συνεδρίου και αναμένω με ενδιαφέρον τα συμπεράσματά του, που θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για νέες πολιτικές πρωτοβουλίες και επιπρόσθετες οργανωτικές βελτιώσεις, προς περαιτέρω ενίσχυση του κοινοβουλευτισμού και της δημοκρατίας, τόσο στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και στο επίπεδο των κρατών-μελών της.

Η ταχεία έκδοση του τόμου των πρακτικών του Συνεδρίου αυτού θα επιτρέψει την έγκαιρη μετάδοση των πολύτιμων διαπιστώσεων και πληροφοριών των εισηγητών του.

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ
ΤΗΣ ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ
ΡΟΔΗΣ ΚΡΑΤΣΑ-ΤΣΑΓΚΑΡΟΠΟΥΛΟΥ

Στις 19 Μαρτίου 2008 συμπληρώνονται 50 έτη από τότε που συνήλθε για πρώτη φορά στο Στρασβούργο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως Ευρωπαϊκή Κοινοβουλευτική Συνέλευση. Η πορεία του από την πρώτη αυτή συνέλευση, αποτελούμενη από 142 διορισμένα μέλη που εργάζονταν στις τέσσερις τότε επίσημες γλώσσες, στο σημερινό άμεσα εκλεγμένο σώμα με 785 μέλη και 23 γλώσσες, υπήρξε εντυπωσιακή.

Η ανάδειξη και η σύνθεσή του, οι εξελισσόμενες νομοθετικές, δημοσιονομικές και ελεγκτικές αρμοδιότητές του, αλλά και ο δομικός του ρόλος στην τριγωνική θεσμική ισορροπία της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθιστούν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μια πρωτότυπη και μοναδική στον κόσμο Βουλή. Πράγματι, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν είναι βέβαια εθνικό, αλλά δεν είναι και απλώς διεθνές. Οι ευρωβουλευτές δεν εκπροσωπούν έναν “ευρωπαϊκό λαό”, αλλά ούτε και τις κυβερνήσεις των χωρών τους. Εκπροσωπούν τους ψηφοφόρους τους, οι οποίοι βέβαια έχουν σήμερα μια διπλή ταυτότητα: του υπηκόου ενός κράτους-μέλους και του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Όπως και στα υπόλοιπα θεσμικά όργανα της Ένωσης, έτσι και στη δομή και λειτουργία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αποτυπώνονται οι λεπτές ισορροπίες που καθιστούν την Ένωση ένα μοναδικό “θεσμικό πείραμα” στο οποίο συμμετέχουν ισότιμα οι λαοί και τα κράτη της Ευρώπης. Για παράδειγμα, ο αριθμός των βουλευτών που αντιστοιχούν σε κάθε χώρα δεν είναι ευθέως ανάλογος του πληθυσμού. Αν συνέβαινε αυτό η Γερμανία θα είχε 133 ευρωβουλευτές αντί για 99 που έχει σήμερα και η Ιρλανδία 6 αντί για 15. Επίσης, αν και οι ευρωβουλευτές συμμετέχουν σε υπερεθνικές πολιτικές ομάδες ανάλογα με την πολιτική τους συγγένεια, σχηματίζονται εντός των ομάδων αυτών εθνικές αντιπροσωπείες. Συνήθης είναι, επίσης, η *ad hoc* συνεργασία των ευρωβουλευτών μιας

χώρας στα “εθνικά θέματα”. Οι ιδιοτυπίες αυτές αντανακλούν την προαναφερθείσα διττή πολιτική συνείδηση του ίδιου του ευρωπαϊού ψηφοφόρου.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, που ελπίζουμε να υιοθετηθεί και να εφαρμοστεί, το Κοινοβούλιο αναβαθμίζεται σε ισότιμο του Συμβουλίου νομοθέτη και η μεταξύ τους συνεργασία γίνεται όλο και πιο στενή, γεγονός που καθιστά τις μεταξύ τους ισορροπίες πιο σημαντικές. Στο πρωτότυπο σύστημα της Ενωμένης Ευρώπης μας, κανένας θεσμός δεν εκφράζει αποκλειστικά το γενικό συμφέρον. Συνεπώς, η συζήτηση περί “ευρωπαϊκού δημοκρατικού ελλείμματος” δεν πρέπει να στοχεύει στην αποδυνάμωση του Συμβουλίου, όπου εκπροσωπούνται οι εθνικές κυβερνήσεις, αλλά στην ενθάρρυνση συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων της Ένωσης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Το ίδιο πνεύμα συνεργασίας και διαλόγου απαιτείται μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών, τα οποία με τη Συνθήκη της Λισαβόνας αποκτούν ενισχυμένες αρμοδιότητες. Ο ρόλος τους εξάλλου είναι πολύ σημαντικός, αφού βρίσκονται σε αμεσότερη σχέση με τους πολίτες και τις τοπικές κοινωνίες, ενώ ελέγχουν τις κυβερνήσεις που απαρτίζουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μόνο με τη συνεργασία και τη δραστηριοποίηση των εθνικών κοινοβουλίων μπορεί να προωθήσει επείγουσες πολιτικές, όπως για την αντιμετώπιση των κλιματικών αλλαγών, και να εξηγήσει στους πολίτες ευαίσθητα θέματα, όπως αυτά της ενιαίας αγοράς ή της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Από την άλλη πλευρά, χωρίς ισχυρό Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δοκιμάζεται κι ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων μέσα στο σύστημα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, καθώς ο κοινοβουλευτισμός υποχωρεί ενώπιον της βούλησης των κρατών-μελών και της Επιτροπής.

Στην προσπάθεια αυτή δημιουργίας κλίματος εμπιστοσύνης και συνεργασίας, τα ευρωπαϊκά και εθνικά θεσμικά όργανα, κοινοβούλια, κόμματα και πολιτικές ομάδες οφείλουν να αναλάβουν τις ευθύνες τους και συγκεκριμένες πρωτοβουλίες: να προσεγγίσουν την κοινωνία των πολιτών, να πολλαπλασιάσουν τα μέσα και τις δυνατότητες συμμετοχής των πολιτών, να συμβάλουν στη δημιουργία ενός δημόσιου χώρου πολιτικού διαλόγου σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Η δημαγωγία και ο κακόπιστος ευρωσκεπτικισμός πλήττουν το δισυπόστατο σήμερα ευρωπαϊκό κοινοβουλευτισμό, καθώς η επιτυχία των στόχων μας εξαρτάται από την αγαστή συνεργασία σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Κλείνοντας εφέτος τα 50 χρόνια του το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αντί να διέρχεται κρίση μέσης ηλικίας, μάλλον ενηλικιώνεται, αποκτώντας αυξημένα δι-

καιώματα και υποχρεώσεις. Η έως σήμερα πορεία του απέδειξε ότι πιστεύει στο ρόλο και την αποστολή του. Με το καθημερινό νομοθετικό και ελεγκτικό του έργο, το σθένος με το οποίο υποστήριξε το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και το ρόλο του στην πρόσφατη μεταρρύθμιση της Ένωσης, έγινε σύμβολο υποστήριξης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Ευρώπη και τον υπόλοιπο κόσμο, πρότυπο καινοτομίας, συναίνεσης και ρεαλισμού. Αν θέλουμε να υπηρετήσουμε αποτελεσματικά τη δημοκρατία, πρέπει να εργαστούμε συστηματικά σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο για την ανάδειξη ενός νέου ευρωπαϊκού κοινοβουλευτισμού, που θα προάγει την εκπροσώπηση και τη συμμετοχή των ευρωπαϊκών λαών σε όλα τα επίπεδα. Πιστεύω ότι το συνέδριο θα αναλύσει την ιδιότυπη και γοητευτική πορεία του ευρωπαϊκού κοινοβουλευτισμού και θα προτείνει ενδιαφέρουσες ιδέες προς αυτή την κατεύθυνση, γιατί μόνο τότε η Ευρωπαϊκή Ένωση θα πηγάζει από τους πολίτες και θα απευθύνεται στους πολίτες.

Giuseppe de Vergottini

*Professor of Constitutional Law, University of Bologna
Honorary President of IACL*

INTRODUCTORY REMARKS

I would like to thank the Hellenic Parliament Foundation for Parliamentarism and Democracy for organising this conference.

It is an excellent opportunity to consider the development of the European Parliament and to take into consideration the modifications that would be introduced by the Lisbon Treaty if it is ratified.

I remember that in its resolution of February 2008 the Committee on Constitutional Affairs underlined the fact that the Treaty of Lisbon is a substantial improvement on the existing Treaties given the fact that it will bring more democratic accountability to the Union and uphold its decision-making (through a strengthening of the roles of the European Parliament and the national parliaments), enhance the rights of European citizens vis à vis the Union and improve the effective functioning of the Union's institutions.

With reference to the opinion of the Committee there is no doubt that the democratic accountability and decision-making powers of the European Union will be enhanced thus allowing citizens to have greater control over the Union's action. Various improvements have to be, *inter alia*, taken into consideration.

First of all, one should note that the adoption of all European Union legislation will be subject to a level of parliamentary scrutiny that exists in no other supranational or international structure.

Second, all European legislation will, with few exceptions, be submitted to the dual approval of the Council (composed of national ministers accountable to their parliaments) and of the European Parliament thus putting the two on an equal standing.

Third, the prior scrutiny by national parliaments of all legislation of the Union will be reinforced.

It is interesting to note, however, that the Resolution does not take into account the issue of legislative initiative. In fact, initiative belongs to the Commission.

A fourth aspect that should be taken into consideration is the fact that the President of the Commission will be elected by the European Parliament, on the basis of a proposal of the European Council taking into account the results of the elections to the European Parliament.

Fifth, a new, simpler and more democratic budgetary procedure with a single reading will be established and, in particular, the distinction between compulsory and non-compulsory expenditure will be abolished.

Sixth, the consent of the European Parliament will be required for the approval of a wide range of international agreements.

Seventh, in future the procedure for revising the Treaties will be more open and democratic, as the European Parliament will also acquire the power to submit proposals to that end.

In general, one can have no doubt that the new treaty would improve the level of democratic guarantees in the Union. It is common knowledge that the founding principles of the Union are the same as those contained in the national constitutions. For example, the principles of democratic representation clearly emerge by resorting to direct election by European citizens.

Having said this, one should also underline the fact that the framework of government of the European Union is not based on the conventional notion of separation of powers, however, despite this it does ensure a system of checks and balances typical of liberal democracies.

As underlined above, the European Parliament represents the European citizens, takes part in the legislative process, ensures political accountability.

However, in this specific regard, it is difficult to say that one may recognise in the European Union the political responsibility of the Executive in front of the Legislative, typical of the parliamentary forms of government of many of the member states.

Certainly, it is true that by voting the proposal made by the Council the European Parliament appoints the President and then the rest of the Commission and in extreme cases the Parliament has the power to vote a motion of censure which, if approved, would force the whole Commission to resign. However, unlike parliamentary (and also semi-presidential forms of government) the Commission is not the expression of a majority of the European Parliament, but on

the contrary, it is the result of the will of the governments of the member states. As a result, the Commission does not have the support of a parliamentary majority and does not have to face a stable opposition. In fact the Commission is voted by the European Parliament without there being a prior coalition agreement.

In other words, the relationship between the European Parliament and the Commission is remarkably different from the one between Parliament and Cabinet in the majority of our systems of government at member state level.

This means that when one makes reference to a certain model of Parliament (as resulting from the European historical experience) one has to state that the European Parliament only partially coincide with this notion.

This difference emerges in different ways:

First of all, although European MPs are directly elected by citizens of the European Union nearly always the national political debate prevails over the European one.

Second, as partially underlined above, parliamentary groups are not entitled to form a coalition to sustain the Commission although they do vote confidence to a Commission formed by the Council.

Third, there is no program uniting majority and political control is thus conditioned by this anomaly.

The European Parliament grants and may revoke confidence, poses questions, appoints Committees of enquiry, but the lack of majority and opposition groups undoubtedly hinders the efficacy of the political control.

Perhaps these are some of the points to be considered by the contributions presented in this Session.



Ιστορική διαδρομή και προοπτικές
του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Historical Development and Perspectives
of the European Parliament

Bertrand Mathieu

*Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne
Président de l'Association française de droit constitutionnel*

LE PARLEMENT EUROPÉEN FACE AUX DÉFIS DE LA DÉMOCRATIE

La question du caractère, démocratique, ou non, de l' Union européenne est l' une de celles qui soulèvent le plus de débats, assez théoriques, souvent idéologiques. Le déficit démocratique est avancé par ceux qui dénoncent le fonctionnement technocratique de l' Union européenne, les promesses d' une nouvelle forme de démocratie sont portées par ceux qui s' inscrivent dans une vision quasi messianique de la construction européenne.

Dans ce débat le rôle du Parlement européen est souvent évoqué comme le repoussoir d' une assemblée qui n' aurait de parlementaire que le nom et qui serait coupée de la réalité qui forme la substance de la vie de ses mandants, ou comme l' organe d' un nouvel ordre démocratique capable de s' imposer face à des ordres étatiques dépassés.

Dans ces débats l' on trouve un condensé de débats idéologiques sur les rôles respectifs de l' État nation et des structures supranationales ou transnationales. Ce combat des anciens et des modernes mobilise les concepts essentiels du droit constitutionnel, le Peuple, la souveraineté, la démocratie, la séparation des pouvoirs, que l' émergence d' un ordre juridique européen remet en question. Entre ceux qui s' arqueboutent sur une conception figée des instruments propres à un ordre juridique étatique et ceux qui les manipulent pour les adapter à une réalité nouvelle, au risque de leur dénaturation, une voie médiane doit être trouvée.

Incontestablement la démocratie est née dans le cadre de la Cité, puis de l' Etat, la première question est de savoir si c' est un concept propre à rendre compte d' un ordre juridique supranational, post moderne, tel que celui de l' Union européenne.

De ce point de vue le discours joue en trompe l' œil sur le caractère démocratique des Etats membres pour affirmer le caractère démocratique de la struc-

ture créée par ces Etats. En ce sens le caractère démocratique de l'Etat est une condition d'adhésion à l'Union et la violation de cette exigence peut être sanctionnée.

Au terme de démocratie est attaché une forte connotation idéologique. Le postulat étant posé qu'il n'y a d'ordre juridique légitime que démocratique, l'Union européenne se doit d'être démocratique afin d'être légitime.

Témoigne de cette logique le caractère quasi incantatoire des références à la démocratie qui scandent les textes fondamentaux de l'Union européenne, notamment le Traité constitutionnel, dans lequel il apparaît au moins à quinze reprises, et le Traité de Lisbonne.

Il convient pourtant, au delà des mots que l'on aurait tendance à répéter comme une litanie, de considérer qu'aujourd'hui la démocratie n'est plus le modèle universel de développement qu'elle a pu représenter et qu'il apparaît «qu'il existe d'autres voies vers la modernité que nous ne connaissons pas».¹ La question reste alors posée de savoir si la démocratie doit rester la valeur fondamentale, marque de l'identité européenne et vecteur de son rayonnement, ou si elle est aujourd'hui, au regard des approximations dont elle est l'objet, le symbole de sociétés vieillissantes et peu aptes à incarner l'avenir.

De ce point de vue le Parlement européen, seul organe de l'Union à avoir un fondement démocratique au sens traditionnel du terme, est investi d'une fonction légitimante dont rendent imparfaitement compte tant ses compétences que sa place dans l'architecture institutionnelle de l'Union européenne.

En réalité le principe démocratique joue deux fonctions différentes qu'il convient de distinguer. C'est d'abord un principe légitimant. Il renvoie alors aux fondements de l'ordre juridique et à la question de la souveraineté, entendue comme principe de légitimité. Le principe démocratique concerne également la manière dont les décisions sont prises. Il renvoie en ce sens à une technique décisionnelle visant à l'acceptation des décisions prises par leurs destinataires². Du premier de ce point de vue, il convient de s'interroger sur la fonction légitimante du Parlement au sein d'un ordre juridique dont le fondement n'est pas démocratique. Le second de ces points de vue conduit à considérer la manière dont le Parlement européen est une institution qui participe au fonctionnement démocratique de l'Union européenne.

1. Le Parlement européen, institution d'un ordre juridique dont le fondement n'est pas démocratique

L'affirmation selon laquelle l'Union européenne aurait un fondement démocratique repose en fait sur le caractère démocratique des Etats qui la composent et laisse en fait pendante la question de la légitimité de l'ordre juridique communautaire, non pas la réalité de cette légitimité, mais sa nature.

A défaut d'un véritable fondement démocratique à l'Union européenne, l'un de ces organes le Parlement assoit sa légitimité sur le fait qu'il assure au sein de l'Union la représentation des citoyens de l'Union.

I. La question de la légitimation de l'ordre juridique européen

L'Union européenne s'affiche comme un ordre juridique démocratique. Cette affirmation s'opère au prix d'un certain nombre d'approximations. Plus profondément elle renvoie à la question de savoir si l'ordre juridique européen peut être légitimé par le principe démocratique. Ainsi l'article 6 du Traité sur l'Union européenne stipule que l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme ainsi que de l'Etat de droit.

Alors que de très nombreux discours voient dans la protection des droits fondamentaux au niveau de l'Union l'un des critères du caractère démocratique du système³, le Traité accorde une place spécifique à la démocratie, distincte à la fois de la légitimité substantielle que représente l'affirmation de droits et de la légitimité à la fois procédurale et substantielle que représente l'Etat de droit.

Il convient alors de s'interroger sur le point de savoir si la démocratie est le principe ou l'un des principes qui fondent l'Union.

Le texte du Traité constitutionnel déclinait le principe démocratique tant dans son expression représentative, que dans sa forme participative, mais ces références renvoient plus au fonctionnement de l'Union, qu'à ses fondements.

Si l'on admet que l'Union européenne résulte de l'association d'Etats démocratiques, la question reste ouverte de savoir si l'ordre juridique communautaire est fondé sur le principe démocratique. Une réponse affirmative à cette question implique l'existence d'un Peuple européen et l'exercice par ce Peuple d'un pouvoir constituant initial. Cet acte créateur peut intervenir à un moment de la construction européenne, comme ce fut le cas dans la formation des Etats Unis d'Amérique, mais encore faut-il qu'il existe.

Pour prendre la question à l'envers, observons seulement que le Peuple européen, à supposer qu'il existe, n'a jamais été appelé à se prononcer sur les actes fondateurs de l'Union européenne. La ratification des Traités s'est opérée selon la procédure prévue par chaque Etat. Ce sont les peuples des Etats, ou leurs représentants, qui se sont exprimés. L'existence de referendums dans l'ensemble des Etats aurait eu une forte valeur symbolique, encore eut-il fallu que ce soit le Peuple de l'Union qui parle et non les Peuples de chacun des Etats. Les échecs de nombre de référendums nationaux relatifs à la construction européenne témoignent incontestablement de la méfiance voire de l'hostilité des citoyens d'un certain nombre d'Etats vis à vis de la construction européenne telle qu'elle s'opère, ils ne valent pas non plus expression du Peuple européen. En réalité l'Union européenne est fondée sur un accord entre Etats. Alors même que cet accord est spécifique au regard des mécanismes d'intégration qu'il met en place, au regard de l'appréhension de l'ordre juridique communautaire par les Constitutions nationales, au regard de l'ampleur des compétences transférées. Sa légitimité fondatrice n'en repose pas moins sur un accord de volonté des Etats. Or la constitution d'un groupement d'Etat fondé sur les règles du droit international est étrangère au modèle démocratique.

Plus profondément la question de l'existence même d'un Peuple européen doit être posée. De manière volontariste les Traités communautaires et un certain nombre de Constitutions nationales ont affirmé l'existence d'un citoyen européen. Cette qualité est le corollaire de la qualité de citoyen d'un Etat membre. Elle ne présente au regard de la citoyenneté nationale aucune autonomie. Mais en toute hypothèse ces citoyens qui bénéficient de protections spécifiques et de facultés d'intervention, limitées, dans le jeu institutionnel européen, ne constituent pas un Peuple souverain. Plus encore l'absence d'un espace politique homogène et d'une opinion publique⁴ européenne peut faire douter de la consistance même d'un Peuple européen potentiel.

La question est alors de savoir s'il peut exister une démocratie non nationale. La question a été développée par le Doyen Vedel qui relève à la fois le caractère historiquement, tout du moins dans l'histoire moderne, consubstantiel de la démocratie et de la Nation, et la nécessité de dépasser cette corrélation. Or l'Union européenne n'est pas un Etat et il n'y a pas de Nation européenne. En réalité il convient de considérer que l'Union européenne est une construction originale qui ne repose pas sur le principe de souveraineté, entendu comme l'exercice d'

une puissance initiale et fondatrice. Il faut le répéter, ce qui fausse en fait l'analyse et égare parfois les rédacteurs des textes, c'est que la reconnaissance de la démocratie comme seul principe légitimant tend à porter comme conséquence la condamnation de tout système de commandement qui n'est pas directement fondé sur ce principe.⁵ Cette posture idéologique doit être dépassée.

Pas de peuple, pas de souverain, pas de légitimité démocratique. Ces affirmations tranchées doivent être immédiatement nuancées par la remarque selon laquelle l'absence de légitimité démocratique comme principe fondateur de l'Union européenne, n'épuise pas, comme on le verra la question de la démocratie au sein de l'Union européenne.

En fait la légitimité de l'Union européenne est multiple, elle est fondée, par exemple, tant sur le caractère démocratique des Etats membres que sur l'exercice de la démocratie au sein de l'Union que sur la notion d'acquis communautaire.⁶ De ce point de vue le Parlement européen présente la spécificité d'asseoir sa légitimité sur l'élection de ses membres par les citoyens. La question est alors de savoir si indépendamment de l'absence d'un fondement démocratique à l'Union européenne, le Parlement européen ne constitue pas, au sein de l'Union, l'organe chargé d'incarner cette part de légitimité.

II. Le Parlement européen, une représentation des citoyens européens?

Si la représentation n'est pas nécessairement démocratique, on peut en effet, et par exemple, représenter des groupes d'intérêt, et si la démocratie n'est pas nécessairement représentative, le Parlement européen traduit l'insertion au sein des institutions européennes d'un mécanisme de démocratie représentative. En ce sens, dans son arrêt *Isoglucose* du 29 octobre 1980, la Cour de justice, de manière prétorienne, a mentionné que le Parlement européen représentait l'élément démocratique dans la construction européenne. Seul le Parlement peut s'appuyer sur une légitimation démocratique directe du fait de son élection au suffrage universel direct. Si les parlementaires européens sont incontestablement des représentants, la question est de savoir ce qu'ils représentent exactement.

En fait le Parlement européen, désignation d'abord autoproclamée de l'Assemblée des communautés européennes, représentait d'abord les Peuples des Nations, avant de représenter les citoyens européens.

Est ainsi posé le principe selon lequel les citoyens européens participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative.

L'identification de la citoyenneté européenne est conceptuellement difficile. En effet cette qualité n'est, comme on l'a dit, qu'un additif à la qualité de citoyen d'un Etat, à laquelle elle est liée.

Cependant, quelle que soit la nature de la citoyenneté européenne le Parlement représente bien les citoyens européens par lesquels ses membres sont directement élus.

L'existence et la reconnaissance d'une véritable représentation des citoyens européens se heurte cependant à un certain nombre d'obstacles. D'abord les Parlementaires européens présentent la caractéristique d'être élus dans des circonscriptions nationales selon des modes de scrutin organisés nationalement.

Par ailleurs, à cet ancrage national de la représentation au niveau de l'Union européenne s'ajoute l'absence d'un véritable espace politique européen.

Le diagnostic peut être rapidement établi, il demanderait à être précisé. D'abord si le droit communautaire reconnaît les partis politiques, et si les parlementaires siègent désormais par affinités politiques et non plus par nationalités, le rôle structurant de ces partis est faible. Le Traité de Maastricht mettait bien l'accent sur cette question en précisant que «les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union, ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens» (art 191). Il faut interpréter cette disposition comme postulative. En effet la volonté politique des citoyens de l'Union, que les partis politiques devraient contribuer à formaliser et les députés européens à représenter, reste encore introuvable. Le fonctionnement du Parlement n'obéit pas vraiment à une logique majoritaire. Par ailleurs, culturellement, les institutions européennes, y compris le Parlement, gardent de leur origine internationale le goût du recours à l'expertise, de l'écoute des lobbies, plus que du débat politique.⁷ La recherche du consensus est préférée à l'affrontement des idées.⁸ Ainsi les citoyens européens ont-ils du mal à s'identifier à un Parlement européen qui ne les représente pas au sein d'un espace politique européen qu'il ne parvient pas à forger. Le caractère politique des élections européennes traduit des clivages nationaux et non européens. De ce point de vue le patriotisme européen invoqué par Habermas reste une vue de l'esprit.

La démocratie implique à la fois des choix politiques et un monde commun de reconnaissance de valeurs partagées.⁹ En ce sens, le Parlement, en tant qu'organe de la démocratie représentative au sein de l'Union, a pour mission d'instaurer ce débat politique de formaliser ces valeurs communes que les Traités

proclament mais qui ont du mal à émerger en tant que facteur de cohésion au sein de l'espace européen.

Si la démocratie n'est pas le principe fondateur de l'Union européenne, les mécanismes démocratiques ont vocation à régir le fonctionnement de l'Union et de ce point de vue le Parlement européen est appelé à jouer un rôle central.

2. Le Parlement européen une institution qui participe au fonctionnement démocratique de l'Union européenne

Le fonctionnement des Etats démocratiques obéit au principe de séparation des pouvoirs. En effet, si le principe démocratique peut s'incarner dans le pouvoir délégué à un seul, individu ou à une seule institution, l'exercice démocratique du pouvoir implique que tous les pouvoirs ne soient pas concentrés entre les mêmes mains. De ce point de vue le Parlement européen s'inscrit dans une logique qui tente à se rapprocher de celle qui dirige les systèmes parlementaires nationaux. Cependant cette forme représentative de la démocratie qu'incarne le Parlement est concurrencée par d'autres procédures de décision qui ont vocation à répondre à l'exigence démocratique, sans se rattacher à ses caractéristiques traditionnelles.

I. Le Parlement européen, instrument d'un embryon de séparation des pouvoirs

La «démocratie» européenne est en perpétuelle recherche de sa spécificité. En même temps, dans un souci de légitimation, elle obéit à une logique de mimétisme par rapport aux institutions des Etats nationaux qui la composent. La construction européenne a été attirée par le modèle étatique tout en s'en écartant par souci de réalisme. Le modèle étatique a inspiré, par exemple, le recours à l'idée de constitution et la référence à la loi. Le réalisme européen a conduit, tout en même temps à effacer la perspective d'un Etat fédéral européen.

Cependant le besoin de combler ce que l'on a appelé le déficit démocratique a conduit à renforcer considérablement les pouvoirs du Parlement et à lui faire jouer un rôle sur les deux terrains qui sont ceux sur lesquels interviennent les parlements nationaux: la fonction législative et la fonction de contrôle.¹⁰

Ainsi l'Assemblée communautaire a vu ses compétences étendues dans le sens d'une parlementarisation de l'institution. En ce sens, revenant aux origi-

nes du parlementarisme, le Parlement intervient en 1975, dès avant son élection au suffrage universel direct, dans le processus du consentement à l'impôt. Aujourd'hui il participe à l'exercice du pouvoir budgétaire et financier. Sur le plan proprement normatif, le champ des compétences dans lesquelles s'exerce la procédure de codécision avec le Conseil s'est étendu. Ce pouvoir de codécision d'une institution, où les Etats ne sont pas représentés en tant que tels, est un facteur important de l'autonomie démocratique de l'Union européenne, à tel point que le Conseil constitutionnel français a considéré que l'inscription de cette procédure, ou son extension, dans les Traités portait atteinte aux conditions essentielles de la souveraineté nationale et nécessitait une révision de la Constitution (décision 2007-560 DC). En effet dans cette hypothèse un pouvoir de décision est exercé par le Parlement européen, «lequel n'est pas l'émanation de la souveraineté nationale».

S'agissant des mécanismes de contrôle sur ce que l'on pourrait appeler l'exécutif, le Parlement intervient dans la désignation du Président de la Commission et, selon un mécanisme d'investiture, doit donner son assentiment à la composition de la Commission. Ce pouvoir est effectif. Ainsi, le rôle joué par le Parlement pour s'opposer à certaines nominations de commissaires témoigne de la place qu'il a prise en ce domaine. Par ailleurs, la Commission peut voir sa responsabilité engagée devant le Parlement, ce dernier pouvant prendre l'imitative d'une motion de censure. De manière, également classique, le Parlement peut exercer son pouvoir de contrôle par la procédure des questions et au moyen de commissions d'enquête. Il n'en reste pas moins que l'absence de constitution de réelles majorités politiques, déjà relevée, constitue une limite à l'effectivité d'un tel contrôle.

Là encore le modèle national ne peut être entièrement transposé. Cette figure parlementaire s'inscrit dans un système plus complexe de triangle institutionnel qui n'obéit pas aux règles classiques de la séparation des pouvoirs et qui s'accompagne d'une séparation verticale entre les institutions de l'Union et les autorités nationales.¹¹

II. La fonction représentative du Parlement européen concurrentée par d'autres formes d'expression démocratiques

Si le Parlement européen s'inscrit dans la logique de la démocratie représentative en lui empruntant de nombreux traits sans cependant la pousser à son

terme, il ne s'agit que de l'une des formes de la démocratie telle que reconnue par le droit communautaire.

En effet, alors même que la formule n'est pas exactement reprise dans le Traité de Lisbonne, comme le précisait le projet de Traité constitutionnel, le fonctionnement de l'Union s'appuie sur deux formes de démocratie, la démocratie représentative et la démocratie participative.

La notion de démocratie participative s'écarte sensiblement de la notion traditionnelle de la démocratie, à tel point que l'on peut s'interroger sur le point de savoir s'il ne s'agit pas d'une légitimité nouvelle qui se substituerait à celle de la démocratie représentative.

Cette démocratie participative renvoie en fait à la question de la participation des destinataires de la norme à son élaboration.

Elle traduit le passage d'une conception universaliste de la norme légitimée à la fois par le fait qu'elle est l'émanation de la majorité et qu'elle tend à la réalisation de l'intérêt général, à une conception plus catégorielle qui prend en compte la diversité des destinataires de la norme, leurs attentes, leur réceptivité.

Elle suppose l'acceptation de la norme, accorde une importance centrale à sa procédure d'élaboration et met en valeur le consensus, plus que la formation d'une majorité.

Il est à la fois paradoxal et logique que l'Union européenne dont les décisions souffrent à la fois d'un déficit important de légitimité et d'une faible acceptation, qu'explique partiellement le caractère peu accessible tant de la norme que de son processus d'élaboration, souhaite, en contre feu, développer la mise en œuvre de principes et de procédures qui peuvent être rattachés à l'idée de démocratie participative.

L'élaboration de la Charte des droits fondamentaux et du projet de Constitution européenne par une Convention associant la «société civile» et les représentants des groupes d'intérêt, répond à cette logique. L'on a d'ailleurs pu observer que l'identité entre cette «oligarchie» et le Peuple réel n'était pas manifeste.

Un certain nombre de principes qui renvoient en fait à des procédures d'élaboration des décisions, répondent à cette conception. Il en est ainsi du principe de transparence, qui peut jouer le rôle d'un «substitut fonctionnel de la responsabilité politique classique que la fragmentation du pouvoir rend en pratique impossible». ¹² L'idée selon laquelle les citoyens et les associations représentatives ont la faculté de se faire entendre dans le processus décisionnel renvoie à

cette fragmentation de l'intérêt général et au souci de rapprocher la décision de ses destinataires. Il n'en reste pas moins que si cette forme de «démocratie» présente bien des vertus, notamment en donnant plus de transparence à l'exercice du pouvoir de décision, elle présente aussi bien des défauts.

D'abord la démocratie de l'internet, n'est pas celle du Peuple réel, elle le sera peut être un jour tel n'est pas le cas aujourd'hui. Par ailleurs cette proceduralisation qui vise à la transparence peut conduire paradoxalement à bien des manipulations. Qui est qui? qui représente quoi? telles sont les questions, souvent sans réponses, que pose la démarche participative qui n'est pas exclusive de pratiques sophistiquées de manipulation de l'opinion.¹³

Dans ce nouveau système la tentation est de considérer que la légitimité n'est plus celle tirée de l'expression majoritaire du Peuple, c'est celle de l'impartialité, de la réflexivité, de la proximité,¹⁴ de l'expertise, de l'efficacité...

Ces deux formes de démocratie ne sont pas exclusives, la démocratie participative ne peut constituer une légitimité de substitution, mais elle peut rendre l'exercice du pouvoir politique plus transparent, pour reprendre cette expression commode. Il s'agit d'une légitimité d'accompagnement. Aujourd'hui il est incontestable qu'une décision est perçue comme légitime lorsqu'elle a été discutée et élaborée conformément à ces procédures que l'on rattache à la démocratie participative.¹⁵

En ce sens le Parlement joue un rôle ambigu, mais central dans la sphère de la démocratie européenne. Organe d'un ordre juridique qui n'est pas réellement fondé sur le principe démocratique, il incarne au sein de cet ordre l'expression de la forme représentative de la démocratie. Mais cette expression démocratique est concurrencée par d'autres formes d'expressions considérées comme également démocratiques et dans lesquelles le Parlement ne joue qu'un rôle marginal.

Alors que le rôle et le travail parlementaire au sein de l'Union européenne sont très largement soustraits au regard des citoyens, il convient de se demander si le Parlement ne gagnerait pas à appuyer la légitimité démocratique représentative dont il est porteur par d'autres caractéristiques légitimantes, par exemple, la proximité, la transparence et l'intelligibilité.

NOTES

1. Cf. Welzer, *Le Monde* 15 août 2008, à propos d' une étude de la Fondation Friedrich Ebert.
2. Cf. en ce sens P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique*, Le Seuil, 2008.
3. Cf. Habermas, *L' intégration républicaine Fayard*, 1998 et à titre de simple exemple cf. C. Reich, qu' est ce que le déficit démocratique, RMCUE, 1991, 343, 14 ou P. Magnette, *Le principe démocratique au delà de la représentation dans "La Constitution de l' Europe"*, ed. ULB, 2000.
4. J. Gerkrath, *Les conditions de la démocratie dans l' Union européenne*, RUDH, 2004, 363 et s.
5. Cf. en ce sens G. Vedel, *Pouvoirs*, 1977, no 2 p. 23 cf. également Habermas, *L' intégration républicaine Fayard*, 1998, 218.
6. Pour une appréciation de cette nature cf. G. Timsit intervention au GEDP, septembre 2003, REDP.
7. Cf. en ce sens P. Magnette, *Le principe démocratique au delà de la représentation dans La Constitution de l' Europe*, ed ULB, 2000.
8. Cf. en ce sens, F. Chaltiel, *Quelle Europe après le Traité de Lisbonne?* P.A.
9. P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique*, Le Seuil, 2008.
10. Pour une analyse précise de ces pouvoirs, cf. F. Chaltiel, *Droit de l' Union européenne* PUF.
11. Cf. J. Gerkrath, art. précité.
12. sur cette question cf. C. Lequesne, "La Transparence vice ou vertu de la démocratie", in: J. Rideau, *La Transparence dans l' Union européenne*, LGDJ 1999, 11 et s.
13. Cf. P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique précité*.
14. idem.
15. idem.

Joop Th. J. van den Berg

Professor emeritus of parliamentary history, University of Leiden, honorary professor of parliamentary systems, University of Maastricht, former member "First Chamber" (Senate) in The Netherlands

EUROPEAN PARLIAMENT AND NATIONAL PARLIAMENTS: ARE THEY COMPARABLE?

1. Historical Questions

Are European Parliament and national parliaments comparable? One will understand that this is a far too complicated question to be sufficiently answered in one short article. One will also realise that, to be complete, I should compare the European Parliament with 27 parliaments among the Union member states. I simply don't know all of them, even in terms of their main characteristics. I'm only more or less familiar with a few parliaments within the Union, most of them lying in the North-West of it. So I have to simplify the question, by comparing the European Parliament with a few national parliaments I know a little bit about. I can only try to give you some picture of what seems to be of essential importance.¹

But before I come to that comparison, I first will have to find an answer to two preliminary questions, which are of a historic character, but at the same time of methodological importance.

The first question would be: what kind of organisation is the European Union and has it been always the same set of institutions, at least as far as its essential characteristics are concerned? What was and what is, in the European Union, the significance of preserving democracy among its members?

The second question is: provided that the European Union is a union of democratic states, is the Union itself organised in a democratic way? Have there always been genuine democratic institutions or not, and where do we find the guarantors of democracy, in the European Communities and, later on, in the Union? What development do we observe through these fifty years in terms of European parliamentary representation?

As I said, for an answer to these questions we shall have to look into the history of European integration and to democratic evolution in Europe, not only in the original member states but in Europe as a whole, from the end of the Second World War onwards.

2. A Small and Functional Community (1951-1975)

Amidst the ruins of two World Wars in Europe, the economy, and society in a broader sense, had to be restored. In many European countries democracy had to be reinstalled alongside, and besides, it had to be defended against world communism. A young generation cherished the aspiration to bring all European nations together, preferably in United States of Europe, which would render war and political violence obsolete. This ideal, formulated during the Congress of The Hague in 1948, proved to be too ambitious, as was demonstrated in Prague and Berlin in that same year and, with another outcome, in Greece. 'High politics', by which I mean the process of influencing the main power relations in the world, if needed with the use of effective violence, proved too heavy for a destroyed Europe that came to be divided in two spheres of power. Those European states, which were not occupied or dominated by the Soviet Union, needed the military and economic support of the USA to stay themselves free from communist hegemony and to be able to restore and develop their economies. Not the European Council would be the most important organisation of political cooperation, but two organisations, in which the US were leader and partner at the same time, NATO and the OEEC (now OECD).

Europe had to look for more modest instruments of independent integration. Under the leadership of France and West-Germany, and inspired by Jean Monnet, the European Coal and Steel Community (ECSC) was founded in 1951. Production and distribution of the essential materials of industrial production of that time were consciously withdrawn from national authority and transferred to a 'High Authority', independent from the participating states, France, West-Germany, Italy and the Benelux. The United Kingdom preferred not to take part.²

What happened was, that the founders of European integration did not choose for a comprehensive method of integration but for a limited purpose, a limited membership, and a functional approach, for an incremental route to a far away ideal which was nevertheless maintained: a federal Europe. Organi-

sing peace in Europe started with the choice for ‘Low Politics’, the day to day work on building prosperity and social security, in only one primary sector of the economy.

The next project of functional integration, now tried out in the field of ‘High Politics’, the integration of the military – with the defence of West-Germany and France as its nucleus – was doomed to fail, because of the refusal of the French parliament to accept the European Defence Community, in 1954. ‘High Politics’, with the inclusion of German rearmament, was to be left for an indeterminate amount of time to more globally organised cooperation such as NATO. European integration had not only to follow a functional path but also to limit itself to ‘Low Politics’.

Limited and functional integration can do without intensive parliamentary control. It is sufficient to have a consultative assembly to involve parliamentarians in the member states, like has been the case in the Council of Europe and in NATO. The main common decisions were to be made in a depoliticised institution like the ‘High Authority’ in the Coal and Steel Community and an even more modest institution, called European Commission, within the European Economic Community, that started in 1958. EEC and Euratom were new steps on this incremental and functional road, staying within the limits of ‘Low Politics’, but never did the founders forget what it was all about: not only to create a common market but also to build eventually a federation.

In this process a parliament was not installed to be a critical and controlling institution in the first place, but as a centre of support and idealistic action. Parliamentarians came together in Strasbourg, but they were at the same time the main supporters of European integration in their own respective parliaments. That may not precisely be what parliaments are for, but in those early years the indirectly elected European Parliament did what it was made for, not without success.³

3. Sceptical New Members and a Directly Elected Parliament (1975-1985)

The old ambition, at least of the Benelux, to see Britain join the Community succeeded, after many difficulties, in 1974. That was maybe a blessing for the development of a common market, but it went to the detriment of old ideals about a European federation. The United Kingdom but also the other two new members, Ireland and Denmark, were less inclined to supranational coopera-

tion than the six founders of the Community. (The three new members of the eighties, Greece, Spain and Portugal would be more constructive.) The net effect of the enlargement, together with a long period of economic stagnation in the seventies, was stagnation of the European integration process. The same stagnation could be seen in the European institutions. Only the Court in Luxembourg continued to do its job, with important effects on the economic integration.⁴

Most members succeeded to convince the British leaders that it was about time to give effect to art. 138 of the EEC-Treaty and to organise direct elections for the European Parliament. The first election took place in 1979 in the nine member states. This election didn't mean an immediate reinforcement of European ideals in political integration. Parliament had to limit its influence within procedures of 'consultation' and 'cooperation' without real parliamentary power. But it proved inventive enough to make use of the instruments, which in 'real parliaments' are the prerogative of the opposition: time and argument.⁵

Gradually the new Parliament would increase its influence and would force the other institutions, the European Council in particular, to extend its powers. A second reason for extending the power of the European Parliament was the gradual broadening of policy areas the Commission had proceeded upon. In spite of opposition from some member states a dynamic of harmonisation and integration was getting its own speed and was reinforcing itself, so that the Commission grew in power and in reach. It is, what Moravcsik eventually would conclude in 1995: "*(I)ntergovernmental demand* for policy ideas, not the *supranational supply* of these ideas, is the fundamental exogenous factor driving integration. To a very large extent, the demand for co-operative policies creates its own supply".⁶ That may explain, why British and Danes did no less than other members to deepen the integration process.

The European Parliament, now an institution in its own right and with only a few dual mandates, could further develop into a watchdog of integrationist policies and a symbol of the old federalist ideal. It strengthened the idea of a multilevel government system in Europe, each with its own, independent authority. But, this way it organised its own isolation from the national parliaments in the Community, and in some countries it even got isolated more and more from its constituencies. A parliament can, at least temporarily, behave like an action group, but in the long run it has to show real political majorities and political antagonism; it must be able to call the executive effectively to account; it has to have a decisive influence on legislation.

Those were my questions at the time the European Parliament was directly elected for the first time.⁷ What I didn't realise in 1979, was that the European Parliament might be relatively weak in these traditional areas of parliamentary activity, but that it proved to be strong in its critical look towards democratic development in the member states or, at a later stage, accession-states. Parliament developed into a real political force in that area, even without any formal power.

It is my conviction that the accession of Greece in 1981 has been a major turning point. From 1974 onwards Greece, which itself had restored parliamentary democracy after seven years of military dictatorship, asked for membership of the EEC. The Commission refused to accept and to start negotiations. The European Parliament, joined by most of the member states, forced the Commission to start the accession procedure, although the Greek economy probably wasn't strong enough at that time to join the Community. Greek membership would support Greek politicians and the population on their way to democracy.⁸

The Greek accession showed that the European Communities were more than an institution to further a common market and economic growth. Europeans realised that the Greek accession was "a moral duty"⁹ and that Europe is a community of values. Gradually the Community got less interested in what it would be in the end and united on what it already was: a set of regulations and institutions with the task to protect democracy, the rule of law and economic freedom within its territory. The accession of Greece made room, maybe unconsciously, for a way of thinking about the European Community, which made it fit for the enlargement, first with Spain and Portugal (1985) and more recently with the eight (and by now ten) countries of Central and Eastern Europe, after the fall of the Berlin Wall. Their membership could be seen, not without good reasons, as a major economic risk, but what counted primarily was the question of 'moral duty'. The persistence of Greece's demand for membership has been, in hindsight, of major importance.

4. European Revival and the Question of Institutional Democracy (1985-2005)

The second half of the eighties showed a revival of the integration process and especially of further steps toward a common market, among other things thanks to the leadership of the Commission, under the presidency of the Frenchman, Jacques Delors. It led not only to the Single European Act (SEA)

(1985) but it also paved the way for the single currency and the Treaty of Maastricht (1992).¹⁰

What is seldom mentioned in reference to the Single European Act, the Maastricht Treaty and also the Treaty of Amsterdam (1996) is, that in these treaties major steps have been set to democratise the institutions of the European Union, as it is called now. The European Council was indeed written into the EU Treaty, but at the same time the position of the Commission and, more importantly, the authority of the Parliament was reinforced. Its position as legislator was approved by substituting cooperation procedures by 'codecision' and an effective veto. Also its influence on appointment and composition of the Commission got stronger, although the Parliament reinforced its position itself by taking advantage of the weak operating of Delors' successor, Jacques Santer and his Commission.¹¹

Another area of activity in which the European Parliament took its role was the accession of the Central and Eastern European states. (By the way: the European Parliament played a major role also in the preparation of Turkey's future accession.) It did so in forcing the Commission and the accession-states themselves to take much more care about implementing the so called 'Copenhagen criteria', which were originally brought in by the French Prime Minister, Edouard Balladur, during the European Council meeting in Copenhagen, in 1994. Parliament proved to be an effective watchdog, and a better one than the Commission, of democratic criteria for accession, but now doing its job differently than when the accession of Greece was on the agenda. Now accession-states were pushed back into the waiting room, like Slovakia first and Romania later, because of their lacking to maintain the rule of law, fighting against corruption and stimulating democracy.¹² More than the *acquis communautaire* and the economic performance, European Parliament found the development of integrity, democracy and the rule of law in the Union of prime importance.

The European Union began to develop two faces. The most well known face is that of the primarily technocratic, functional organisation of the early years, concentrating on the economy, but gradually expanding its work towards other political areas. In as far as it had a real political face, it was more and more a neo-liberal face, where competitiveness and open market were at the forefront. In organisational terms the most successful formula was to make new important institutions as depoliticised as possible, as was originally done in founding the High Authority of the Coal and Steel Community and the European Com-

mission itself. It now was continued with the establishment of ‘non-political’ European Agencies and, last but not least, the independent European Central Bank in Frankfurt.¹³

The second face was established by the European Parliament: the face of ‘Low Politics’, making for a union of well-rooted democracies in the whole of Europe, especially after the meltdown of communism, and giving an excellent example of a new organisation of peace, not enforced by military arms or military threat, but by stimulating and supporting the growth of democracy and the rule of law alongside economic freedom and a perspective of growing prosperity.

This new role is quite another one than that of an institution striving for a federalist state, although several politicians in the European Parliament and in the member states have persisted in their federal aspirations. Real federalists cannot sleep well at night, without Europe taking part in ‘High Politics’. They cannot accept staying passive, if problems of war and violence are to be met. One can understand that, in particular when such problems manifest themselves within European territory, like in former Yugoslavia during the nineties: indeed a tragic European failure. The question at stake is if and how the European Union will be able, without developing into a federation, to participate effectively in the world’s ‘High Politics’ and be taken seriously. But that is not a question for the European Parliament in the first place. This question has to be dealt with in the only institution that is able to render an answer: the European Council.¹⁴

The problem of this second face of Europe, as a successful organisation of peace through ‘Low Politics’, is that it isn’t very spectacular, not very ‘sexy’. Instead of weapons it has to make use of political intelligence, the capacity to negotiate and patience. Mass media are not very interested in this face of Europe, which is primarily the face of the European Parliament. What is the visible part of Europe, is the so-called ‘Brussels bureaucracy’ on the one hand, as if this bureaucracy were invented by the European institutions and not, as Moravcsik has pointed out, by the member states themselves. On the other hand there is the face of impotence of the European Union in the sphere of ‘High Politics’.

5. Comparing Parliaments: Complementary Tasks

I will not dwell upon the theoretical question, formulated by political scientists and lawyers, whether the European Union is in fact already a state-like ‘political system’ or polity, or whether it has fundamentally remained an intergov-

ernmental organisation.¹⁵ I agree with the German legal theoretician, Ingolf Pernice, and my compatriot, Leonard Besselink,¹⁶ that the European constitutional system is not a ‘multilevel system’, in which the European institutions are of a higher level, with their autonomous capacities to make rules. We have to do with, what both call, a ‘composite constitution’, in which national institutions, parliaments in particular, are part and parcel of European decision-making processes, no more or less than the European institutions themselves. This means, that national parliaments have a role to play in formulating their judgement, *vis à vis* their own governments, on legislative concepts of the European Commission, before their ministers go to Brussels. This is already done by several national parliaments in the Union, including the ones of the United Kingdom and Denmark. National parliaments cannot be forced to limit themselves to questions of subsidiarity alone, as is suggested by the Constitutional Treaty and the Treaty of Lisbon.

If those are the facts, comparing national parliaments and the European Parliament gets the more relevant for our analysis. To that end, I will make use of my own small theory about the character of democratic parliaments. Every parliament is, according to that theory (which owes much to the work of the British political scientist Anthony King¹⁷) three social institutions in one: it is a political *arena*, it is an independent *institute* and it is a *marketplace* where social interests are dealt with.

Most national parliaments are dominated, at least until now, by the characteristics of the *arena*, where party conflicts play the key role and were members are divided between government supporters, mostly building a majority, and members belonging to the opposition. At the same time it is their stronghold. Effective policy making is only possible, if the government can be sure of a parliamentary majority, at least when important questions are concerned. National parliaments in Europe look with bad conscience to questions of pure interest representation, but in most cases they are effective *marketplaces* for all sorts of lobbies. The American Congress is the best example of a parliament with relatively weak party-loyalty, but high sensitivity for lobby-influence. National parliaments in Europe are relatively weak in representing the authority and influence of the parliamentary *institute* as such; loyalty to government or opposition is mostly too strong.

The European Parliament is no longer the integrationist action-group of the beginning, during the fifties. It has, as I have tried to explain, developed into a

real parliamentary *institute*, in the sense that it is successfully participating in legislation, in investigating problems in Europe, and in trying to get hold of the Commission's activities. More problematic and part of the famous 'democratic deficit', are the opportunities to control the implementation and maintaining of European laws and policies. Those are mostly activities, decentralised to the member states.¹⁸

The main advantage of the European Parliament is its independence from the executive and co-legislator, much more than in national parliaments, but apart from a motion of no-confidence against the Commission and the power to veto part of the legislation, it has no real 'threat potential'. The European Parliament is more of a busy *marketplace*, which is of real significance for its being well informed and its influence too. As a *market*-institution the European Parliament is growing into a real competitor of national parliaments in the member states.

Its main weakness is the near absence of a real political *arena*, although there are several political groups in the European Parliament. There is no majority for or against a government; besides, political groups are internally divided. For viewers from outside it is hard to understand what a debate is about and what really is at stake. That is, apart from the language problems which make lively debate not very easy.

Given these differences in character, there are repeatedly complaints about the democratic deficit in the European Union. Furthermore, politicians who really like their job, prefer national parliament to the European Parliament: more seems at stake; there is more threat potential to be played with; there is more drama. All qualities, bound to the political arena, which fail in Brussels and Strasbourg. Often the conclusion is, that the European Parliament is not only depoliticised and dull, but also less politically important. This is, in my opinion, a misunderstanding.

If one is prepared to think in terms of the European Union as an composite constitution and not a multilevel one, national parliaments and the European Parliament not only have their own task in the European scene. There is reason to believe that both are able to be each others complement. The division of tasks between both kinds of parliaments is not a zero sum-game, but a question of each making its choices on an equal level and busy with the same main questions of European policy-making. Both kinds of parliament have to use their strengths to compensate for the weaknesses of the other. National parliaments

are better arenas and are also more experienced and more equipped controllers. The European Parliament has shown outspoken quality in legislation. Both should further develop their investigative qualities.

The European Parliament's almost exclusive stronghold is its capacity, and its opportunity at the same time, to investigate, analyse and judge the state of democracy in the 27 member states.¹⁹ That is, and will be for many years to come, an activity of prime importance in the European Union. No national parliament can take this responsibility over from the European Parliament. In the recent past the European Parliament has proven to be highly influential – even with a certain ‘threat potential’ towards member states – in this area of democratic action. I can only hope that it will preserve its growing strength and turn it into a real power.

NOTES

1. Ph. Kiiver, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution Building*, The Hague: Kluwer Law International, 2006; V. Herman/R. van Schendelen (eds), *The European Parliament and the National Parliaments*, Farnborough: Saxon House, 1979; A. Maurer/W. Wessels (eds), *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Nomos, 2001; M. Cotta/H. Best (eds), *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change and Convergence*, Oxford: Oxford University Press, 2007.

2. D. Dinan, *Europe Recast: A History of the European Union*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2004; N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006 (6th ed.).

3. R. Corbett/F. Jacobs/M. Shackleton, *The European Parliament*, London: John Harper, 2005 (6th ed.).

4. H. Rasmussen, *On Law and Policy in the European Court of Justice*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986; J.H.H. Weiler, “A Quiet Revolution: The European Court of Justice and the Interlocutors”, *Comparative Political Studies* 26 (4) (1994), 510-534.

5. A. King, “Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West-Germany”, *Legislative Studies Quarterly* 1 (1976), 11-36.

6. A. Moravcsik, “Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder”, *Journal of Common Market Studies*, 33 (4) (1995), 618 (Italics in original).

7. J.Th.J. van den Berg, “Toch maar gaan stemmen donderdag”, *NRC-Handelsblad*, 2. June 1979.

8. Nugent, *Government and Politics of EU*, 29-30.

9. Nugent, *Government and Politics of EU*, 69-70.

10. C. Church/D. Phinnemore, *The Penguin Guide to the European Treaties: From Rome to Maastricht, Amsterdam, Nice and Beyond*, London: Penguin, 2002.

11. Committee of Independent Experts, *First Report on Allegations Regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*, Brussels: European Parliament, 15. March 1999.

12. A.P. Oostlander, *Leven in de droom van gisteren*, Franeker: Wever, 2002 (*Living in Yesterday's Dream* are the political memoirs of the Dutch christian-democratic MEP, Arie Oostlander).
13. P. Taylor, *The European Union in the 1990's*, Oxford: Oxford University Press, 1996; M.G. Schmidt, "The Consociational State: Hypotheses Regarding the Political Structure and the Potential for Democratization of the European Union", in: J. Steiner/Th. Ertmann (eds), *Consociationalism and Corporatism in Western Europe*. Special Issue of *Acta Politica*, 37, 2002; O. Costa/P. Magnette, "The European Union as a Consociation: A Methodological Assessment", *West-European Politics* 23 (3) (2003), 1-18.
14. J. Werts, *The European Council*, London: John Harper, 2008.
15. An overview of the theoretical diversity in: Nugent, *Government and Politics of EU*, 545-577. Also: B.F. Nelsen/A. Stubb (eds), *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003. For a fine example of the intergovernmentalist approach: P. Magnette, *What is the European Union? Nature and Prospects*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.
16. L. Besselink, *A Composite European Constitution* (Inaugural Adress University of Utrecht), Groningen: Europa Law Publishing, 2007; I. Pernice, "Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitutionmaking Revisited", *Common Market Law Review* 36 (4) (1999), 703-750.
17. A. King, in: *Legislative Studies Quaterly* 1976; J.Th. J. van den Berg, *De Eerste Kamer, of: de zin van rivaliteit* (Farewell Adress University of Leiden), Leiden 2006.
18. J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke: Macmillan, 2003.
19. See also chapter of Stelios Perrakis in this book, *supra*.

Andreas Maurer

Head of division EU External Relations, German Institute for International and Security Affairs

**FROM TALKING SHOP TO WORKING PARLIAMENT:
THE CHANGE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT FUNCTIONS
AND ITS IMPLICATIONS FOR PARLIAMENT'S PROFILE**

1. The European Parliament and Institutional Reform

One of the key features of the European Union's constitutionalisation process has been the incremental parliamentarisation – i.e. the increased delegation of supervisory, budgetary and legislative powers to the European Parliament – of more and more policy fields since the Single European Act (SEA) in 1987. In four Intergovernmental Conferences (IGCs) – 1985/1987, 1991/1993, 1996/1999, and 2000 – the European Parliament has seen its own position strengthened.¹ To date, there have only been few attempts to understand this process of parliamentarisation.²

Proponents of intergovernmentalism argue that the European Union's constitutional order “has developed through a series of celebrated intergovernmental bargains” and that “[t]he most fundamental task facing a theoretical account of European Integration is to explain these bargains”.³ Viewed in this way, the strengthening of the European Parliament depends solely on member states interests, which are negotiated at IGCs. However, both the underlying rationale and the theoretical preponderance of IGCs for the constitutional development have increasingly come under attack. On the one hand, it has been stressed that on the basis of a rationalist logic of action it is impossible to explain the at least partial parliamentarisation of the European Union. Indeed, why should governments, which want to maximise their national interests, agree to create and empower a supranational parliament, whose powers could conflict with their own? On the other hand, it has been argued that IGCs do not act on a “tabula rasa”. Instead, existing institutional arrangements and practices of co-operation predetermine the outcomes of the negotiation process. Consequently, the

European Union's institutional development should not simply be seen as isolated, free-standing interstate bargains but rather as continuous process of informal and formal Treaty revision, with IGCs often merely formalising existing practices.⁴ Looked at this way, the process of parliamentarisation takes place through developments which take place between IGCs. But how exactly does parliamentarisation between IGCs occur?

I tackle the puzzle of parliamentarisation by focusing on the role of Interinstitutional Agreements (IIAs) within the context of IGC's. The number of IIAs concluded between the European Parliament, the Commission and the Council has sharply risen since the Maastricht Treaty.⁵ IIAs are designed to facilitate interinstitutional co-operation and prevent conflicts between the institutions. However, IIAs are more than just pragmatic answers to interinstitutional co-operation problems since they tend to strengthen the European Parliament's position in the European Union's constitutional set-up by expanding the European Parliament's control, information and legislative competencies, and placing it on equal footing with the Council.

Arguing about the European Parliament and its potential to provide the European citizens a collective voice in the Union's policy cycles does not mean that parliamentarism and the parliamentarisation of the European Union's system (Fischer 2000; Napolitano 2002) is the only way for bridging the gap between the citizens and the Union. One can easily assume that even with the entry into force of the Lisbon Treaty, many scholars and practitioners of European integration will continue to argue that focusing on the parliamentary input structures of the Union is only one of several ways in which governance "beyond the state" (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996) might gain legitimacy. I therefore conceive the European Parliament and the cascade-like parliamentarisation of the Union's decision making system (Maurer/Wessels 2001; Maurer 2002) as one but an essential tool for building a legitimate European order.

The European Parliament constitutes one of the four core institutions of the European Union. It is the only directly legitimated component of the European Union's institutional set-up. The last five treaty reforms caused major implications for the European Parliament and its position *vis à vis* the other institutions, specifically the Council and the Commission. The Lisbon Treaty confirms Helen Wallace's analysis that the European Parliament was and still is "the largest net beneficiary of the institutional changes" (Wallace 1996: 63).

This paper first tries to assess the dynamics of the European Parliament in op-

erating according to a set of parliamentary functions. The overall question is, how the European Parliament performs in adopting European legislation and in controlling the Union's quasi-executive branches. Do the rules provided by treaties, inter-institutional agreements and similar bases matter for the European Parliament as a "multifunctional organization" (Judge/Earnshaw 2003: 24) and how do they matter for the repartition of workload within the European Parliament?

In analysing the European Parliament's practice during the past 1994-1999 and 1999-2004 legislatures, I propose to investigate the parliamentary implementation of the treaties and treaty amendments. In other terms, we will explore the "real use" of the different "constitutional offers" at hand.

2. Legal Offers and Exploitation. Methodological Clarification

I define constitutional offers as the European Union's treaty provisions, a dynamic and evolving set of opportunity structures that provide parliamentarians with potential power to participate in the European Union's policy making process. I thus conceive the European Union's primary law – the treaties and similar constitutional acts like inter-institutional agreements – as subsequent propositions to the European Union institutions and the member states for joint decision making and for delegating powers from one level to another. Evidently, the Union's constitutional bases do not "dictate" a clear nomenclature of procedures, actors to be involved and policy fields to be applied (Hofmann 2003). Instead, the institutions have to choose – by application of one or more legal bases – whether an envisaged piece of legislation is subject to parliamentary scrutiny through consultation, for European Parliament initiative reports or urgency resolutions, or has to be decided by qualified majority or unanimity, whether the legislation should be adopted in the format of a regulation, a directive or another type, and whether referral should be made to the consultation, the cooperation, the assent, or the co-decision procedure or without any participation of the European Parliament. In other words, different constitutionalised procedural blueprints and inter-institutional rules "compete" for application.

To understand the European Parliament's development from a merely consultative assembly into a more "powerful" legislative chamber, I look at the realization of European Union treaty based provisions with regard to the day to day utilisation of different legislative procedures involving the European Parliament as an at least consultative body, the exploitation of different policy areas and re-

spective legal bases which the treaties provide for adopting binding legislation, the workload of Committees in the European Parliament, and the implications of procedures and institutional rules for Parliament's management. Several other developments illustrate the European Parliament's performance in the implementation of its scrutiny powers, inter alia its original scrutiny powers, the appointment and investiture of the European Commission and its role with regard to the nomination of the European Central Bank and other institutions, the possibilities to hold the European Union's non-parliamentary institutions to account, and the proceedings and findings of the European Parliament's temporary Committees of Inquiry.

To capture the constitutionally based roles of the European Parliament, I distinguish and trace its different functions. Drawing on earlier works by Bourguignon-Wittke et al. (1985), Grabitz et al. (1988), Steppat (1988), Schmuck/Wessels (1989) and subsequent studies on the specific role of the European Parliament in a dynamic and evolving structure (Maurer 1996; Wessels 1996) I define these functions as policy-making, controlling, elective and system-developing (Maurer 2002: 86-88).

- Policy-making is defined as the participation of the European Parliament in the EC/EU policy cycle in relation to the Council and the Commission. The function derives from parliament's rights and obligations to (co-)negotiate and decide on European politics. The policy-making function thus reflects Parliament's capacity to participate in and to influence the preparation, adoption, implementation and control of binding legislative acts.
- The control function is defined through Parliament's rights and obligations to call other institutions of the Union to account. In addition to its traditional role in granting the budgetary discharge to the European Commission, the Parliament is involved in other, less spectacular, scrutiny activities. It may put oral and written questions to the Commission and the Council, hear Commission officials and national ministers in parliamentary committees, hold public hearings, set up temporary committees of inquiry and discuss the European Union's performance with the Council's Presidency.
- The elective function covers Parliament's right to participate in the nomination and investiture of other EU institutions (the Commission, to appoint a European Ombudsman or Mediator). Thus, as studies previously carried out on the European Parliament considered the elective function only to a limited extent, this function has since been significantly developed.

- Finally, the system-development function refers to the participation of the European Parliament in the development of the European Union's constitutional system (such as institutional reforms and the division of competencies). Making full use of this function also relies on instruments such as the use of internally binding law such as the Rules of Procedure. Thus, the system-development function refers to Parliament's ability to present, promote and defend proposals for institutional reform.

Time is a scarce resource. Different issues, agendas, parliamentary functions and roles compete for attention and define the relative, daily importance of European Parliament functions and Members of the European Parliament (MEP's) profiles. Given the limits on time and resources of parliamentarians, the definition of certain priorities necessarily leads to other points on the agenda being treated as secondary. Hence, the European Parliament, its Committees and its individual MEP's have to manage the allocation of their resources in order to fulfil the treaty-based duties according to a rather rigid time-schedule. Each new EU treaty does not only bring new powers to the European Parliament, but induces a revision of parliamentary tasks and functions in the light of time as a fixed constraint. To put it bluntly: During the 1970's, the European Parliament could easily allow each individual member to act as freely as possible, because the European Union's constitutional framework did not force the European Parliament to deliver legislative amendments within a given time-period. The introduction of the cooperation, the assent, and later on the codecision procedure thus terminated the European Parliament's relative independence from the Commission's and the Council's work programme. The substance of the policy-making function altered considerably and forced the European Parliament to reallocate the time-schedule of its plenary and committee sessions in order to digest incoming – legislative – workload. Parliamentary efficiency became one of the favourite jingles of the European Parliament. Kreppel's analysis on the evolution of the European Parliament's rules of procedure underlines rightly that the "most frequently cited reason for a adopting a change, and often controversial changes were proposed in the name of greater efficiency" (Kreppel 2002, 104). Consequently, giving priority to a set of duties and resulting functions defines the set of duties to be treated as secondary issues and moves other parliamentary functions on the political backburner.

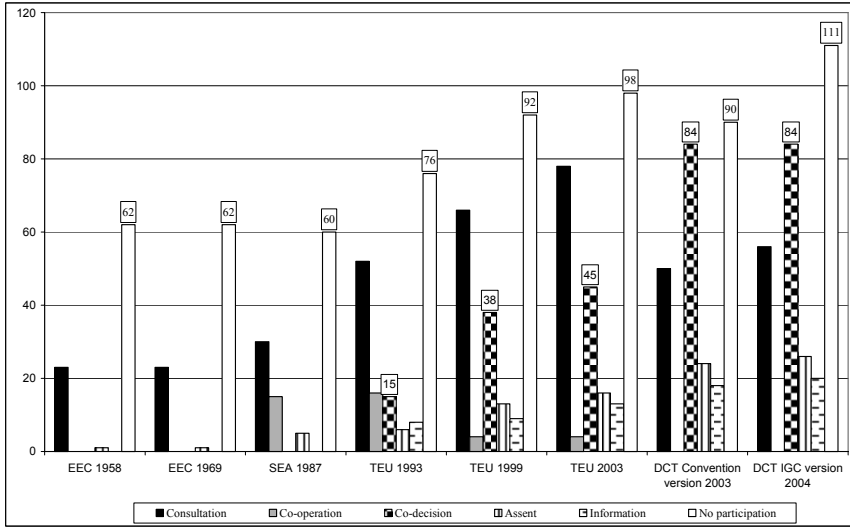
3. The Evolution of the European Parliament's Roles

As the Luxembourg, Maastricht, Amsterdam and Nice versions of the EU treaties, the DCT/RT considerably alter the institutional balance between the Union's main actors (Huber 2003: 574-599; Jacobs 2003; Nickel 2003: 501-509; Scelo 2002: 578-582; Schoo 2004: 63-74). The Treaty will have a major impact on the European Parliament by increasing its formal powers in different ways. The extension of the areas where the co-decision and the assent procedure apply, the simplification of the co-decision procedure, the full recognition of Parliament within the field of home and judicial affairs, and the changes made to the procedure for the nomination of the President of the Commission and the other Commissioners.

The DCT/RT's reforms are constitutional follow-ups and adjustments to the Maastricht Treaty, and not a totally new conceptualisation of the Union's para-constitutional basis. Therefore, and in order to accelerate ideas about how the Parliament may develop in the next years, we should go one step below primary law and look into the exploitation of what has already been achieved. The DCT/RT reveals a tendency towards a polyarchic, multi-level polity where competencies are not only shared between the members of the Council but also between the Council and the European Parliament. In a retrospective view, Parliament's access to the decision-making system of the EC is the result of a slow but unrelenting process of Treaty reforms. Hence, the relative proportion of Parliament's exclusion from the European policy-making process has diminished considerably. However, if we focus on the absolute rates of the treaty-based decision-making procedures, we have to recognise that the growth in consultation, co-operation and co-decision procedures has been offset by an incessant increase in Parliament's 'non-participation'.

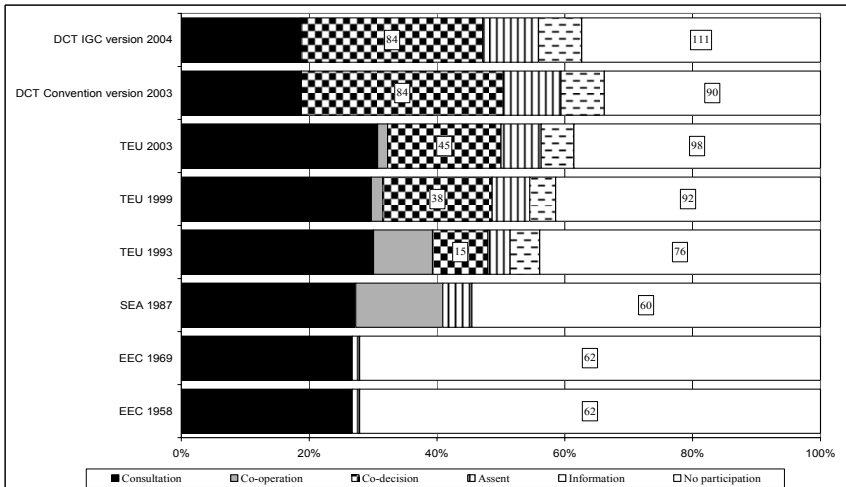
The Treaty reforms introduced and subsequently widened the scope of application of the co-decision procedure both with respect to those policy areas which it had just introduced into the EC sphere and with respect to policy areas already covered by the co-operation procedure. The assent procedure was extended to new TEU provisions such as sanctions in the event of a serious and persistent breach of fundamental rights by a member state. The IGC's from Luxembourg (1986) to Nice (2000) also confirmed a constant extension of consultation procedures for new policy areas such as in the field of home and judicial affairs, social and employment policy. The Convention, and the introduction of

Graph 1: Decision-Making powers of the EP and the Council (absolute numbers)



Author's own calculation on the basis of the original EU treaties

Graph 2: Decision-Making powers of the EP and the Council (relative, in per cent)



Author's own calculation on the basis of the original EU treaties

a hierarchy of norms and procedures (Articles I-32 to I-36 DCT) then resulted in a reduction of consultation and a switch from consultation to codecision. As a result of the last IGC processes, many core issues of European integration had been added to decision-making procedures providing the European Parliament with considerable powers *vis à vis* the Council of Ministers and the European Commission. However, the European Parliament continues to be excluded from dynamic and “costly” policy areas such tax harmonization.

Apart from the extension of co-decision, the Amsterdam Treaty simplified the procedure itself considerably in four ways: It provides for the adoption of a legislative text at first reading phase if the European Parliament does not propose any amendment at first reading or if the Council agrees with all of the European Parliament’s first reading amendments. Second, the phase whereby the European Parliament could vote on its intention to reject the Council’s common position was dropped –mainly on the basis of the European Parliament’s own attempts during the IGC. Consequently, the European Parliament can go straight to a vote of rejection and the draft proposal will fail. Third, the so-called third reading whereby the Council could seek to impose the common position after a breakdown of conciliation, unless the European Parliament could overrule it by an absolute majority of its members, was dropped, too. The elimination of the third reading was the most controversial question. In the end, France accepted the new procedure for two reasons: First, Paris’ proposals for strengthening the role of national parliaments in the Union were successful in that Amsterdam provided for a new, legal-binding protocol on the powers offered to these actors (Maurer 2001). Secondly, unlike its then Gaullist predecessor, not only the French Socialist Party as such, but also the Red-Green coalition led by Lionel Jospin had a more positive attitude towards the European Parliament. Fourth, as one of the most important achievements of Amsterdam, the procedure provided for the proposal to have failed in the absence of agreement in conciliation. This deletion of the third-reading phase finally put Parliament on an equal footing with the Council in every stage of the procedure. Under the original co-decision procedure, the Council could obstruct Parliament with a “take-it-or-leave-it” offer after unsuccessful conciliation (Tsebilis 1994; Garrett 1995; Tsebilis/Garrett 1997). The “equalisation” of both legislative branches thus induced a more balanced set of veto powers. In more concrete terms, Co-decision II (post-Amsterdam) had important effects for how the Parliament is perceived by the outside world: Under the Maastricht rules, the Council could

easily make the Parliament pay for the failure of a draft legislative act. Since the entry into force of Amsterdam, both Council and Parliament share the responsibility for the adoption as well as the failure of a proposed legislative act. Both institutions anticipated this reform in March 1998, when no agreement on the Comitology issue could be found within the conciliation committee on the draft directives 93/6/EEC and 93/22/EEC. Instead of revising the draft according to the Maastricht Treaty provisions, the two institutions declared the failure of the procedure after conciliation.

4. Exploitation I - Parliamentary Co-Governance in Practice

Both the co-operation and the co-decision procedure had a considerable impact on the European Parliament's involvement in the production of binding EC legislation (Crombez 1997; Crombez 2000). Until July 2004 a total of 759 legislative proposals had been transmitted to the European Parliament pursuant to the co-decision procedure, of which 630 had been concluded. In 559 cases the Commission's initiatives resulted in binding legislation decided jointly by the European Parliament and the Council. 71 legislative proposals of the Commission failed. In 63 of these, the procedure lapsed because the Council was unable to adopt a common position and the Commission decided to withdraw its original proposal. Only eight cases failed due to unsuccessful conciliation (four times) or after the European Parliament voted against the agreement reached in the conciliation committee (four times). Apart from these failures, the co-decision procedure has led to satisfactory outcomes.⁶

Since 1996 nearly one quarter of EC legislation considered by the European Parliament was adopted under the co-decision procedure. The last three versions of the EU Treaties strengthened the position and legislative role of Parliament regarding the internal market, including the areas of environment, consumer protection, transport, research and education policy. Moreover, taking into account the total of legislation passed since 1986/87 by adding together the percentages of both co-operation and co-decision, their scope of application within Parliament had been significantly extended. However, if we take into account the overall output of binding legislation adopted either by the Council of Ministers or by the European Parliament jointly with the Council, we should qualify this assessment: Hence, legislative acts concluded in 2003 pursuant to both the co-operation and co-decision procedure represented only 39,3% of the

total of legislation adopted by the Council. But before jumping on conclusions highlighting the relative failure of Parliament as a ‘truly’ legislative chamber, we should take a closer look into the proportion between the Council’s legislation and Parliament’s involvement therein:

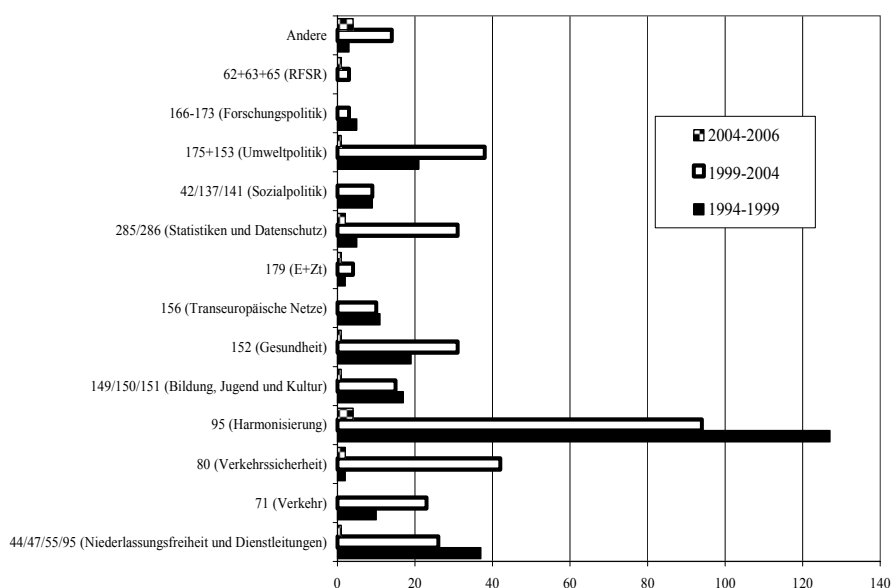
The overall EU legislative output is mainly due to three policy fields: Agriculture and Fisheries, Trade policy and Customs policy. Note also the high percentage of Commission legislation – authorised either by the Treaty itself or the Council pursuant to its right to delegate executive competencies to the Commission – in agriculture policy. In turn, the policy fields dealing with Socio-Economics represent only 15 to 25% of the EC’s production in binding law. If we concentrate on these fields which comprise the internal market, industry, economic policy, environment and consumer protection, telecommunication and transport policy, the European Parliament’s legislative role becomes much more significant: Since most of the legislation in these fields required either for co-operation or co-decision, the participation of Parliament tends towards 75%. Hence a high proportion of the Council’s output concerns non-legislative acts, i.e. executive or administrative acts, especially in the fields of agriculture, competition, trade and customs policy. Neither the European Parliament as such nor any of its component political groups asked to participate in consultation or any other procedural rule when the Council deals as a price-fixing agency or when it confirms member state nominations for one of its standing committees. If one concentrates exclusively on the Council’s output in the fields of environment or consumer protection policy, the European Parliament’s participation through co-operation and co-decision is much more significant (in 2003 around 82%).

45,69% of the codecision procedures concluded up to the end of July 1999 were based on Article 95 (harmonisation measures concerning the internal market). For the 1999-2004 legislature, the exploitation of Article 95 diminished towards 26%, while the use of the legal bases for environment, health, social and transport policy augmented considerably, thus mirroring both the European Parliament’s new legislative powers and the increased importance attached to these policy fields.

If we take a closer look at the “internal market” measures passed under co-decision, we identify nearly 80% of acts which were related to environmental and consumer protection policy. Being of a regulatory nature (definition of norms, restrictions, limits etc.), the European Union institutions based legislation on

the general harmonisation clause Article 95 provides for. During the 1999-2004 legislature, 51% of the co-decision procedures were based on ‘new’ policy competencies incorporated into the Maastricht and Amsterdam Treaties together with the co-decision procedure (Education and Youth, Culture, Health, Consumer Protection, Trans European Networks, Data protection). On the other hand, the exploitation of legal bases dealing with Title III ECT on the free movement of persons, services and capital was less significant: 7,8% of all co-decision procedures were based on one of these articles.

Graph 3: Exploitation of Legal Bases in Codecision 1994-2006



Author’s own calculation on the basis of the Legislative Observatory; Legend: Art. 40 – Free movement of workers; Art. 44 – Right of establishment; Art. 46 – Treatment of foreign nationals; Art. 47 – Mutual recognition of diplomas and provisions for the self-employed; Art. 55 – Services; Art. 71 – Transport policy; Art. 80 – Transport policy; Art. 95 – Internal market harmonisation; Art. 137/138/141 – Social policy; Art. 149 – Education and Youth; Art. 150 – Vocational training; Art. 151 – Culture; Art. 152 – Incentive measures for public health; Art. 156 – Trans-European Network guidelines; Art. 166-173 – Multi-annual Framework Programme for Research & Technology; Art. 175 – Environment programmes; Art. 179 – Development policy; Art. 284 – Information policy; Art. 285-286: Statistics and Data Protection.

The increased referral to the co-decision procedure has extensive effects on the functioning and the internal management of the European Union (Shackleton 2000; Maurer 2002). Given the time-constraints imposed on the Parliament by the procedure and the concentration of its scope of application, Parliament had to adapt itself in several ways.

Similarly to what we can observe with regard to the scope of the procedure, co-decision is leading to a structural concentration of workload in three permanent committees. Hence, the bulk of procedures during the 1994-1999 period touched the Committee on the Environment, Public Health and Consumer Protection, the Committee on Economics and the Committee on Legal Affairs. During the 1999-2004 period, the Committee on Regional Policy and Transport and the Committee on Trade, Industry, Energy and Research Policy entered into the Club of the busiest legislative Committees. The procedure proved to be very time-consuming for MEP's in those committees with a heavy co-decision burden. The five committees concerned shared nearly 80,1% of all procedures concluded until July 2004.

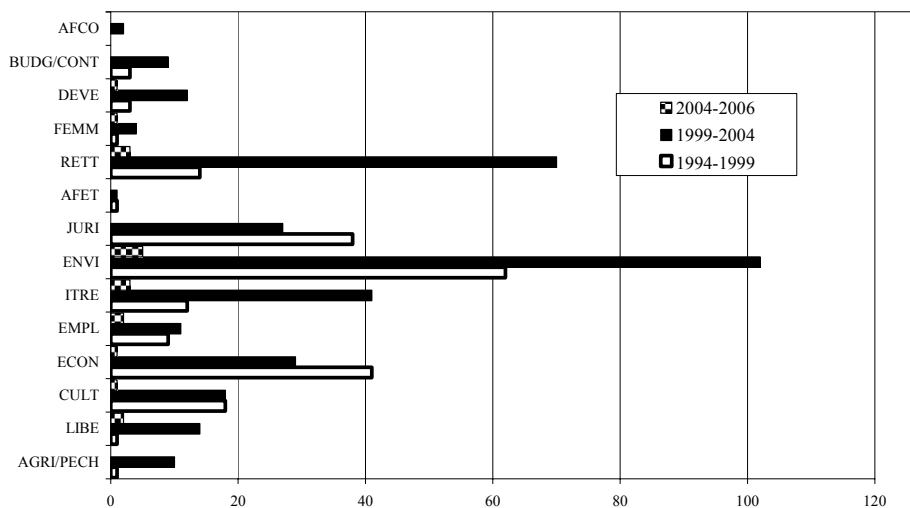
The Committees on Agriculture, on Fisheries and on Civil Liberties were activated by a relatively high amount of legislative consultation procedures. The Committee on Foreign Affairs digested the highest amount of Assent procedures, and the two budgetary committees focused on both consultation and budgetary procedures. Only the Committees on Employment and Social Affairs, on Constitutional Affairs, and on Women's Rights and Equal Opportunities dealt merely with EU legislation.

Table 1: Overall Exploitation of Codecision, Consultation and Assent procedures within the EP Committees 1994-2004

	AGRI PECH	LIBE	CULT	ECON	EMPL	ITRE	ENVI	JURI	AFET	RETT	FEMM	DEVE	BUDG CONT	AFCO
COD	15	10	33	71	20	50	175	73	2	78	5	12	12	2
CON	571	145	39	114	96	231	96	69	26	23	5	22	113	3
Assent	2	0	0	0	0	34	0	4	47	3	0	4	1	2
Sum	588	155	72	185	116	315	271	146	75	104	10	38	126	7

Author's own calculation on the basis of the Legislative Observatory

Graph 4: Exploitation of EP Committees in Codecision 1994-2006



Author's own calculation on the basis of the Legislative Observatory; Legend for Committees: BUDG – on Budgets, CONT – on Budgetary Control, LIBE – on Citizens's Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs, ECON – on Economic and Monetary Affairs, JURI – on Legal Affairs and the Internal Market, EMPL – on Employment and Social Affairs, ITRE – on Industry, External Trade, RTD and Energy, ENVI – on the Environment, Public Health and Consumer Policy, AGRI – on Agriculture and Rural Development, PECH – on Fisheries, RETT – on Regional Policy, Transport and Tourism, CULT – on Culture, Youth, Education, the Media and Sport, AFCO – on Constitutional Affairs, FEMM – on Women's Rights and Equal Opportunities, AFET – on Foreign Affairs, Human Rights, CFSP, DEVE – on Development and Cooperation

Obviously, the extension of co-decision confirms the ongoing dynamics of organisational concentration and functional differentiation-specialisation within the European Parliament (Bowler/Farrell 1995; Farrell/Héritier 2003). The rearrangement of Parliament's Committee structure of April 1999 boosted these features to some extent. Both the new Committee on Legal affairs and the Internal Market (JURI) and the Committee on Industry, External Trade, Research and Energy (ITRE) took over the tasks related to co-decision of the former three Committees: Economic and Monetary Affairs and Industrial Policy; Research, Technological Development and Energy; Legal Affairs and Citizen Rights. Therefore, concentration remained within the family of former 'legisla-

tive' Committees. More challenging the new Committee on Regional Policy, Transport and Tourism (RETT) fused two Committee structures, which heretofore fulfilled fairly different tasks: Whereas the bygone Committee on Regional policy concentrated on a consultative role in distributive policy making, the former Transport and Tourism Committee acted under consultation, co-operation and co-decision and was involved in both the generation of some kind of 'European public goods' (Trans-European Networks) and regulatory policy making. Therefore, the fused Committee on Regional Policy, Transport and Tourism developed a structure providing rather new cross-sectional views of Parliament. Since the Council retained its sectional structure for regional and structural policy on the one hand and transport policy on the other until 1999, the Members of the Parliament's cross-cutting Committee provided a more comprehensive perspective into the fragmented "policies-actors" structure of the Council, COREPER and the related working group network.

5. Does Parliament Matter?

Through the introduction and subsequent reform of the co-decision procedure, the European Parliament gained more control in the legislative process – it can prevent the adoption of legislation – and acquired more means of input into binding EC legislation – the final legislative act requires Parliament's explicit approval. Co-decision had a considerable impact on the "functional professionalisation" and policy field linked "specialisation" of MEP's. Hence, the nature of EU legislation under codecision condemns members to become experts in highly technical and complex issues. Expertise is not a new feature for MEP's, and it is not exclusively relevant to the existence of the co-decision procedure. However, unlike other procedures, co-decision provides much more room for manoeuvre, where Parliament and Council are obliged to settle technical issues of an immediate relevance for the EU's citizenry, face to face, and on an equal footing. If Parliament amends the Council's common position and the latter is not willing to accept the amended version, Parliament has the power to bargain with the Council on a joint compromise text. However, procedures and inter-institutional rules are not what the electorate is primarily interested in. Citizens do not vote on the ground of highly aggregated institutional settings, nor do they vote for an institution as a unitary body among other at the disposal. Instead electing the European Parliament means *selecting* those which reflect the citizenry

wishes, interests, worries and concerns. Elections are about people, parties and cleavages (Hix 2001). Neither are the media interested in providing an account of *how* substance is being achieved. Public(hed) Opinion too is oriented to daily or weekly news on *who* has ruled out whom, who is paying for what, who has achieved substance. In this context, MEP's are in an uncomfortable situation. The bulk of achievements is reached with overwhelming majorities, leaving apart the fact that Parliament is composed by political groups. Thus, the usual confrontation between 'left' and 'right' does not appear in the public realm. The net which frames deliberation and decision-making processes in the Union is highly complex. Since the lines of confrontation are inter-institutional instead of partisanship, they tend to de-politicise conflicts and substance.

Given that the expansion in formal powers implies MEP's with a heavier burden of responsibility, they have to ensure that the culminated interests of the EU's citizenry are taken seriously. One possibility to 'measure' the influence of Parliament is to analyse the track of parliamentary amendments and to compare the success-rates of co-decision with those of co-operation or consultation. The empirical evidence about the European Parliament's relative success at different stages and readings of the procedures (Maurer 1998: 42, partly reproduced in Hix 1999: 97) does not confirm the prediction by Tsebelis and Garrett (Tsebelis/Garrett 1997: 74-92) who argued that the introduction of codecision reduced the power of the European Parliament (on the criticism against Tsebelis/Garrett see: Moser 1996: 56-62; Scully 1997: 233-252; Scully 1997a: 58-73; Scully 1997b: 93-103). Of the 86 joint texts agreed in conciliation during the 1999-2004 period, 17% corresponded to the Council's Common position, 23% were closer to the European Parliament's amendments adopted at its second reading, and 60% were genuine joint texts with European Parliament amendments partly integrated into the final text (European Parliament 2004: 14).

The European Parliament does not simply propose amendments, but it approves the draft legislative texts at every stage of the procedure "with Parliament's amendments". Consequently, Parliament acts as a joint author alongside the Council or – with regard to the first reading stage – the Commission during all phases of codecision. Thus, a second way of measuring the degree of influence which Parliament exerts on the substance of a legislative act dealt with under the co-decision procedure is to compare the final texts with the different drafts prepared by the Council and/or the European Parliament. One can distinguish between four cases:

- a final act corresponding to the Parliament's first reading which is defined as an act where the Council approves the European Parliament's first reading draft without amending it;
- a final act corresponding to the Parliament's second reading which is defined as an act where the Council approves the EP's second reading draft without amending it;
- a final act corresponding to the Council's common position which is defined as an act where the European Parliament, in its second reading approves the Council's common position without amending it;
- a final act corresponding to the conciliation committee's joint compromise text which is defined as an act where the Council was not able to take over all parliamentary second reading amendments. In this case, conciliation becomes necessary and both the Parliament and Council produce a joint text subject to a third reading in both institutions.

During the 1994-1999 legislature, 73 successful pieces of legislation corresponded to the Council's common position, while only 31 were based on the European Parliament's second reading and 63 cases on the joint compromise text agreed between Parliament and Council at third reading stage. During the 1999-2004 legislature, 118 legal acts were adopted on the basis of the European Parliament's first reading, while 91 grounded on the Council's common position, 93 on Parliament's second reading and 86 on the joint compromise between the two institutions.

However, we should not jump to conclusions in interpreting these figures as a failure of the European Parliament's influence. Firstly, even a legislative act which corresponds to the Council's common position is an act concluded with Parliament's agreement. Secondly, a legislative act corresponding to the common position of the Council does not automatically represent a legislative act where Parliament had any influence. Hence, the Council in its common position incorporates parliamentary first reading amendments and consequently, the Parliament does not propose new amendments in the second reading stage (Hubschmid/Moser 1997).

6. Exploitation II - More Legislation Does not Increase Parliamentary Scrutiny

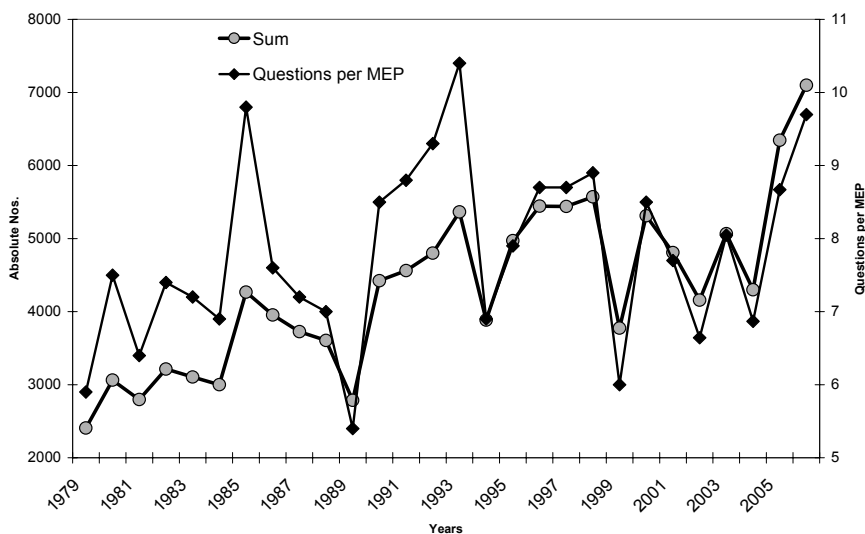
Does the increase of Parliament's workload with regard to its policy-making function induces a change in attention of its control function? Accountability

is a key concept of western democracies. It “can be seen as a precondition for other components of democratic rule: it is political responsibility that ensures that the terms on which political power is authorised are duly observed; and it is the need for power-holders to compete for re-election that gives them an incentive to be responsive to the public” (Lord 1998: 80). The European Parliament’s traditional instruments for holding other institutions to account – parliamentary questions – are oriented towards the single MEP and political groups. Questions are one of the “freest procedures in modern legislatures”. They “give the individual MEP an excellent chance of promoting and defending those issues which he or she regards important” (Raunio 1996: 357). In other terms, questions also serve MEP’s to present or to defend their perceived constituency’s interest. Given the observed characteristics of a legislative and specialist parliament with regard to its policy-making function, questions can be regarded as a compensatory element for the individual and, with regard to the profile of MEP’s, for the backbencher.

Due to the anticipated position and workload in EC legislation and thus to the expected restrictions on available plenary time, Parliament changed its internal rules already in 1993 to re-organise its working mechanisms for executing its control function. Since then three kinds of questions are allowed: Written questions tabled by any MEP are the most popular of the procedures, since there are no procedural constraints and members are free to decide when to submit a written question. Questions for oral answer (with debate) can only be tabled by a committee, a political group or 32 MEP’s. These questions are filtered by the Conference of Presidents which decide on their admissibility and order. The reply to these questions may be followed by the adoption of a resolution. Again, only a Committee, a political group or 32 MEP’s may table such a resolution. Finally, questions in question-time can be tabled by any MEP but the President decides on their admissibility and on the order.

The oscillation of all three types of questions during a parliamentary term does not follow a clear pattern except that of direct elections. MEP’s increase the frequency with which they table questions prior to direct elections. However, since the entry into force of the Maastricht Treaty, the two types of oral question have remained at a level of around 1000 and 250 respectively per year. Moreover, questions for oral answer are at a very low level and – given the increase in number of MEP’s since 1995 (626 in relation to 518 since 1986) – clearly in decline. In contrast, it seems that written questions enjoy a growing interest

Graph 5: EP Questions 1979-2006



Author's own calculation on the basis of the Annual Reports of the European Commission.

among MEP's. As regards the destination of questions since November 1993, we observe a slight but constant growth in questions to the Council of Ministers. This interest in the Council started to increase in the early 90's, and remain stable since the coming into force of the Maastricht Treaty. Consequently, the newly introduced types of question with regard to the second and third pillars have not had a significant impact on the operation of Parliament's questions. Overall, the most original instrument of the European Parliament's control *vis à vis* the Commission and the Council has lost its attractiveness.

Another possibility for scrutiny exists in article 193 ECT providing for the European Parliament to set up temporary Committees of Inquiry in order to investigate "alleged contraventions or maladministration in the implementation of Community law". Parliament started its first inquiry at the beginning of 1996 with an examination of the EC's transit system.⁷ In July 1996, the European Parliament decided then to set up a second Committee on the BSE crisis which met 31 times during 6 months and presented its report in February 1997 (Shackleton 1997). The two committees of inquiry were successful in various ways. In spite of the lack of a judicial sanction mechanism in order to oblige

witnesses to tell the truth, the two committees recorded the evidence and made it available to the general public. In doing so, the European Parliament ensured that witnesses would be held to account by a wide audience outside the Parliament. Especially the BSE committee encouraged and enjoyed a significant press and media coverage (Shackleton 1997: 11).

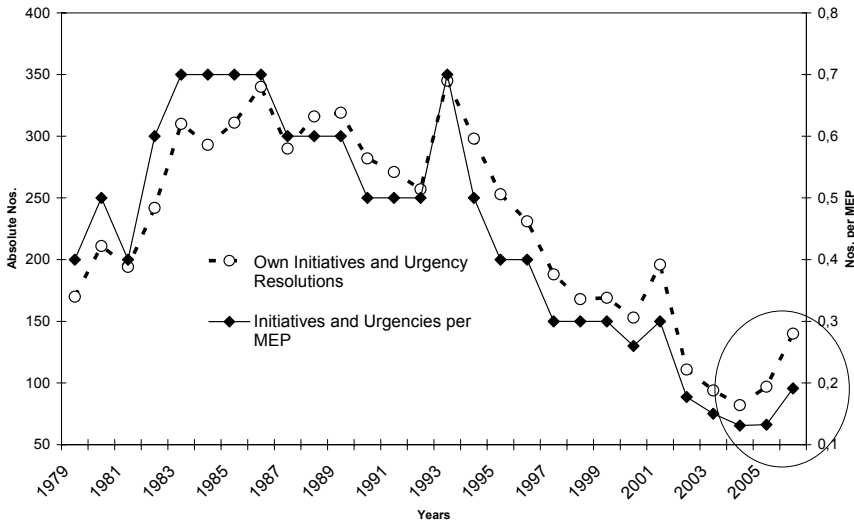
Due to a conditional threat of a possible motion of censure (Lord 1998), there was a direct and visible impact of the committees' work on the investigated institutions, namely the European Commission. In its resolution of 19 February 1997, Parliament warned the Commission, that if the recommendations of the BSE committee were not carried out within a reasonable deadline and in any event by November 1997, a motion of censure would be tabled. The threat of voting a motion of censure was a novelty for the European Union. It showed how the right of inquiry can be combined with other powers at Parliament's disposal. And Parliament's work mattered: Within the European Commission, the responsibilities of the Directorate General responsible for Consumer Affairs were widely expanded. In turn, the prestigious, but highly criticised Directorate General for Agriculture was obliged to hand over seven scientific, veterinary and food committees as well as a special unit which evaluates public health risks. Most important perhaps, the BSE inquiry also had a considerable impact on the outcome of the 1996/1997 IGC. It led to a fundamental change of the legal basis for EC legislation in the field of veterinary medicine. Article 152.4b ECT as amended by the Amsterdam Treaty held that "by way of derogation from Article 37, measures in the veterinary and phytosanitary fields which have as their direct objective the protection of public health", are to be decided pursuant to the co-decision procedure! The two committees of inquiry proved to be an effective additional means for the European Parliament's supervisory powers. The European Parliament demonstrated "its traditional pugnacious assertiveness of its rights and its ingenuity in exploiting constitutional grey areas" (Westlake 1997: 23). Article 6 of the Interinstitutional agreement holds that the rules "may be revised as from the end of the current term of the European Parliament in the light of experience". Given the two "test-cases" of the BSE- and the Transit-Committee, future negotiations between the institutions may focus on a sanction mechanism for Member States that refuse to co-operate in an inquiry. However, given the Council's – i.e. the member states' – reluctance during the original negotiations on the agreement, the Parliament is not likely to gain additional powers.

7. Exploitation III - More Legislation Equals Less Individualised MEP Work

Own initiative and urgency resolutions are an indicator for measuring the interest of MEP's in using different non-legislative scrutiny instruments offered to the European Parliament. Initiative reports and resolutions reflect awareness and interest of individual MEP's in making an issue public to the outside world – towards the Union's citizenry but also towards the Council and the Commission. Given the historical lacks of parliamentary powers in relation to participation in binding EC legislation, MEP's and political groups referred to the opportunity of own initiatives or urgency resolutions to give evidence of their general interests, their attention paid to a given issue or of their willingness to shape the policy agenda. For political groups, initiative resolutions are one of the core instruments which allow them to present their original point of view on a given issue. Even if own initiatives do not result in the adoption of new regulatory or distributive legislation, they allow MEP's and political groups to make prove of their collective – denationalised – interest in EU politics. Hence, in contrast to co-decision, where action against the Council (amendments to or rejection of its common position) requires the approval of an absolute majority (during the 1999-2004 legislature at least 314 votes), own initiative resolutions pass with the simple majority of votes cast. Accordingly, whereas co-decision condemns the two major political groups – the Party of European Socialists and the European Peoples Party – to reach agreement on parliamentary amendments which in consequence move the left-right cleavage apart from the agenda, own initiatives and similar resolutions provide each political group the opportunity to present their original socio-economic argument before the public. A major consequence of the shift towards European Parliament legislative power and its effective execution is a strong decrease in the number of non-legislative resolutions, own initiative reports (inviting the Commission to forward legislative initiatives) and resolutions after statements or urgencies. The number of these activities fell sharply from 2,41 per MEP in 1979 to 0,15 per MEP in 2003! On the other hand, the longer trend of this parliamentary function reflects the impact of the 2004 enlargement. Hence, the ratio of initiative reports per MEP is increasing since that date, thus reflecting the concentration of new MEP from the CEEC towards this kind of policy control.

Graph 6 shows the evolution of parliamentary initiative and urgency resolutions between 1979 and 2006. What becomes observable is that the evolution

Graph 6: Initiative Reports and Urgency Resolutions 1979-2006



Author's own calculation on the basis of the Annual Reports of the European Commission.

of the total number of initiatives and urgencies correlate with the constitutional setting and development of the Community/Union over time. In this regard, the growth from 1984 to 1986 reflects Parliament's activity in relation to European Political Co-operation and – more important – to its attempts for moving the then EEC into a European Union. The introduction of the co-operation and the assent procedure (Single European Act) then resulted in a continuous decrease of own initiatives. Only the debates on the Maastricht Treaty reversed this trend. However, since the entry into force of Maastricht, the usage of initiatives is falling again continuously and dramatically. Moreover, if we take into account the growth of Parliament due to the enlargement of the Union towards Spain, Portugal in 1985 and Finland, Sweden and Austria in 1995, we observe a significant decrease in resolutions per MEP from 1984 to 1985 and from 1994 to 1995 respectively. In other terms: The growth in number of MEP's did not result in an increase of non-legislative activity of Parliament.

8. The European Parliament's Communication Deficit

Since 1993/1994 the codecision procedure has been implemented extensively. Clear focuses are observable in the areas of the internal market policy, environmental policy and parts of the European Union's socio-economic agenda. The empirical analysis point to a specific process of EU-parliamentarisation in these policy areas. On the other hand, the exploitation of the European Parliament's policy-making function induced a specialisation of MEP's and a segmentation of the European Parliament into legislative and non-legislative Committees. MEP's active in policy-making become expert specialists in complicated matters. They present expertise and counterexpert's assessments to the Council's and the Commission's actors and argue about their political relevance and penetration into binding legislation. Indeed this potential is also given by the consultation procedure. However, providing and battling for expertise and counterexpert's assessments was barely used due to the ineffectiveness of parliamentary amendments in this procedure.

Overall, the institutional 'infinalité' of the EU treaties helped the European Parliament to strengthen its potential of influence because it did not have to integrate itself into the stiff corset of a representative's chamber whose majority is obliged to the loyalty to the Commission or the Council. Differently: Just the absence of an institutional hierarchy otherwise usual in the European Union member states between government and parliament permitted the European Parliament to adapt its potential as a co-legislating and power-limiting institution. The inclusion of the European Parliament into the European Union's legislative procedures had no negative effects on the efficiency of the whole decision making system. On the contrary: The power extensions of the European Parliament in its policy-making function led all together to more efficient decision-making sequences, although the potential for interinstitutional conflict has increased between Council and European Parliament (Maurer 2003: 239-241).

The increase of formal legislative powers of the European Parliament induced a considerable shift of emphasis from the control function to the policy-making function, because policy-making claims more and more time and personnel resources. Under this point of view the investigation could prove that the parliamentary calendar downgrades the more original functions of the European Parliament in the area of its control-function through questions, own initiative and urgency resolutions. Consequently, the possibilities of MEP's for mediating

citizens' or constituency concerns are significantly reduced. This development should be considered as but one important reason for the low attraction of the European Parliament with the European Union's citizens. The policy-making function is not evolving as an incentive for the European Union citizens to vote for the European Parliament, because the possibility of party political aggregation of voter's interests within the European Parliament remains complicated just in those phases of the European Union's decision-making processes in which the European Parliament can exercise its power vis à vis the Council.

The biggest mediation problem of the European Parliament exists in a decisive rule of the EU treaties. The European Parliament needs more than 50% of the votes for adopting amendments in the legislative area. None of both big political groups manages this majority. Also in the sixth legislative period, the two groups are dependant on at least three further groups if they do not want to decide as a grand coalition. The treaty-based threshold constraints let the European Parliament appear as a closed actor who is not able to transcend competing voter's interests into the day to day work. Both the Treaty constraints and the European Parliament's practice thus provoke a structural competition and communication deficit.

One of the essential challenges for the European Parliament future development follows from this mixed balance of the European Parliament's functions: The search for mobilizing patterns to link the European Parliament with those it claims to represent directly. Another increase in legislative power will not help to legitimize the increase of the European Parliament's importance if the processes of interest articulation, interest mediation and interest penetration still run exclusively between institutions that can only be perceived as single actors in the abstract. An essential step to reinforcing linkage between the European Parliament and the citizens could be made through a more open and self-confident use of the available conflicts of interests within Parliament as well as within the European political parties and other transnational aggregates of the civil society. The European Parliament should start to use its potential as an arena and public space in order to assist the construction of transnational communication structures.

9. Explaining the European Parliament's Growth

The European Parliament's agenda in the system-development of the European

Union has been institutionally expansive – it has sought to maximise its role in future day to day decision-making configurations. The European Parliament's own preferences about system-development should not, however, be considered in isolation from other actors' priorities. From an intergovernmentalist perspective the democratisation of the European Union will occur where possible through processes which do not promote the supranationalisation of the European Union. Yet if the intergovernmentalist perspective questions whether the European Parliament is capable to pursue its own institutional expansion, whilst maintaining that member state governments promote supranationalisation only reluctantly, it struggles to explain the current form of "parliamentary democratisation" at the European level. This suggests either that Parliament's preferences for system-development do significantly overlap with those of the other actors involved in treaty change, or that the European Parliament is capable of exhibiting a greater degree of leadership than it is given credit for by intergovernmentalists, or indeed both together.

From an intergovernmentalist point of view, the evolution of the EU system takes place through the short phases of IGCs as "big bargain decisions" (Moravcsik 1993, 473-524; Hurrell/Menon 1996, 386-402; Moravcsik/Nicolaïdis 1999, 59-85). From this perspective, the member states' governments are the dominant actors at the EU level – in daily politics as well as in treaty reform. At IGCs they make all the decisions on the reform of the institutional system on the basis of their fixed national interests. Supranational institutions have only been established and endowed with powers in order to help maximise the governments' national advantages, e.g. to resolve collective action problems and reduce transaction costs. However, the institutions remain at all times under the control of the member states. They implement the member states' decisions without having an autonomous reform agenda.

According to this analysis, the European Parliament's material resources and the institutional set-up of 'grand bargain-making' are non-conducive to its playing a strong leadership role, let alone its mobilising coalitions around its own, autonomous preferences. The European Parliament would be identified as an actor able to steer political debates, to create tension in some parts of the agenda, to make issues public, but it is not a decision maker. According to this point of view the influence of the European Parliament is limited, and thus it cannot explain the increase in power of the European Parliament.

Yet system and institutional change in the Union do not exclusively take place

at IGCs. Relations between Treaty reform and Treaty implementation are not one-directional, but characterized by “mutual interdependencies between and within the many levels of governance within the European Union” (Sverdrup 2000, 249). Both the European Parliament’s leadership resources and the negotiation context must therefore be understood within a broader focus. Neo-institutionalists and structurationists argue that IGCs are just one step in the constitutional dynamic. In their broader vision of the institutional set-up of constitutional negotiations, the European Parliament enjoys an autonomous and formative influence upon the agenda of IGCs that is overlooked by inter-governmentalists.

Neo-institutionalist explanations of institutional change of the European Union systems challenge the view that member states’ governments are the key actors that determine the constitutional development of the European Union. Neo-institutionalists assert that a plurality of actors participate in the decision-making process. They acknowledge the role of autonomously acting supranational institutions that pursue their own reform agendas, as well as a dense cluster of governmental and non-governmental actors at all levels of the European Union. At the core of their arguments is the claim that the scope for action of all these actors is defined by the institutions (informal and formal rules, procedures, or norms) in which the policy-making process is embedded (Pierson, 1998). Moreover, they view institutional change as a process unfolding over time. Restricting the analysis of institutional change of the European Union to IGCs will only yield a snapshot of constitutional development.

Their model of the ‘path-dependency’ of policy preferences, institutions and procedures, policy-outcomes and policy-instruments (Pierson 1998) suggests that, in such an institutionalised arrangement like the EC/EU, “past lines of policy [will] condition subsequent policy by encouraging societal forces to organise along some lines rather than others, to adapt particular identities or to develop interests in policies that are costly to shift” (Hall/Taylor 1996: 941). Hence, every introduction of new rules constrains the decision-making options for all actors and the institutional change will incrementally develop along certain paths.

Importantly, therefore, this approach allows us to see the European Parliament as an autonomous supranational actor with an independent reform agenda. Since its creation, the European Parliament has been able to use the constraints and opportunities arising from the mass of decision-making procedures and

the multitude of actors in the EU's policy making process to subject more and more policy fields to parliamentary control and legislation. This vision of the institutional set-up of constitutional dynamics indicates that the European Parliament has been able to exploit the need for leadership in complex bargaining situations in order to pursue its own preferences (Maurer/Kietz/Völkel 2005).

Structurationist approaches to the evolution of the EU system (Christiansen/Jørgensen 1999; Christiansen 1998) come to similar conclusions. Like historical institutionalists they view the European Union's constitutional development since the very inception of the EC as an *unceasing process of incremental change* with a yet open end. They claim that instead of the member states' interests, the process of treaty reform during which these are constructed must be analysed. Following the notion of path dependency, the reform process is structured by pre-defined demands on the IGC, the convergence of beliefs about the outcome and the constraints and opportunities established by past choices.

Treaty reforms do not come out of the blue as a 'deus ex machina' from some distant masters, but are reactions to prior trends. They "ratify" or "rubberstamp" institutional evolutions which have taken place within or outside the existing treaty provisions. They try to address institutional and procedural weaknesses identified during the implementation of previous provisions or aim at adapting the Union to new – external and/or internal – contexts (Christiansen/Jørgensen 1999).

System-development takes place through incrementalism in a 'valley' of day-to-day politics. The resulting, incremental change suggests that treaty reform is subject to a wide range of actors (not only states) and to an unceasing process of discovering political preferences and "problem solving" in an unstable setting (Risse-Kappen 1996, 53-80). Member states identify their preferences not simply as a fixed set of demands, but also during the process of Treaty implementation and Treaty reform. The European Parliament can then be located as an important actor able to influence the rolling agenda of the very process of system-development.

IAs are instrumental in gradually strengthening the European Parliament. IAs do not simply implement Treaty provisions or lay down practical rules of cooperation. They provide the European Parliament with powers not foreseen in the EU Treaties. And in some cases they provide the basis for future Treaty reform.

The analysis of the evolution of the European Parliament's rights in comitol-

ogy, legislative planning and in holding the Commission to account (Kietz/Maurer 2007) provides strong evidence. First, there is clear evidence that the European Parliament uses its formal bargaining powers (stemming from the possibility to delay and reject legislation, appoint and censure the Commission and its budgetary rights) to wrest concessions from the other two main players in decision-making. In line with previous research⁸ we find that the common perception of interinstitutional conflict is the precondition for the conclusion of IIAs which provide the European Parliament with additional powers not foreseen in the Treaties. In the case of comitology this was the result of situations of legislative gridlock under co-decision and was often reinforced by the freezing of comitology funds, for example in the case of *Modus Vivendi* or the most recent agreement on comitology. The slow but gradual increase in the European Parliament's influence in comitology is a clear function of its increased power in decision-making. For the other two areas – legislative planning and IIAs governing the relationships between Commission and European Parliament – the reason for conflict stemmed from the European Parliament's increased power to hold the Commission accountable. In all three case studies the reason for the Council and the Commission to enter IIAs with the European Parliament was the necessity to end or at least ease the situation of interinstitutional conflict. In general terms, the period between the first rejection of a legislative proposal under the co-decision procedure in 1994 and the demission of the Santer Commission in 1999 proved crucial in the strengthening of the European Parliament's bargaining power. In the negotiations of the framework agreement in 2000 and 2005 or when the European Parliament pressed for amendments to the Comitology Decision, the European Parliament was in a completely different negotiation position than at the end of the 1980s – its bargaining potential had largely increased.

There is also evidence for our second argument: In line with historical institutionalist explanations of constitutional change in the European Union, IIAs can be instrumental in Treaty reform. There is strong evidence for path dependency in IIAs, for example, all four consecutive IIAs governing the Commission - European Parliament relations build up on each other and each takes the EP's competencies a step further. The case is even stronger for comitology, where IIAs and the reform of secondary law, i.e. of the Comitology Decisions, are strongly linked.

However, although we can show evidence for informal and incremental in-

stitutional ‘development’⁹ or ‘sub-constitutional change’, assumptions on the gradual formalisation of informal practises laid down in IIAs, i.e. their codification in secondary and primary law, only hold for the case of comitology. Only in comitology were the powers handed over to the European Parliament in the informal arena through IIAs also codified in secondary law (and will lead to Treaty amendments if the DCT/RT is adopted). One explanation is that comitology is arguably the most crucial area for the European Parliament’s agenda in legislative politics. It is the only area where the Treaties advantaged the Council over the European Parliament by codifying the right to delegate and scrutinise the implementation of legislation which severely interfered with the European Parliament’s power to co-legislate. Thus, the European Parliament pursued a very consistent long term strategy of being placed on equal footing with the Council in the delegation and scrutiny of the implementation of legislation.

System-development appears to be the most laborious function of the European Parliament, considering that the Parliament has to improve both its situation within the institutional framework and advance the community’s policies. System-development proves to function *à longue durée*. The European Parliament still has to make use of its strategy of small steps and compromises with powerful partners. These compromises are, however, based on thin ice. A position of the European Parliament, which is too inflexible and rigid, could obstruct further improvements. An attitude too weak, however, could prevent far-reaching solutions. To date, the European Parliament has not, used this possibility against major reforms or constitutional decisions, but rather showed a constructive attitude (Wessels 1996, 893).

The Parliament is capable of displaying a greater degree of leadership than it is given credit for by intergovernmentalists. Although the European Parliament remains formally marginalised in the actual IGC processes, the process of constitutional reform must be viewed through a broader lens that takes into account both the ‘summits’ and ‘valleys’ of European integration. Exploiting its growing powers in day-to-day policy-making, the Parliament has employed system-developing strategies in order to improve resources it enjoys in negotiations, as well as to render the context of constitutional negotiations more favourable from its point of view.

Given the dynamic nature of the European Union’s institutional structure it is unsurprising that the European Parliament’s system-development strategy has developed over time. The mutually beneficial relationship between the Par-

liament's resources in daily policy-making and those it enjoys in constitutional negotiations has permitted the European Parliament to play a greater role in those negotiations. This has allowed it to turn its previously rather passive ideational role in constitutional negotiations into an active one. Similarly, its growing capacity to sanction and reward member states through its behaviour *outside* constitutional negotiations has allowed it to play a more active structural leadership role.

Conversely, the growth in its material resources and its capacity to play a decisive role in system-development appear in some respects to have actually reduced the Parliament's scope to pursue its own, traditional preferences. In the public perception, MEPs are no longer democratic opponents of "EU bureaucracy" but a part of the European political "establishment". Has this gradual strategy of participation through gaining power turned the European Parliament from a potential troublemaker into a tame partner? One thing is clear: Without personalising itself or defining its profile *vis à vis* the national actors – without establishing itself as an independent, political and politisized actor – it is hard to make the European Parliament's role clear to citizens. By following a strategy of "containment" towards the Commission and Council, the European Parliament's capacity to act increasingly resembles that of national parliamentary majorities, which have lost their profile *vis à vis* the governments which they have elected, except in crisis situations.

Nevertheless – and although the extension of the European Parliament's powers through the DCT/RT was not one of the prime points of controversy during the ratification process – the more general question arises of whether the growth of the EP in the elaboration of the DCT/RT contributed to the subsequent ratification crisis. The Parliament arguably exaggerated its material resources (legitimising function) in pushing for the Convention and slackened the principal-agent relationship with its electorate in the negotiations themselves. Whether the Parliament will turn out to have been a victim of its own success in mobilising coalitions around its own preferences in this round of constitutional negotiations, remains to be seen.

NOTES

1. On the European Parliament's system development function see W. Wessels/U. Diedrichs, "A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament: the Evolution of the European Parliament", *EIOP* 6 (1997) (<http://eiop.or.at>); A. Maurer, *What next for the European Parliament*, London, 1999; A. Maurer/W. Wessels, *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi?*, Baden-Baden: Nomos, 2003; R. Corbett/F. Jacobs/M. Shackleton, *The European Parliament*, London, 2003.
2. Cf. S. Hix, "Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam", *British Journal of Political Science* 2(2002), 259-280; B. Rittberger, "The Creation and Empowerment of the European Parliament", *JCMS* 41 (2003), 203-226.
3. A. Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community, A Liberal Intergovernmentalist Approach", *JCMS* 31 (1993), 473-524 at 473.
4. G. Falkner, "EU treaty reform as a three-level process" *JEPP* 9 (2002), 1-11.
5. Cf. for a quantitative overview W. Hummer, "Interinstitutionelle Vereinbarungen und 'institutionelles Gleichgewicht'", in: W. Hummer (ed.), *Paradigmenwechsel im Europarecht zur Jahrtausendwende. Ansichten österreichischer Integrationsexperten zu aktuellen Problemlagen. Forschung und Lehre im Europarecht in Österreich*, Vienna 2004, 111-180.
6. J. Monar, "Interinstitutional Agreements: The Phenomenon and its new dynamics after Maastricht", *Common Market Law Review* 31 (1994), 693-719; A. Maurer/D. Kietz/C. Völkel, "Interinstitutional Agreements in the CFSP: Parliamentarization through the Back Door?", *European Foreign Affairs Review* 10 (2005), 175-196.
7. The transit regime of the EC is a system whereby goods coming into the EC are exempted from tax until they reach their country of destination inside the EC or cease to be liable on leaving the EC's territory.
8. Monar, "Interinstitutional Agreements", n 2 above; Maurer/Kietz/Völkel, "Interinstitutional Agreements in the CFSP" n 24 above.
9. P. Pierson, "Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes", *Studies in American Political Development* 14 (2000), 72-92.

Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου

Καθηγητής Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οργανισμών, Έδρα Jean Monnet, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Η ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΤΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΙ Η ΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Η νομιμοποίηση των σύνθετων πολιτειακών μορφωμάτων, όπως οι ομοσπονδίες, οι συνομοσπονδίες και οι διεθνείς οργανισμοί, απασχολεί την πολιτική θεωρία από τα τέλη του 19ου αιώνα. Ένα σημαντικό μέρος της πρόσφατης έρευνας επικεντρώνεται στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στους τρόπους εκδημοκρατισμού της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Το ζήτημα αυτό προέκυψε σε συνέχεια της διεύρυνσης του πεδίου της ολοκλήρωσης, από την κοινή αγορά σε πολιτικά ευαίσθητες θεματικές περιοχές. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η μεταναστευτική πολιτική, η οποία ακολουθεί μια πορεία “κοινοτικοποίησης” ή “ομοσπονδίωσης”, υπό την έννοια της υπαγωγής της στην κοινοτική μέθοδο λήψης αποφάσεων και την ομοσπονδιακή θεσμική λογική που διασφαλίζουν αντίστοιχα ουσιώδη ρόλο στην Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ιδιαίτερη σημασία στη συζήτηση για τον εκδημοκρατισμό της Ένωσης έχουν οι θεωρητικές παραδοχές.

1. Θεωρητικές παραδοχές

Ορισμένοι προσεγγίζουν την Ένωση ως ένα ρυθμιστικό κράτος (regulatory state), ένα μόρφωμα που ρυθμίζει αγορές, αλλά δεν παρέχει δημόσια αγαθά όπως τα κράτη-έθνη, με αποτέλεσμα να μη χρειάζεται η εμπλοκή των λαών στη διαμόρφωση της πολιτικής της Ένωσης. Αρκεί η ανάθεση ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων σε φορείς με ευδιάκριτη θεσμική γνώση (distinctive institutional competence), οι οποίοι δεν είναι δυνατό να λογοδοτούν σε θεσμούς όπως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο βαθμό που δεν υφίσταται ευρωπαϊκός δήμος.¹ Άλλοι πάλι προσεγγίζουν την Ένωση ως ένα διεθνές καθεστώς (international regime) στα πλαίσια του οποίου, παρά τις μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων, τα θε-

σμικά όργανα της Ένωσης ενεργούν ως εντολοδόχοι (agents) των δημοκρατικά εκλεγμένων κυβερνήσεων των κρατών-μελών, με αποτέλεσμα να μην τίθεται ζήτημα δημοκρατικού ελλείμματος στην προκειμένη περίπτωση.²

Η πρώτη από τις παραπάνω προσεγγίσεις προσφέρει μια εξήγηση για την ανάθεση ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητες αρχές, η οποία ισχύει όμως και στο εσωτερικό των κρατών-μελών. Στην πραγματικότητα, η ανάθεση στις ευρωπαϊκές αρχές δεν συνδέεται με την απουσία ευρωπαϊκού δήμου. Κατόπιν αυτού παραμένουν προς συζήτηση τα ερωτήματα αν υφίσταται παρόμοιος δήμος και, γενικότερα, αν συντρέχει ανάγκη ενδυνάμωσης των πολιτών της Ένωσης. Από την πλευρά της, η δεύτερη προσέγγιση, η οποία υποβαθμίζει την Ένωση σε διεθνές καθεστώς, δεν αξιολογεί σωστά τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις που εισήγαγαν την κοινοτική μέθοδο και την ομοσπονδιακή θεσμική λογική σε πολιτικά ευαίσθητες θεματικές περιοχές.

Οι προσπάθειες εκδημοκρατισμού της Ένωσης βασίστηκαν σε διάφορες παραδοχές αναφορικά με τη φύση του δημοκρατικού ελλείμματος. Μια από αυτές είναι η πεποίθηση ότι η Ένωση αποτελεί ένα μετα-εθνικό πολιτειακό μόρφωμα (post-national political entity) που θεμελιώνεται σ' ένα *sui generis* δήμο, ένα δήμο που διαφέρει από τους υφιστάμενους εθνικούς δήμους. Ο ευρωπαϊκός δήμος βασίζεται στη βούληση των πολιτών να ανήκουν στο ευρωπαϊκό πολιτειακό μόρφωμα. Είναι από τη φύση του πολιτικός (civic), βασισμένος στην αποδοχή κοινών αξιών από τους πολίτες, παρά οργανικός βασισμένος σε κοινή γλώσσα και πολιτισμό.³ Τα συναφή παραδείγματα της Ελβετίας και των ΗΠΑ δείχνουν ότι η πολιτική κουλτούρα μπορεί να χρησιμεύσει ως κοινός παρανομαστής στο λεγόμενο “συνταγματικό πατριωτισμό”.⁴ Ο εκδημοκρατισμός της Ένωσης θα πρέπει συνεπώς να συσχετιστεί με την ανάδυση του ευρωπαϊκού δήμου. Δεδομένων ωστόσο των δυσκολιών με την έννοια του ευρωπαϊκού δήμου, η τρέχουσα τάση στη θεωρία είναι η αποσύνδεση των δύο θεμάτων και η υιοθέτηση της φιλελεύθερης/διαδικαστικής λογικής, η οποία παρακάμπτει το ζήτημα της ουσιαστικής νομιμοποίησης της Ένωσης και βασίζεται στην παραδοχή πως όπου υπάρχει πολιτική εξουσία απαιτούνται θεσμικά εχέγγυα και αντίβαρα.

Ο εκδημοκρατισμός της Ένωσης δεν συνεπάγεται τη μεταγραφή ενός κρατικού μοντέλου, κοινοβουλευτικού ή άλλου. Βασίζεται μάλλον στην ιδέα της “δημοκρατικής αντιστάθμισης”, δηλαδή της ανάγκης επανόρθωσης της αποψίλωσης των εθνικών κοινοβουλίων εξαιτίας της διαρκούς επέκτασης των κοινοτικών αρμοδιοτήτων.⁵ Η δημοκρατική αντιστάθμιση εστιάστηκε κυρίως σε

μέτρα ενίσχυσης της νομιμοποίησης και των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές οδήγησαν στην άμεση εκλογή του ίδιου από τους πολίτες και στην ουσιαστική ενδυνάμωση της νομοθετικής και δημοσιονομικής του εξουσίας. Όμως, το Κοινοβούλιο στερείται ακόμη το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας, καθώς και αποτελεσματικών μέσων άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή εκτίθενται σε ήπιο (soft) κοινοβουλευτικό έλεγχο, με τη μορφή ερωτήσεων και επερωτήσεων, καθώς και συζητήσεων επί της ακολουθούμενης πολιτικής. Σημειωτέον ότι, παρά το γεγονός ότι οι θεσμικές διευθετήσεις επιτρέπουν την παύση της Επιτροπής, μόνο μία φορά, το 1997, η προοπτική αυτή οδήγησε στην παραίτηση της τελευταίας. Το έλλειμμα λογοδοσίας επιτείνεται από το γεγονός ότι οι υπουργοί μέλη του Συμβουλίου διαφεύγουν σε μεγάλο βαθμό τον έλεγχο των εθνικών κοινοβουλίων. Όπως προσφύως ελέχθη από τη Βαρόνη Williams πριν από δύο δεκαετίες, μία από τις απρόβλεπτες συνέπειες της Κοινότητας, πέρα από τη μεταβίβαση κυριαρχίας σε συγκεκριμένους τομείς, είναι η αποδυνάμωση των εθνικών κοινοβουλίων απέναντι στις δικές τους κυβερνήσεις.⁶

Το σχετιζόμενο με τη συμμετοχή στην Ένωση έλλειμμα λογοδοσίας μπορεί ενδεχομένως να εξηγηθεί γιατί, παρά την ουσιώδη ενίσχυση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η κοινωνική αποδοχή και στήριξη της Ένωσης ακολούθησαν φθίνουσα πορεία. Το πώς θα συνδεθεί ο πολίτης με την Ένωση αποτελεί τη μεγαλύτερη πρόκληση της ευρωπαϊκής οικοδόμησης, ιδίως μετά την απόρριψη της Συνταγματικής Συνθήκης. Η σύνδεση των πολιτών με την Ένωση ισοδυναμεί, κατά μία άποψη, με το να καταστούν τα όργανά της περισσότερο υπόλογα στους λαούς, μέσω της περαιτέρω ενίσχυσης της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, ενώ άλλοι θα επέμεναν στην ανάγκη ενίσχυσης της διαδικαστικής/συμμετοχικής δημοκρατίας. Η Συνθήκη της Λισαβόνας ενισχύει και τις δύο αυτές εκφάνσεις της δημοκρατικής νομιμοποίησης, με την πολιτική υποστασιοποίηση των πολιτών της Ένωσης, οι οποίοι θα αποτελούν τοιούτο-τρόπως άμεση πηγή πολιτικής εξουσίας (political authority), δίπλα στα κράτη-μέλη. Εύλογα μπορεί να υποστηριχτεί ότι οι μεταρρυθμίσεις αυτές υλοποιούν την ομοσπονδιακή αρχή της διττής νομιμοποίησης στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2. Η ανάδειξη των πολιτών ως πηγής νομιμοποίησης της Ένωσης

Ανάμεσα στα ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά που αποδίδονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ιδιαίτερη θέση κατέχει η αρχή της διττής νομιμοποίησης (dual legitimacy) ή διττής εκπροσώπησης (dual representation). Η αρχή αυτή υλοποιεί τη γενικότερη αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στα ομοσπονδιακού τύπου μορφώματα. Σε ορισμένα ομοσπονδιακά κράτη συνεπάγεται την έγκριση των συνταγματικών αναθεωρήσεων με τη διττή πλειοψηφία των πολιτών και των συστατικών μερών (component entities). Περαιτέρω, η αρχή αυτή καθορίζει τη δομή της νομοθετικής εξουσίας. Συνεπάγεται την ύπαρξη δύο νομοθετικών οργάνων – ενός οργάνου εκπροσώπησης των πολιτών και ενός οργάνου εκπροσώπησης των συστατικών μερών του ομοσπονδιακού μορφώματος. Η αρχή αυτή δεν επιτάσσει την ισοτιμία (parity) των δύο νομοθετικών σωμάτων.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, ακολουθώντας εν προκειμένω το άρθρο I-46 της Συνταγματικής Συνθήκης, περιέλαβε στο άρθρο 8 Α παρ. 1 (αναριθμ. άρθρο 9 παρ. 1) της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Μπορεί λοιπόν να αφαιρέθηκαν οι αναφορές στα ευρωπαϊκά σύμβολα από την τελική συνθήκη, αλλά η αναφορά στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία αποτελεί ισχυρό συμβολισμό του πολιτειακού χαρακτήρα της Ένωσης. Ταυτόχρονα διευκρινίζεται και η μορφή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Υιοθετείται η ομοσπονδιακή αρχή της διττής νομιμοποίησης, αφού σύμφωνα με την παρ. 2 του παραπάνω άρθρου «Οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο επίπεδο της Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τον αρχηγό κράτους ή κυβέρνηση και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους, οι οποίοι είναι δημοκρατικά υπεύθυνοι, είτε έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων, είτε έναντι των πολιτών τους».

Οι πολλαπλές αναφορές στους πολίτες της Ένωσης που περιέχονται σε διάφορα σημεία της Συνθήκης της Λισαβόνας και προστίθενται στις υφιστάμενες διατάξεις περί ιθαγένειας – οι οποίες αφορούν τους διακινούμενους πολίτες και αποτελούν εφαρμογές της αρχής της εθνικής μεταχείρισης (national treatment)⁷ – ενισχύουν σημαντικά τη θέση τους. Παρά τις δυσκολίες ανάδυσης ενός ευρωπαϊκού πολιτικού δήμου (European political demos), η αναθεωρημένη στη Λισαβόνα Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση αποδίδει στον πολίτη απευθείας πολιτικά δικαιώματα και παράλληλα ανάγει το σύνολο των πολιτών της Ένωσης σε ευρωπαϊκό νομικό δήμο (European legal demos). Έτσι,

σύμφωνα με το άρθρο 9 Α παρ. 2 Συνθ. ΕΕ (αναριθμ. άρθρο 14 παρ. 2) «το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απαρτίζεται από αντιπροσώπους των πολιτών της Ένωσης», ενώ η προηγούμενη διάταξη ανέφερε ότι «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελείται από αντιπροσώπους των λαών των κρατών που έχουν συνενωθεί στην Κοινότητα...». Είναι προφανές ότι η αναγνώριση νομικού δήμου σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα ενοχλήσει όσους πιστεύουν ότι η λαϊκή κυριαρχία μπορεί να ασκείται μόνο σε εθνικό επίπεδο. Αντίθετα θα χαροποιήσει όσους προσδοκούν την εμπάθυνση της πολιτικής ενοποίησης μέσω της σταδιακής ανάδυσης ευρωπαϊκού πολιτικού δήμου, ο οποίος, κατά γενική ομολογία, βρίσκεται ακόμη στα σπάργαλα. Βέβαια, περισσότερο από τις αναφορές στις συνθήκες, η ευρωπαϊκή πολιτική ταυτότητα προσλαμβάνεται καλύτερα από τους πολίτες όταν εκφράζεται με μια φωνή στο πεδίο των εξωτερικών σχέσεων. Η Ένωση κερδίζει σε νομιμοποίηση όταν προβάλλει διεθνώς το δικό της πρότυπο δημοκρατίας και ανθρωπίνων δικαιωμάτων –που αποτελεί άλλωστε κεντρική επιδίωξη της εξωτερικής της πολιτικής, σύμφωνα τις γενικές διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση για την εξωτερική δράση της Ένωσης.

Η εμπλοκή των πολιτών στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι διευκολύνεται με τις νέες ρυθμίσεις για τις διαβουλεύσεις και τη διαφάνεια. Αν και εγκαταλείφθηκε η αναφορά του άρθρου I-46 της Συνταγματικής Συνθήκης στη συμμετοχική δημοκρατία, οι διατάξεις μεταφέρθηκαν ακέραιες στο αναθεωρημένο άρθρο 8 Β Συνθ. ΕΕ (αναριθμ. άρθρο 11), περιλαμβανομένου και του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας ενός εκατομμυρίου πολιτών. Η πρόοδος, εξάλλου, στο πεδίο της διαφάνειας αποτυπώθηκε στη διάταξη του άρθρου 9 Γ παρ. 8 Συνθ. ΕΕ (αναριθμ. άρθρο 16 παρ. 8) που προβλέπει ότι «το Συμβούλιο συνέρχεται δημοσίως, όταν συσκέπτεται και ψηφίζει επί σχεδίου νομοθετικής πράξης».

Κρίσιμης σημασίας για την οικοδόμηση του ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου είναι η εμπλοκή των εθνικών κοινοβουλίων. Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 8 Γ Συνθ. ΕΕ (αναριθμ. άρθρο 12) και ιδίως η παροχή δυνατότητας άσκησης προληπτικού ελέγχου αναφορικά με την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, η συμμετοχή τους στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων στα πλαίσια του χώρου, ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης, η σύμπραξή τους στον έλεγχο της Ευρωπόλ και η συμμετοχή τους στη διαδικασία αναθεώρησης των συνθηκών μέσω των εκπροσώπων στην οικεία Συνέλευση, συνιστούν αποφασιστικά μέτρα για την τόνωση της δημόσιας συζήτησης αναφορικά με την ευρωπαϊκή ενοποίηση, δεδομένου ότι το κράτος-μέλος παραμένει ο βασικός χώρος διεξαγωγής πολιτικού διαλόγου.

3. Η αναβάθμιση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Η νέα Συνθήκη ενισχύει το νομοθετικό ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της διαδικασίας της συναπόφασης που χαρακτηρίζεται πλέον «συνήθης νομοθετική διαδικασία» και θα εφαρμόζεται σε 90 περίπου περιπτώσεις, περιλαμβανομένων και πτυχών του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης που άπτονται του σκληρού πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας. Επίσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα συναποφασίζει με το Συμβούλιο για όλες τις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού, μετά την κατάργηση της διάκρισης ανάμεσα στις υποχρεωτικές και τις μη υποχρεωτικές δαπάνες.

Από την άλλη πλευρά, η Συνθήκη συνεχίζει να παρέχει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τα δικαιώματα έγκρισης και παύσης της Επιτροπής. Επιπρόσθετα όμως υιοθετεί την καινοτομία της Συνταγματικής Συνθήκης αναφορικά με τον τρόπο ανάδειξης του προέδρου της Επιτροπής. Ειδικότερα το άρθρο 9 Δ παρ. 7 Συνθ. ΕΕ (αναριθμ. άρθρο 17 παρ. 7) ορίζει ότι «Λαμβάνοντας υπόψη τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και αφού προβεί στις κατάλληλες διαβουλεύσεις, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, προτείνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έναν υποψήφιο για το αξίωμα του προέδρου της Επιτροπής. Ο υποψήφιος αυτός εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν. Εάν ο υποψήφιος δεν συγκεντρώσει την πλειοψηφία, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, προτείνει εντός μηνός νέον υποψήφιο ο οποίος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με την ίδια διαδικασία». Επισημαίνεται πάντως ότι σύμφωνα με τη Δήλωση αριθ. 11 που προσαρτάται στη Συνθήκη της Λισαβόνας «οι διαβουλεύσεις θα έχουν ως αντικείμενο τα προσόντα των υποψηφίων για το αξίωμα του προέδρου της Επιτροπής, λαμβάνοντας υπόψη τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο». Είναι προφανές ότι η Δήλωση αυτή αποδυναμώνει τη δέσμευση που απορρέει από τη Συνθήκη.

Η σύνδεση της εκλογής του προέδρου της Επιτροπής με τις εκλογές για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έγινε με προφανή στόχο τη μεγαλύτερη εμπλοκή των πολιτών στις ευρωεκλογές και την περιστολή του ελλείμματος νομιμοποίησης ή πολιτικού ελλείμματος της Ένωσης. Υποστηρίζεται πάντως ότι το πολιτικό έλλειμμα της Ένωσης δεν θα συρρικνωθεί όσο καιρό η κυβέρνηση της Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, δεν σχηματίζεται με βάση τους συσχετισμούς δυνάμεων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και δεν απο-

τυπώνει «μια σχέση πλειοψηφίας - μειοψηφίας η οποία θα οδηγεί την Ευρώπη προς τα αριστερά ή προς τα δεξιά».⁸

Η παραπάνω θέση επιδέχεται σοβαρό αντίλογο. Κατ' αρχάς, τίποτε δεν επιβάλλει την άκριτη μεταφορά κρατικών υποδειγμάτων για την υλοποίηση της δημοκρατικής αρχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Τίθεται εξάλλου το ερώτημα κατά πόσον είναι βάσιμη η αντίληψη περί υπεροχής των κοινοβουλευτικών συστημάτων των κρατών-μελών έναντι του θεσμικού συστήματος της Ένωσης. Κοινό χαρακτηριστικό των περισσότερων εθνικών κοινοβουλευτικών συστημάτων είναι η κατά το μάλλον ή ήττον υποταγή της νομοθετικής λειτουργίας στην εκτελεστική. Οι λόγοι αυτής της στρέβλωσης και η ανάλυσή τους εκφεύγουν από το πλαίσιο αυτής της εισήγησης. Σε κάθε περίπτωση το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο βρίσκεται σε καλύτερη θέση από τα περισσότερα κοινοβούλια των κρατών-μελών, στο βαθμό που οι πολιτικές αντιπαραθέσεις μεταφράζονται πολύ συχνότερα σε συμβιβαστικές τροποποιήσεις των νομοθετικών προτάσεων ή των προτεινόμενων πιστώσεων στα πλαίσια του σχεδίου προϋπολογισμού. Σε κάθε περίπτωση δεν τεκμηριώνεται υποταγή της νομοθετικής εξουσίας στην εκτελεστική· επιπλέον δε η Επιτροπή υφίσταται σκληρό πολιτικό έλεγχο από όλες τις πολιτικές παρατάξεις.

Από την άλλη πλευρά, είναι αλήθεια ότι η ανάδειξη από τις ευρωεκλογές μιας κυβερνώσας πλειοψηφίας ή, ακόμη, ενός άμεσα εκλεγμένου από τους πολίτες προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, απαντάει στο αίτημα για περισσότερη πολιτική διαπάλη σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αλλά δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι θα οδηγήσει σε μεγαλύτερη αποδοχή ή στήριξη του ενοποιητικού εγχειρήματος. Η ταύτιση του πολίτη προς το κράτος-έθνος είναι σαφώς ισχυρότερη από την ταύτισή του προς το ευρωπαϊκό πολιτειακό μόρφωμα και –συνακόλουθα– η χωρίς όρια εφαρμογή πλειοψηφικών λογικών μπορεί να διαταράξει τη νομιμοποίηση της Ένωσης και να προκαλέσει ακόμη και αποσχιστικές τάσεις σ' αυτή τη φάση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Σημειωτέον πως γι' αυτούς ακριβώς τους λόγους, αν και η λήψη πλειοψηφικών αποφάσεων θα είναι ο κανόνας στο Συμβούλιο μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, οι σημαντικότερες αποφάσεις θα συνεχίσουν να λαμβάνονται με ομοφωνία, ενώ σε ορισμένα πολιτικά ευαίσθητα πεδία οι πλειοψηφικές αποφάσεις δεν θα δεσμεύουν τις χώρες που θα κάνουν χρήση αυτοεξαίρεσης.

Καταληκτικά θα ήθελα να τονίσω τους κινδύνους από την άκριτη μεταφορά του κρατικού κοινοβουλευτικού μοντέλου στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Η αρχή του σεβασμού των εθνικών ταυτοτήτων επιβάλλει ιδιαίτερη προσοχή στον τρόπο

εφαρμογής της δημοκρατικής αρχής, προκειμένου να αποφεύγεται η λεγόμενη “τυραννία της πλειοψηφίας”.

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. G.-D. Majone, “The common sense of European integration”, *Journal of European Public Policy* 13:5 (2006), 607-626, ιδίως 619.
2. A. Moravcsik, “In defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing legitimacy in the European Union”, *Journal of Common Market Studies* 40:4 (2002), 603-624.
3. J.H.H. Weiler, “The State ‘uber alles’. Demos, Telos and the German Maastricht decision”, (1995) (<http://jeanmonnetprogram.org/papers/95/9506ind.html>). Επίσης D. Chrysochoou, *Democracy in the European Union*, London & New York, Tauris και ορισμένα νεότερα άρθρα του (1998).
4. J. Habermas, “Citizenship and national identity”, in: B. van Steenberg (ed.), *The Condition of Citizenship* 20 (27) (1994).
5. R. Dehousse, “Institutional Reform in the European Community: Are There Alternatives to the Majoritarian Avenue?”, *EUI Working Paper*, Robert Schuman Centre, RSC 95/4, Florence: EUI, 1995, 7.
6. S. Williams, “Sovereignty and accountability in the European Community”, in: R. Keohane/S. Hoffmann (eds), *The New European Community. Decision-making and Institutional Change*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1991, 155 (162).
7. Βλ. Κ. Στεφάνου, «Ιθαγένεια και θεμελιώδη δικαιώματα στη Συνθήκη του Μάαστριχτ», στο: Θ. Χριστοδουλίδης/Κ. Στεφάνου (επιμ.), *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Συνθετική θεώρηση*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 1993, 118.
8. Ε. Βενιζέλος, *Η πρόκληση του ευρωπαϊκού συντάγματος*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα, 2003, 17.

II

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Ελληνική Εμπειρία
European Parliament and the Hellenic Experience

Άννα Μπενάκη-Ψαρούδα
τέως Πρόεδρος της Βουλής των Ελλήνων

ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ

Είναι σημαντικό ότι το Συνέδριο αυτό, με τους εκλεκτούς επιστήμονες και την εξειδικευμένη θεματολογία, θα μας βοηθήσει να εμπλουτίσουμε και να τακτοποιήσουμε τις γνώσεις μας γύρω από τις πολύπλοκες διαδικασίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θα μας βοηθήσει να τις υπαγάγουμε σε ένα σύστημα –αν βέβαια αυτό είναι δυνατό. Θα μας βοηθήσει τέλος και να κατανοήσουμε το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου –για το οποίο θα κληθούμε σύντομα να επιλέξουμε τους αντιπροσώπους μας– μέσα στο οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και τον πιθανό αντίκτυπό του στη ζωή μας.

Η διαμόρφωση ενός συστήματος λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου γίνεται, όσο περνάει ο καιρός, όλο και πιο αναγκαία γιατί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν ξεκίνησε με αποκρυσταλλωμένη πρόβλεψη της μορφής του, αλλά διαμορφώθηκε σταδιακά και εμπειρικά ανάλογα με την πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διστακτική πρόσδοση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κάποιων αρμοδιοτήτων υπήρξε συνάρτηση της διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδίως της βαθμιαίας διεξόδου της Ένωσης στις εθνικές έννομες τάξεις.

Στο συνέδριο αυτό, διαφορετικά απ' ό,τι οι επιστήμονες, οι πολιτικοί πρέπει να μιλήσουν από τη σκοπιά τους, με αφετηρία την πολιτική εμπειρία τους, αφήνοντας στους επιστήμονες την εμβάθυνση και τη θεωρητική ανάλυση. Γι' αυτό θα μιλήσω ως απλός πολίτης και ως εθνικός βουλευτής, που στα πολλά χρόνια της βουλευτικής μου θητείας και στη θητεία μου ως Προέδρου της Βουλής είχα ενεργό ανάμειξη στα ευρωπαϊκά πράγματα.

Αρχίζω από την πολυσυζητούμενη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο επίκεντρο της οποίας είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αφήνω κατ' αρχάς κατά μέρος το ένα σκέλος της δημοκρατίας, που είναι η διάκριση

των εξουσιών –αν και πόση τέτοια διάκριση υπάρχει στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένα μεγάλο ζητούμενο–, και εντοπίζω το ενδιαφέρον μου στη δημοκρατία ως διαδικασία πραγμάτωσης της λαϊκής κυριαρχίας. Δημοκρατία υπάρχει όταν οι πολίτες ενεργοποιούν τη βούλησή τους μέσω των εκλογών και στη συνέχεια κάθε στιγμή τη μεταφέρουν στο Κοινοβούλιο και την Κυβέρνηση μέσω των αντιπροσώπων τους και των πολιτικών κομμάτων. Δημοκρατία υπάρχει, όταν οι πολίτες μπορούν κάθε στιγμή, με τα μέσα έκφρασης που διαθέτουν, να επηρεάζουν τις πολιτικές εξελίξεις. Με άλλα λόγια η δημοκρατία λειτουργεί όταν μέσα από τις διαδικασίες της και ιδίως τις κοινοβουλευτικές γίνεται βίωμα των πολιτών. Με το πνεύμα αυτό διερωτώμεθα λοιπόν: λειτουργεί άραγε το σχήμα που μόλις περιγράψαμε και σε σχέση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο;

Η πρώτη απορία που δημιουργείται είναι για ποιους πολίτες μιλάμε; Προ οφθαλμών έχουμε τους πολίτες της κάθε χώρας-μέλους, τους οποίους ονομάζουμε “ευρωπαίους” πολίτες, χωρίς να γνωρίζουμε αν και πόσο οι ίδιοι θεωρούν τους εαυτούς τους ευρωπαίους πολίτες, με έμφαση στο “πολίτες”. Για μια αυτοτελή ευρωπαϊκή συνείδηση που συνυπάρχει με την εθνική, δεν μπορούμε ακόμη να μιλάμε, καθώς ελλείπει ένα βασικό στοιχείο διαμόρφωσής της, που είναι η αίσθηση της δυνατότητας επηρεασμού των ευρωπαϊκών εξελίξεων.

Στο εθνικό επίπεδο ο πολίτης διαθέτει μέσα επηρεασμού των πολιτικών εξελίξεων μέσω των βουλευτών ή μέσω άλλων συλλογικών εκδηλώσεων (κινήσεις πολιτών, οργανώσεις, ΜΜΕ, απεργίες, διαμαρτυρίες) και έτσι αισθάνεται ότι κατά κάποιον τρόπο εκφράζει τη λαϊκή κυριαρχία, ότι η βούλησή του φθάνει στο Κοινοβούλιο, ανεξάρτητα από το αν επιβάλλεται ή όχι. Έναντι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αυτή τη δυνατότητα δεν τη βλέπει, ούτε και την έχει, και η επαφή του με τους ευρωβουλευτές είναι τεχνικά και ουσιαστικά περιορισμένη. Μαζικές διασυνοριακές αντιδράσεις κατηγοριών πολιτών εναντίον ευρωπαϊκών πολιτικών είναι περιορισμένες και σε πολλές περιπτώσεις, όπως και στη χώρα μας στρέφονται περισσότερο εναντίον της Κυβέρνησης παρά της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Έτσι η μόνη σοβαρή ενασχόληση του πολίτη με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι οι εκλογές για την Ευρωβουλή κάθε πέντε χρόνια. Αλλά και εκεί πώς ψηφίζει ο πολίτης; Αναμφισβήτητα ψηφίζει με καθαρά εθνικά κομματικά κριτήρια τους υποψήφιους που επέλεξε το κάθε εθνικό κόμμα –έπειτα από διαδικασίες ποικίλλουσας εσωκομματικής δημοκρατικότητας– και ο πολίτης δίδει έτσι μέσω των ευρωεκλογών διέξοδο σε πολιτικές του ανησυχίες και προτιμήσεις που συνδέονται με την εθνική πραγματικότητα.

Οι ευρωπαϊκές πολιτικές είναι τρόπον τινά παρακολούθημα της πολιτικής του κάθε εθνικού κόμματος.

Αν μάλιστα συμβεί οι ευρωεκλογές να συμπέσουν και να συνδυασθούν τεχνικά με εθνικές εκλογές –ιδέα που πλανάται στην Ελλάδα για το προσεχές μέλλον–, τότε η υπόθεση της Ευρώπης και ιδιαίτερα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όχι μόνο δεν προωθείται, αλλά και δεν αναδεικνύεται η επιζητούμενη ευρωπαϊκή συνείδηση, η οποία εξαφανίζεται μέσα στη δίνη των εσωτερικών συγκρούσεων.

Άλλωστε πόσοι ψηφοφόροι γνωρίζουν ότι υπάρχουν κομματικοί σχηματισμοί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η δύναμη των οποίων εξαρτάται και από την ψήφο τους, και ότι τα συμφέροντά τους υποστηρίζονται από τους Ευρωβουλευτές όχι μεμονωμένα, αλλά ως μέρη ενός γενικότερου συνόλου ομοίων συμφερόντων, που υπακούουν σε κοινές αρχές διαχείρισης και διεκδικούνται συλλογικά;

Οι παρατηρήσεις αυτές με οδηγούν στο συμπέρασμα ότι οι κάθε είδους συντονισμένες και επιτυχείς προσπάθειες για διαφάνεια και εγγύτητα των ευρωπαϊκών διαδικασιών προς τον πολίτη και ιδίως για την ενημέρωσή του σχετικά με τις δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, είναι αναγκαίες και πρέπει να ενταθούν. Είναι παρήγορο, άλλωστε, ότι τουλάχιστον οι τυχόν εναντιώσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις προτάσεις της Επιτροπής και του Συμβουλίου, είτε γνωμοδοτικές, είτε στο πλαίσιο της συναπόφασης για θέματα κοινωνικοοικονομικά, δεν περνούν πλέον απαρατήρητες.

Αυτό το τελευταίο ενισχύει μεταξύ άλλων την άποψη ότι η ενδυνάμωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προκειμένου να διαδραματίζει αποφασιστικότερο ρόλο στη λήψη των τελικών αποφάσεων, πέραν εκείνου που σταδιακά και με πολύ κόπο απέκτησε μέσω των Συνθηκών, είναι ιδιαίτερα αποτελεσματικό μέσο προς τη διαμόρφωση της αναγκαίας ευρωπαϊκής συνείδησης. Φυσικά το ναυάγιο της Συνθήκης της Λισαβόνας ήταν ένα σοβαρό πλήγμα προς την κατεύθυνση αυτή, όπως ήταν πλήγμα και για το άλλο σημαντικό κεφάλαιο της συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων στις ευρωπαϊκές διαδικασίες, που θα με απασχολήσει δι' ολίγον ευθύς αμέσως.

Πράγματι πιστεύω ότι ούτως εχόντων των πραγμάτων, ο μόνος εναπομένων ασφαλής και σχετικά αποτελεσματικός και πιο γρήγορος δρόμος για την ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών στα ευρωπαϊκά δρώμενα και τη μείωση του δημοκρατικού ελλείματος μπορεί να περνά μέσα από τα εθνικά κοινοβούλια, η δημοκρατική νομιμοποίηση των οποίων είναι η μόνη δεδομένη. Όταν δηλα-

δή στις αποφάσεις που λαμβάνονται στις Βρυξέλλες έχουν συμμετοχή και οι εθνικοί βουλευτές με τρόπους, που λίγο πολύ έχουν σχεδιασθεί και πρέπει να προωθηθούν.

Η εμπειρία μου από τη συμμετοχή στη Συνέλευση για τη σύνταξη του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και η παρακολούθηση των εργασιών της Συντακτικής Συνέλευσης για τη Συνταγματική Συνθήκη με πείθει, ότι τα μικτά σώματα από εθνικούς βουλευτές και ευρωβουλευτές μεταφέρουν πιο έντονα στην Ένωση τον παλμό των πολιτών και αντίστροφα μεταδίδουν στους πολίτες την αίσθηση της συμμετοχής στις ευρωπαϊκές εξελίξεις.

Αν μπορούσαν στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να προβλεφθούν περισσότερα τέτοια όργανα, όχι φυσικά τόσο πολυπληθή, αλλά πάντως μικτά (από εθνικούς βουλευτές και ευρωβουλευτές) και εξειδικευμένα κατά αντικείμενο, εν είδει επιτροπών, με υποχρεωτική την έκφραση γνώμης για τις προτάσεις της Επιτροπής και τις αποφάσεις του Συμβουλίου, και αξιοποίησή της από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεωρώ βέβαιο ότι θα δινόταν περισσότερη δημοκρατική πνοή στις εργασίες της Ένωσης και πάντως η Ευρωπαϊκή Ένωση θα ερχόταν πιο κοντά στους πολίτες.

Ένα παραπλήσιο ρόλο διαδραματίζουν βέβαια οι Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των εθνικών κοινοβουλίων, η άποψη των οποίων συστηματοποιείται μέσω της Συνέλευσης των Προέδρων των Επιτροπών, της γνωστής COSAC. Η εξέταση μάλιστα από τις Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων έστω και χωρίς το δικαίωμα της έγκαιρης προειδοποίησης των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής από την άποψη της επικουρικότητας και της αναλογικότητας δίνει την ευκαιρία μιας στενότερης ενασχόλησης με τις προετοιμαζόμενες αποφάσεις του Συμβουλίου. Όσο και αν η έρευνα της συμμόρφωσης προς την αρχή της επικουρικότητας είναι κατά κάποιον τρόπο τεχνοκρατική, τίποτε δεν εμποδίζει τους βουλευτές να υπεισέρχονται και σε θέματα ουσίας και να εκφράζουν απόψεις σύμφωνα με τα εθνικά δεδομένα.

Αλλά ποια είναι η περαιτέρω τύχη των διαβουλεύσεων αυτών, αφού η προβλεπόμενη στη Συνθήκη της Λισαβόνας συνέχεια δεν ισχύει; Υποθέτω ότι θα συλλέγονται τα κατά κανόνα ΝΑΙ ή τα σπάνια ΟΧΙ από τη γραφειοκρατία των Βρυξελλών με άγνωστη την περαιτέρω αξιοποίηση, άγνωστη τουλάχιστον στο εθνικό επίπεδο.

Αντίθετα, εάν θεσμοποιηθεί κάποιος τρόπος σύμπραξης των εθνικών κοινοβουλίων μέσα στο πλαίσιο λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, έτσι ώστε οι συμπράττοντες εθνικοί βουλευτές σε συνεργασία με τους ευρωβου-

λευτές να λειτουργούν ως μέλη και των αντίστοιχων ευρωπαϊκών κομμάτων, τότε οι πάσης φύσεως αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θα έχουν αντίκρουσμα στο εσωτερικό των κρατών-μελών. Θα υπάρχει σε τελική ανάλυση μια έκφραση της κυριαρχίας, αν όχι ενός ευρωπαϊκού λαού που αργεί ακόμη να προκύψει, αλλά πάντως των λαών της Ευρώπης στους κόλπους του πιο αντιπροσωπευτικού οργάνου που είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και κυρίως αυτή θα είναι αισθητή από τον πολίτη.

Προηγείται βέβαια μιας τέτοιας σκέψης η αναδιοργάνωση των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των κοινοβουλίων και προσεκτική μελέτη των διαδικασιών.

Σε ό,τι αφορά το ελληνικό Κοινοβούλιο έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος κατά το σκέλος της ενημέρωσης της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων και της άσκησης από αυτήν ελέγχου της Κυβέρνησης πριν και μετά τα Συμβούλια. Επίσης ο δοκιμαστικός έλεγχος της επικουρικής συντελείται συστηματικά. Όμως υπάρχει ανάγκη τεχνοκρατικού εξοπλισμού της Επιτροπής. Και πάντως εκείνο που νομίζω ότι πρέπει να μελετηθεί και να τύχει επεξεργασίας από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι το πώς θα συσχετισθεί το έργο αυτό με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ώστε να αποτελέσει συμβολή στον εκδημοκρατισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα εθνικά κοινοβούλια εκφράζουν την κυριαρχία των λαών που εκπροσωπούν και μπορούν μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να βοηθήσουν, ώστε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, παράλληλα με άλλες μεταρρυθμίσεις, όπως π.χ. η αλλαγή του τρόπου εκλογής των ευρωβουλευτών, να αναδειχθεί σε πυρήνα του εκδημοκρατισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Γεώργιος Παπαστάμκος
*Ευρωβουλευτής της Ομάδας του Ευρωπαϊκού Λαϊκού Κόμματος
και των Ευρωπαϊκών Δημοκρατών*

ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ

Πενήντα χρόνια ευρωπαϊκού κοινοβουλευτικού βίου και 27 χρόνια ελληνικής ευρω-κοινοβουλευτικής συλλειτουργίας είναι επαρκής θεσμικός και πολιτικός χρόνος για την αποτύπωση των εμπειριών και τη διαγραφή των προοπτικών.

Μιλώντας για τον ευρωπαϊκό κοινοβουλευτισμό, τόσο στην πολιτική ρητορική όσο και στην ακαδημαϊκή συζήτηση, σημαντική θέση διεκδίκησε και διεκδικεί το ούτως λεγόμενο “δημοκρατικό έλλειμμα”. Αληθές, κατά τη γνώμη μου, είναι ότι οι πρωταγωνιστές της διαδικασίας της ενοποίησης και της μετεξέλιξης της είναι, κατά τρόπο άμεσο ή έμμεσο, φορείς νομιμοποιημένης εξουσίας. Στις όποιες, πάντως, ενστάσεις περί ελλειμματικών δημοκρατικών θεμελιών της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας, αντιπαρατίθεται η πρωτοτυπία, τόσο του κοινοτικού, όσο και του ενωσιακού φαινομένου.

Για λόγους οικονομίας της συζήτησης, εκκινώ από την παραδοχή ότι ο κατεξοχήν δημοκρατικά νομιμοποιημένος ευρωπαϊκός θεσμός, ο οποίος συμπυκνώνει κατά τρόπο αυθεντικά πολιτικοποιημένο την ενωτική εμπειρία είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Είναι πράγματι η σταδιακή ενίσχυση του ρόλου, των εξουσιών και των λειτουργιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στα 50 χρόνια ενοποιητικής εμπειρίας, η οποία συνιστά ασφαλώς την απάντηση στο πρόβλημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης και του ελέγχου των φορέων της ευρωπαϊκής “εκτελεστικής εξουσίας”.

Τίθεται, όμως, το ερώτημα: αποτελεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προνομιακό χώρο δημιουργικής συνάντησης μίας ευρωπαϊκής λαϊκής κυριαρχίας; Η απάντηση είναι όχι! Όχι, γιατί δεν έχει αναδειχθεί ακόμη μία “ευρωπαϊκή δημόσια γνώμη”. Η αποδοχή ή μη του ενοποιητικού εγχειρήματος μετράται από τη δημόσια γνώμη κάθε κράτους-μέλους χωριστά, η οποία βρίσκεται σε σχέση

ευθέως ανάλογη με τις πολιτικές, κοινωνικές και εξωτερικές εξελίξεις. Οι ευρωπαϊκές συνθετικές διεργασίες ελάχιστα συμβάλλουν στη σύνθεση μίας ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας. Το έλλειμμα της ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας σχετίζεται ασφαλώς και με τον ελλείποντα εξευρωπαϊσμό της ιδέας της αντιπροσωπευτικότητας. Μεταξύ άλλων, διαφοροποιήσεις ως προς τις εκλογικές περιφέρειες, τον τρόπο εκλογής και τα εκλογικά συστήματα υποδηλώνουν την ευρωπαϊκή εκλογική πολυμορφία.

Η δημόσια γνώμη στο πλουραλιστικό πρότυπο οργάνωσης των δημοκρατιών της Ευρώπης βρίσκει την έκφρασή της μέσα από την οργάνωση των πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Τα πολιτικά κόμματα «αποτελούν σημαντικό παράγοντα για την ολοκλήρωση στα πλαίσια της Ένωσης». Επίσης, «συμβάλλουν στη δημιουργία ευρωπαϊκής συνείδησης και στην έκφραση της πολιτικής βούλησης των πολιτών της Ένωσης» (άρθρο 191 ΣΕΚ).

Οι ουσιώδεις λειτουργίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δηλαδή η συν-νομοθετική, η γνωμοδοτική, η δημιουργική (*in puncto* έγκριση της Επιτροπής), η επικυρωτική επί νέων προσχωρήσεων, η ελεγκτική έναντι του Συμβουλίου και της Επιτροπής, και η αρμοδιότητα επί του προϋπολογισμού, σχετίζονται με το ερώτημα της διαμόρφωσης της κοινοβουλευτικής βούλησης και “εκροής” (output) πολιτικής. Περαιτέρω, σχετίζονται με το ερώτημα της αντιπροσωπευτικής λειτουργίας των εθνικών κοινοβουλευτικών ομάδων και των κατ’ ιδίαν ευρωβουλευτών ως ιμάντων μεταφοράς εθνικών προτεραιοτήτων και επιλογών της κοινωνίας των πολιτών και ένταξής τους, εν συνεχεία, στα πεδία λειτουργίας και αρμοδιότητας των ευρωπαϊκών κοινοβουλευτικών ομάδων, των κατ’ ιδίαν Επιτροπών, και εντέλει της εν συνόλω εγκριτικής διαδικασίας της Ολομέλειας.

Η δημόσια γνώμη ταυτοποιείται και προβάλλεται με όρους αλληλουχίας μεταξύ πολιτικών προτιμήσεων και προσδοκιών αφενός, και εκροής πολιτικής αφετέρου. Με όρους πολιτολογικούς, οι ευρωπαϊκές πολιτικές ομάδες ενσωματώνουν ή αντιμάχονται –συμμετέχοντας όμως– όλη την ευρω-θεώρηση ως συμπύκνωμα της πεντηκονταετούς εμπειρίας. Αρθρώνουν, επιλέγουν και ταξινομούν επιλογές πολιτικής κατεύθυνσης, διαβουλεύονται και διευθετούν, συναινώντας ή διαφωνώντας, τα πολυποίκιλα συμφέροντα που μεταφέρονται από το εθνικό στο ευρωπαϊκό επίπεδο.

Πέραν τούτου, είναι οι πολίτες της Ευρώπης αυτοί που καλούνται να συν-οργανώσουν και να συν-διαμορφώσουν μέσω κοινωνικής δικτύωσης την υπό διαμόρφωση ευρωπαϊκή πολιτική ταυτότητα.

Πώς προκύπτει το ευρωπαϊκό συμφέρον; Το ευρωπαϊκό συμφέρον προκύπτει ως προϊόν συμβιβασμού μεταξύ αλληλόχρεων λογαριασμών μίας κοινοτικής/ενωτικής οργάνωσης με δυνατότητες ενδιαμέσων σταθμίσεων. Πίσω από υπερεθνικούς ρόλους και διαδικασίες, πίσω από θεσμικές εγγραφές και καθιερώσεις πολιτικών και δράσεων, εγκρύπτεται η εναγώνια προβολή εθνικών προτύπων και στερεοτύπων στο υπερεθνικό επίπεδο. Σε αυτό το επίπεδο αναφοράς, ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλευτικών ομάδων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ο ρόλος των κατ' ιδίαν μελών τους συνίσταται στην αποτελεσματική ένταξη εθνικών πολιτικών προτεραιοτήτων στη σύνθεση της ευρω-κοινοβουλευτικής διαδικασίας. Εν προκειμένω η τεχνογνωσία, η πολιτική εμπειρία και η ικανότητα άσκησης τυπικής ή άτυπης διπλωματίας διασκέψευαν διεκδικούν σημαντικό ρόλο.

Η ελληνική εμπειρία δείχνει ότι η χώρα μας υπήρξε ανέκαθεν υπέρ της ενίσχυσης του ευρωπαϊκού κοινοβουλευτισμού και των δημοκρατικών θεμελιών της Ένωσης. Δείχνει, επίσης, ότι σε κορυφαίες προτεραιότητες εξωτερικής πολιτικής υφίσταται διάθεση συνεννόησης και συντονισμού των ελληνικών κομματικο-πολιτικών δυνάμεων που εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Στις περιπτώσεις τέτοιων υπαρκτών προτεραιοτήτων συναντούμε σε επαρκή βαθμό, μέχρι τώρα, την έμπρακτη έκφραση πολιτικής αλληλεγγύης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Σε αρκετές μάλιστα περιπτώσεις η στάση εθνικών κοινοβουλευτικών ομάδων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως αποτυπώνεται στη διαδικασία της ψηφοφορίας, κάμπτεται την αρχή της ευθύγραμμης προέκτασης της θέσης της μητρικής κοιμματικής οργάνωσης της χώρας προέλευσης.

Κατά τη γνώμη μου, εκεί όπου το κοινοτικό οικοδόμημα είναι πλήρες και οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων στηρίζονται σε σαφείς θεσμικές-τεχνικές βάσεις, οι όροι του παιχνιδιού δεν αμφισβητούνται. Περιθώρια αντιπαράθεσης υφίστανται εκεί όπου οι περιοχές της ενοποίησης είναι ατελείς.

Η διαλεκτική της ευρωπαϊκής ενοποίησης μας διδάσκει ότι η ενοποιητική πληρότητα ορισμένων τομέων φαίνεται να εφελκύει συγγενείς τομείς, θεσμικά άδηλους ή κινουμένους περί την κοινοτική περίμετρο, προσδίδοντάς τους ενοποιητική υπόσταση. Συνεπώς, αυτό το οποίο σήμερα αξιολογείται ως προθεσμική διεργασία, στην πράξη, συνιστά ενδιάμεσο σχήμα εξοικείωσης και δοκιμής, το οποίο, ύστερα από την πάροδο εύλογου πολιτικού και θεσμικού χρόνου, θα επανέλθει στην ευρωπαϊκή αντζέντα ως τυπική κανονιστική διαδικασία. Ως εκ τούτου, αυτές οι πολιτικά λιγότερο ορατές διεργασίες, οι οποίες

καταλήγουν να μορφοποιούνται ως πράξεις soft law χρήζουν προσοχής και εγρήγορσης.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση βίωσε την πρόσφατη συνταγματική και πολιτική κρίση. Αναμένει τη φυγή προς τα εμπρός, την οποία σηματοδοτεί η Συνθήκη της Λισαβόνας. Με αυτήν αναβαθμίζεται ουσιωδώς η δημοκρατική αρχή. Περαιτέρω, ενισχύεται ο νομοθετικός ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, επέρχεται λειτουργική σύμπλεξη των εθνικών κοινοβουλίων και των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, καθιερώνεται η αρχή της δημοκρατικής ισότητας και της αντιπροσωπευτικής και συμμετοχικής δημοκρατίας. Ακόμη, διευρύνεται και εντείνεται η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και των αντιπροσωπευτικών ενώσεων στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας επικυρώνει και ωθεί το ευρωπαϊκό φαινόμενο ενοποίησης μέσα από μία διαδικασία αυτογνωσίας και μάθησης. Ομοίως, επιβεβαιώνει και την ανάδειξη του φαινομένου αυτού ως τόπου πανευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ιδεατού μόνο κατά το παρελθόν. Πενήντα χρόνια ευρωπαϊκού κοινοβουλευτισμού –από τη Συνέλευση έως το άμεσα εκλεγμένο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο– είναι συνυφασμένα με τα 50 χρόνια ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ολοκλήρωση, η οποία άντεξε στο χρόνο, επεκτάθηκε στο χώρο και εμπλουτίστηκε ως προς την ύλη.

Σταύρος Λαμπρινίδης

Ευρωβουλευτής της Σοσιαλιστικής Ομάδας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ

Στα 10 λεπτά που έχω στη διάθεσή μου, θα ήθελα να εστιάσω σε τέσσερις μεγάλες διαφορές που υπάρχουν μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και Ευρωκοινοβουλίου, και επομένως και σε τέσσερις διαφορές στον τρόπο με τον οποίο οι ευρωβουλευτές καλούνται να επιτελέσουν το έργο τους. Στη συνέχεια, θα παρουσιάσω δύο πρόσφατα παραδείγματα, τα οποία υπογραμμίζουν τον ιδιαίτερο τρόπο δουλειάς των ευρωβουλευτών, στο πλαίσιο κάποιων πολιτικών μαχών που δόθηκαν στο Ευρωκοινοβούλιο. Και τέλος θα κλείσω με ένα σχόλιο για τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Η πρώτη μεγάλη διαφορά μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και Ευρωκοινοβουλίου –και επομένως ευρωβουλευτών και εθνικών βουλευτών– είναι ότι στην Ευρώπη δεν υπάρχει “Κυβέρνηση”. Εννοώ ότι, στα εθνικά κοινοβούλια της Ευρώπης, ένας βουλευτής γνωρίζει, ως επί το πλείστον, τι θα ψηφίσει σε ένα προτεινόμενο νομοθετικό κείμενο –αν είναι κυβερνητικός βουλευτής, καλείται να ψηφίσει υπέρ, αν είναι αντιπολιτευόμενος βουλευτής, καλείται να ψηφίσει κατά– ως επί το πλείστον, ξανατονίζω, υπάρχουν πάντα εξαιρέσεις. Αυτό ισχύει σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες. Είναι μία ψήφος, στην ουσία, υπέρ ή κατά της κυβερνητικής πρότασης.

Στην Ευρώπη όμως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, που εκπονεί τις περισσότερες νομοθετικές προτάσεις δεν είναι “Κυβέρνηση”. Ως αποτέλεσμα αυτής της διαφοράς, στο Ευρωκοινοβούλιο δεν μπορείς αυτομάτως να ξέρεις ή να έχεις μία πυξίδα για το αν θα ψηφίσεις υπέρ ή κατά ενός νομοθετικού κειμένου που παρουσιάζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Πρέπει πρώτα να το αναλύσεις στις δεκάδες του λεπτομέρειες. Διότι και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως ένα σώμα που απαρτίζεται από Επιτρόπους που διορίζει η κάθε κυβέρνηση, καταλήγει σε κείμενα, τα οποία συνήθως περιέχουν και θετικά και αρνητικά στοιχεία, από

την ιδεολογική γωνιά που το βλέπει ο καθένας. Είσαι υποχρεωμένος να “ξεψειρίζεις” κάθε νομικό κείμενο για να βρίσκεις ποια στοιχεία του θέλεις να παραμείνουν και για ποια πρέπει να δώσεις μάχη, ώστε να αλλάξουν ή να διαγραφούν πλήρως.

Η δεύτερη μεγάλη διαφορά έχει να κάνει με τα ευρωπαϊκά κόμματα, που αναφέρθηκαν και από άλλους ομιλητές, και τη διαμόρφωση της λεγόμενης “κομματικής γραμμής”. Αν είναι δύσκολο, καμιά φορά, για κόμματα στα εθνικά κοινοβούλια να καθορίσουν την γραμμή τους πάνω σε μία νομοθετική πρόταση, μπορείτε να φανταστείτε πόσο πολλαπλασιαστικά πιο δύσκολο είναι αυτό να γίνει στο επίπεδο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπου η Σοσιαλιστική Ομάδα, για παράδειγμα, απαρτίζεται από κόμματα από 25 χώρες της Ευρώπης, ενώ όλες οι πολιτικές ομάδες έχουν συχνά στους κόλπους τους ακόμα και δύο κόμματα από την ίδια χώρα, τα οποία είναι διαφορετικά και αντιπαλεύονται μεταξύ τους στη χώρα τους, αλλά στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στεγάζονται υπό την ίδια ομάδα.

Επομένως, το πώς θα διαμορφωθεί η “κομματική γραμμή” σε κάποιο επίμαχο νομοθέτημα ή ψήφισμα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, είναι πολύ σημαντική και δύσκολη διαδικασία. Και εκεί δεν υπάρχουν αυτοματισμοί: πρέπει, πρώτα απ’ όλα, να πείσεις τους δικούς σου συναδέλφους, ιδιαίτερα για θέματα που είναι “καυτά” για σένα αλλά όχι αυτονόητα για τους υπόλοιπους συναδέλφους σου.

Τρίτη μεγάλη διαφορά: ας υποθέσουμε ότι έχεις επεξεργαστεί πλήρως όλα τα κείμενα τα οποία έρχονται κι ας υποθέσουμε, επίσης, ότι έχεις κατορθώσει να διαμορφώσεις μια επιθυμητή κομματική γραμμή. Στο Ευρωκοινοβούλιο, σε αντίθεση με τα περισσότερα εθνικά κοινοβούλια, δεν μπορείς “με το έτσι θέλω” να την επιβάλλεις. Να γιατί: στα εθνικά κοινοβούλια το κυβερνών κόμμα είναι πλειοψηφικό. Όταν υπάρχουν κυβερνητικές συμμαχίες, η συμμαχία είναι πλειοψηφική. Αντίθετα, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το μεγαλύτερο κόμμα σήμερα, το «Λαϊκό Κόμμα», οι Συντηρητικοί, έχουν 280 ευρωβουλευτές στους 780. Οι Σοσιαλιστές, το δεύτερο μεγαλύτερο κόμμα, έχουμε 220 στους 780. Και ακολουθούν άλλα κόμματα.

Τι θα πει αυτό στην πράξη; Θα πει ότι καμία πολιτική ομάδα δεν μπορεί να ελπίζει ότι θα περάσει τη γραμμή της, αν δεν κτίσει πρώτα τις κατάλληλες συμμαχίες με άλλες πολιτικές ομάδες.

Το κτίσιμο συμμαχιών, επομένως, είναι θεμελιώδης ανάγκη στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Πρέπει να μπορέσεις να βρεις, ιδιαιτέρως για τα θέματα που σε καίνε, άλλα κόμματα –ή, συχνά, άλλους μεμονωμένους ευρωβουλευτές, δια-

σπώντας έτσι τα κόμματά τους και τη δική τους κομματική γραμμή– που να σε στηρίζουν.

Υπό αυτές της συνθήκες “αναγκαστικής” διαπραγμάτευσης, σπάνια το τελικό κείμενο είναι ακριβώς αυτό που θα επιθυμούσες. Ο αγώνας κάθε φορά δίνεται για να κτίσεις τις συμμαχίες που χρειάζεσαι, ώστε να κατορθώσεις στο τέλος να περάσεις περισσότερες δικές σου ιδεολογικές ή άλλες “κόκκινες γραμμές” από ό,τι οι αντίπαλοί σου. Ως εκ τούτου, καμιά φορά ρωτάει κάποιος: μα καλά, ψηφίσατε μαζί με τον Παπαστάμκο; Ή μαζί με τον Παπαδημούλη; Ναι. Υπάρχουν περιπτώσεις που πρέπει να κτίσεις αυτού του είδους τις συμμαχίες, προκειμένου τελικά να υιοθετηθεί ένα κείμενο που να προωθεί τους στόχους σου. Πάντοτε όμως έχοντας στο μυαλό σου ποιος είναι ο κεντρικός σου στόχος, η δική σου ιδεολογική πυξίδα. Η δική σου, δηλαδή, όσο το δυνατόν μεγαλύτερη επικράτηση στο τελικό κείμενο.

Τέταρτο σημείο, που σχετίζεται με τα τρία παραπάνω, είναι ότι ο ρόλος ενός επιτυχημένου ευρωβουλευτή απαιτεί σε μεγάλο βαθμό “δουλειά μυρμηγκιού”, μακριά από τα φώτα της δημοσιότητας. Στην πράξη, αυτό θα πει ότι, εκτός από την ενδελεχή ανάγνωση και κατανόηση όλων των κειμένων, για να μπορέσεις να κτίσεις τις συμμαχίες που χρειάζεσαι, θα πρέπει πρώτα να αποκτήσεις “κύρος” το οποίο να υπερβαίνει κατά πολύ το “αριθμητικό σου μπόι”.

Οι ευρωβουλευτές του ΠΑΣΟΚ είμαστε 8 στους 220 Σοσιαλιστές. Οι Νεοδημοκράτες είναι 11 στους 280 Λαϊκούς. Ο Δημήτρης [Παπαδημούλης] είναι ένας στην GUE, εκπροσωπώντας το κόμμα του. Για να μπορέσεις να πείσεις τους υπολοίπους σε θέματα που σε καίνε –καταρχάς το κόμμα σου και κατά δεύτερον να κτίσεις συμμαχίες με άλλα κόμματα στην Ολομέλεια– πρέπει να μπορέσεις να αποκτήσεις στα μάτια των ξένων συναδέλφων σου ένα “ειδικό πολιτικό βάρος” που να υπερβαίνει κατά πολύ τον αριθμό 8 ή 11 ή 1.

Αυτό το κύρος συχνά κτίζεται με τρόπους που είναι πράγματι, όπως σωστά είπατε, κυρία Πρόεδρε, πολύ δύσκολο να επικοινωνηθούν στην εθνική κοινή γνώμη του καθενός ευρωβουλευτή. Για να μπορέσω να πετύχω κάτι στην Ευρωβουλή σχετικά με κάποιο θέμα που είναι πολύ σημαντικό για το κόμμα μου ή τη χώρα μου, θα πρέπει σε ανύποπτο χρόνο να συναντηθώ 10 φορές με έναν Πορτογάλο ευρωβουλευτή ο οποίος θα μου μιλήσει για τα ψάρια του Ατλαντικού, που καίει αυτόν, ενώ εμένα μπορεί να με αφήνει αδιάφορο. Μπορώ και να μην του μιλήσω. Μπορώ και να αγνοήσω τα ψάρια του Ατλαντικού. Αλλά όταν θα έρθει το δικό μου το μεγάλο θέμα, στην εξωτερική πολιτική ή στην κοινωνική πολιτική της χώρας μου, και θέλω να έχω αυτόν τον ευρωβουλευτή

να με στηρίξει, εάν δεν έχω συζητήσει μαζί του, τότε δεν έχω αποκτήσει την προσωπική σχέση και το κύρος για να τον πείσω. Άντε τώρα να βγάλεις δελτίο τύπου ότι «σήμερα συναντήθηκα με τον τάδε ευρωβουλευτή για να μιλήσω για τα ψάρια του Ατλαντικού». Προφανώς, ουδείς ενδιαφέρεται. Εδώ δεν ενδιαφέρονται πολλές φορές για πολύ μεγαλύτερα ζητήματα που διακυβούνται στο Ευρωκοινοβούλιο. Αλλά στο ερώτημα που ακούω συχνά, «Μα τι κάνετε εσείς εκεί πάνω, γιατί δεν σας βλέπουμε πιο πολύ εδώ;», η απάντηση είναι ότι κάνουμε, συχνά, τη “δουλειά μυρμηγκιού” που απαιτείται για να ελπίζουμε ότι μπορεί αργότερα να κερδίσουμε τα μεγάλα στοιχεία που απασχολούν τη χώρα μας.

Όσον αφορά τώρα τη δημοσιότητα που παίρνει ή δεν παίρνει το έργο μας, υπάρχουν πάντα και ευρωβουλευτές “εθνικής κοπής”, που αρκούνται στο να βγάζουν δελτία τύπου και να λένε: «Έδωσα μάχες, έχασα, αλλά δεν έχει σημασία, το πολέμησα, αδέλφια μου!». Χωρίς να κάνουν τη δουλειά ουσίας που απαιτείται για να κερδίζουν. Προσωπικά, δεν έχω κανένα τέτοιο ενδιαφέρον και νομίζω πως οι περισσότεροι που είμαστε επάνω, τουλάχιστον οι Έλληνες, δεν έχουμε τέτοιο ενδιαφέρον. Δεν με ενδιαφέρει να παριστάνω ότι δίνω μάχες και να τις χάνω. Το μεγάλο στοιχείο είναι να δίνεις μάχες, έστω κι αν αυτό πρέπει συχνά να γίνεται αθόρυβα, να πείθεις και να τις κερδίζεις.

Έρχομαι τώρα σε δύο πρόσφατα παραδείγματα μαχών που δόθηκαν στο Ευρωκοινοβούλιο, που καταδεικνύουν στην πράξη τις προϋποθέσεις αλλά και τα όρια επιτυχημένων ή μη διαπραγματεύσεων.

Δεν καταλήγεις πάντοτε σε συμβιβασμούς. Καμιά φορά μπορεί να το πετύχεις, άλλες φορές οι ιδεολογικές διαφορές είναι τόσο έντονες που δεν σου επιτρέπουν το συμβιβασμό –γιατί, σας βεβαιώ, οι ιδεολογικές διαμάχες, παρά την όποια ανάγκη συμβιβασμών στην Ευρώπη, είναι εντονότερες μεταξύ των πολιτικών ομάδων και των κομμάτων, σχεδόν όσο έντονες είναι και στα εθνικά κοινοβούλια.

Ένα παράδειγμα όπου δεν πετύχαμε συμβιβασμό, σε ένα μεγάλο ζήτημα της περασμένης Ολομέλειας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ήταν το Ψήφισμα για την Κοινωνική Ευρώπη –το Ψήφισμα του Ευρωκοινοβουλίου πάνω στο πακέτο μέτρων που παρουσίασε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τα επόμενα χρόνια για να προωθήσει την κοινωνική Ευρώπη. Οι Σοσιαλιστές πιστεύουν τόσο έντονα ότι αυτό το πακέτο είναι ελλιπέστατο, ενώ οι του Λαϊκού Κόμματος αισθάνονται τόσο έντονα ότι είναι επαρκές, ώστε δεν υπήρχε πιθανότητα να καταλήξουμε σε κοινό κείμενο –και τελικά δεν υπήρξε κοινό Ψήφισμα του Κοινοβουλίου.

Σε ένα άλλο παράδειγμα, όμως, ιδιαίτερα σημαντικό για την Ελλάδα, θα δείτε πώς το κύρος που κτίσαμε –τελικά αυτή η “δουλειά μυρμηγκιού”– έφερε σημαντικό αποτέλεσμα για τη χώρα μας αλλά και για τη σταθερότητα στην Ευρώπη. Και έχει να κάνει με την τελευταία έκθεση, του 2008, που συντάχτηκε στο Ευρωκοινοβούλιο για την πορεία ένταξης της πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Εκεί, ενώ το αρχικό κείμενο που βγήκε από την Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων ήταν ένα κείμενο στο οποίο βρέθηκαν απομονωμένοι όλοι οι Έλληνες ευρωβουλευτές, κατορθώσαμε στη διάρκεια ενός μόλις μηνός να μεταπείσουμε όλες τις πολιτικές ομάδες του Ευρωκοινοβουλίου, πλην των Πρασίνων, με συγκεκριμένες τροπολογίες μας, ώστε τελικά να υιοθετήσουν στην Ολομέλεια ένα κείμενο εντελώς διαφορετικό από αυτό που είχε ψηφιστεί στην Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων. Ένα κείμενο το οποίο καθιστούσε σαφές, σε αντίθεση με το πρώτο, ότι η διευθέτηση του ζητήματος του ονόματος και των καλών γειτονικών σχέσεων είναι απαραίτητη προϋπόθεση, ώστε να μπορέσει η γειτονική μας χώρα να προοδεύσει στην ευρωπαϊκή της προοπτική.

Πώς το πετύχαμε; Αξιοποιώντας όλες τις πολιτικές επαφές μας και, κυρίως, με επιχειρήματα που δεν ήταν αμιγώς “εθνικά”, αλλά που εστίαζαν στο “ευρωπαϊκό συμφέρον”. Εάν πας στην Ευρώπη απλώς με την ελληνική σημαία ανά χείρας –ή την ιρλανδική ή την ισπανική, κατά περίπτωση– και λέγοντας: στηρίζετε με γιατί εγώ ξέρω ότι έχω δίκιο, γιατί εγώ ξέρω καλά ότι οι τάδε ή οι δείνα είναι “κακοί” Ευρωπαίοι γείτονες, οι πιθανότητές σου να πετύχεις μειώνονται κατακόρυφα. Πρέπει να είσαι έτοιμος να ενημερώσεις και να πείσεις άλλους ακόμα και για θέματα που μπορεί για σένα να είναι αυτονόητα, αλλά που δεν είναι, δυστυχώς, για αυτούς.

Προσοχή: δεν θα πετύχεις πάντα. Υπάρχουν περιπτώσεις όπου η αρνητική διεθνής συγκυρία, σε συνδυασμό με την έλλειψη ευρύτερης και έγκαιρης ενημέρωσης από την κυβέρνησή σου, για παράδειγμα, στις ευρωπαϊκές πρωτεύουσες για τα εθνικά θέματα, δεν σου επιτρέπουν να πείσεις τους ευρωβουλευτές, οι οποίοι άλλωστε συχνά επηρεάζονται από τα δικά τους κόμματα και τις δικές τους κοινές γνώμες. Αλλά αν δεν προσπαθήσεις, καταλήγεις ευρωβουλευτής “εθνικής κοπής”, χωρίς κύρος και χωρίς επιρροή.

Για αυτό, μεταξύ άλλων –για την ανάγκη, δηλαδή, να υπάρχει αλληλοενημέρωση και κτίσιμο επαφών και συμμαχιών–, συμφωνώ απολύτως με την κυρία Πρόεδρο για την εξαιρετική σημασία που έχει η συνέντευξη εθνικών κοινοβουλίων και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε τακτά διαστήματα. Και πρέπει

να γνωρίζετε, κυρία Πρόεδρε, ότι τουλάχιστον οι Επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συχνά συγκαλούν κοινές συνεδριάσεις με εθνικούς βουλευτές για τα μεγάλα ζητήματα, το επιδιώκουμε.

Αυτό ακριβώς άλλωστε επιδιώκει να θεσμοθετήσει έως ένα βαθμό και η Συνθήκη της Λισαβόνας. Η διαδικασία της διαβούλευσης που επιβάλλει με τα εθνικά κοινοβούλια επί ευρωπαϊκών νόμων, πριν αυτοί καταλήξουν στο Συμβούλιο των Υπουργών και αποφασιστούν, είναι ένα σημαντικό βήμα για τη δημοκρατική νομιμοποίηση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος. Όλοι μαζί πρέπει να κτίζουμε την Ευρώπη, όχι μόνοι τους κάποιοι υπουργοί και γραφειοκράτες, κεκλεισμένων των θυρών.

Αγαπητοί φίλοι, δεν υπάρχει “καλή” ή “κακή” Ευρώπη. Υπάρχουν όμως καλές ή κακές εθνικές κυβερνήσεις που την απαρτίζουν, καλοί ή κακοί υπουργοί και πρωθυπουργοί που απαρτίζουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, οι οποίοι είναι αποκλειστικά υπεύθυνοι για πολλούς από τους καλούς ή κακούς ευρωπαϊκούς νόμους που επηρεάζουν τη ζωή μας, και που δεν τους επιβάλλει καμία “Ευρώπη”. Υπάρχει καλή ή κακή Ευρωπαϊκή Επιτροπή, που την απαρτίζουν Επίτροποι που διορίζονται από τις εθνικές κυβερνήσεις. Και υπάρχει και το Ευρωκοινοβούλιο, το μόνο δημοκρατικά εκλεγμένο όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο όμως εκλέγεται και πάλι ανά κράτος-μέλος, δεν υπάρχουν ευρωπαϊκές ευρωεκλογές.

Αν, επομένως, έχουμε πρόβλημα με την Ευρώπη, πρέπει να ξέρουμε πού να στραφούμε για να την αλλάξουμε. Όχι εναντίον της “Ευρώπης” γενικώς και αορίστως. Αλλά εναντίον όσων υπουργών, πρωθυπουργών και εθνικά διοριζόμενων επιτρόπων καταλήγουν να μας παρουσιάζουν ευρωπαϊκά νομοθετικά κείμενα που δεν συμπλέουν με τις ανάγκες μας ως πολίτες της Ελλάδας και της Ευρώπης. Και με την ίδια αυστηρότητα να κρίνουμε και τους ευρωβουλευτές μας. Και κατόπιν να παίρνουμε τις αποφάσεις μας, με τη δύναμη που μας δίνει η ψήφος μας, προκειμένου να μπορέσουμε να αλλάξουμε την κατεύθυνση της Ευρώπης.

Γεώργιος Τούσσας

*Ευρωβουλευτής της Συνομοσπονδιακής Ομάδας της Ευρωπαϊκής Ενωτικής Αριστεράς /
Αριστερά των Πρασίνων των Βόρειων Χωρών*

ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ

Η αποτίμηση της ιστορικής διαδρομής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της μελλοντικής προοπτικής του είναι αδιάσπαστα δεμένη με το χαρακτήρα, την πορεία, τη λειτουργία και τα ταξικά συμφέροντα που υπηρετεί η Ευρωπαϊκή Ένωση. Γι' αυτό επιτρέψτε μου να ξεκινήσω από την φύση και τον χαρακτήρα αυτής της Ένωσης.

Από την ίδρυσή της ακόμη ως Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα, την μετεξέλιξη της σε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και σήμερα σε Ευρωπαϊκή Ένωση αποτέλεσε από την αρχή προωθημένη μορφή συμμαχίας καπιταλιστικών κρατών, ιμπεριαλιστική διακρατική ένωση του κεφαλαίου.

Σημαντικότεροι μέχρι τώρα σταθμοί σε αυτή την πορεία υπήρξαν η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986 που θεσμοθέτησε την ενιαία εσωτερική καπιταλιστική αγορά και η Συνθήκη του Μάαστριχτ, του 1992, που ίδρυσε την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία θεμελιώνεται στις γνωστές τέσσερις ελευθερίες (κίνησης κεφαλαίων, εμπορευμάτων, υπηρεσιών και εργαζομένων). Βήματα παραπέρα προώθησης των καπιταλιστικών αναδιαρθρώσεων έγιναν με τις Συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας. Κωδικοποίηση και εμβάθυνση όλων των μέχρι τώρα αντιδραστικών συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνιστούν η λεγόμενη Συνταγματική Συνθήκη και η μετονομασμένη εκδοχή της, η Συνθήκη της Λισαβόνας.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, επομένως, δεν αποτελεί μια γενική και αφηρημένη μορφή ευρωπαϊκής ενοποίησης, αλλά μία πολύ συγκεκριμένη μορφή καπιταλιστικής ενοποίησης. Συνεπώς, το ζήτημα δεν είναι αν τοποθετείται κανείς υπέρ της ευρωπαϊκής ενοποίησης γενικά, αλλά αν είναι υπέρ της μόνης υπαρκτής σήμερα ενοποίησης που είναι η καπιταλιστική ενοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επομένως, η στάση κάθε πολιτικής δύναμης απέναντι στην Ευρωπαϊκή

κή Ένωση έχει καθοριστικό χαρακτήρα για την πολιτική της συνολικά και για τα συμφέροντα που υπηρετεί.

Ακριβώς γι' αυτό, το ΚΚΕ αντιτάχθηκε σθεναρά στην ένταξη της χώρας μας στην ΕΟΚ και στη συνέχεια σε στρατηγικής σημασίας αντιδραστικές επιλογές. Το ΚΚΕ ήταν το μόνο κόμμα που ενημέρωσε πλατιά το λαό για το πραγματικό χαρακτήρα και το περιεχόμενο της Συνθήκης του Μάαστριχτ, το μόνο που απαίτησε τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος, καλώντας το λαό μας να την απορρίψει. Τότε, όλα τα άλλα πολιτικά κόμματα (ΝΔ, ΠΑΣΟΚ, ΣΥΝ) τάσσονταν αναφανδόν υπέρ του Μάαστριχτ, απέρριψαν κατηγορηματικά το αίτημα του ΚΚΕ για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος και την υπερψήφισαν στη Βουλή, πίσω από τις πλάτες του λαού.

Ο αντικομμουνισμός, η αποσιώπηση και η διαστρέβλωση των θέσεων του ΚΚΕ, ότι δήθεν η πολιτική μας πρόταση δεν είναι ρεαλιστική και οδηγεί στον “εθνικό απομονωτισμό” κ.λπ., παρότι παίρνουν γενικευμένο χαρακτήρα στο Ευρωκοινοβούλιο και τα κρατικά και ιδιωτικά ΜΜΕ, δεν φέρνουν τα αποτελέσματα που επιδιώκουν οι εμπνευστές τους. Οι εξελίξεις δικαιώνουν πλήρως τις θέσεις του ΚΚΕ. Οι εργαζόμενοι γνωρίζουν ότι η αντικομμουνιστική εκστρατεία αποτελεί τον προπομπό έντασης της αντιλαϊκής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χτύπημα των θεμελιωδών δικαιωμάτων των εργαζομένων, για τη διασφάλιση και αύξηση των κερδών του κεφαλαίου. Οι εκτιμήσεις μας βρίσκουν σήμερα ολοένα και πλατύτερη απήχηση, δικαιώνονται από το διαρκώς αυξανόμενο ρεύμα αμφισβήτησης του ίδιου του ευρωενωσιακού οικοδομήματος, όπως απέδειξαν και τα δημοψηφίσματα των λαών της Γαλλίας και της Ολλανδίας, που απέρριψαν το λεγόμενο “ευρωσύνταγμα”, καθώς και το πρόσφατο ηχηρό ΟΧΙ του ιρλανδικού λαού στη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Χαρακτηριστική επιβεβαίωση των εκτιμήσεων αυτών αποτελεί η εξελισσόμενη οικονομική κρίση και η αντιμετώπιση της από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρά τις αγωνιώδεις προσπάθειες να συσκοτιστεί το γεγονός ότι και η παρούσα κρίση, όπως και οι προηγούμενες, αποτελούν φαινόμενο σύμφυτο με τον καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής. Παρά την προσπάθεια που γίνεται από τις δυνάμεις του “ευρωμονόδρομου” να την παρουσιάσουν σαν αποτυχία ενός συγκεκριμένου “νεοφιλελεύθερου” τρόπου διαχείρισης της καπιταλιστικής οικονομίας, αθρώνοντας έτσι το ίδιο το καπιταλιστικό σύστημα. Παραμένει γεγονός αναμφισβήτητο ότι όλα τα μέτρα που παίρνονται σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και κυβερνήσεων κεντροδεξιών και κεντροαριστερών των κρατών-μελών έχουν βαθιά ταξικό χαρακτήρα με μοναδικό στόχο να διασφαλίσουν την

καπιταλιστική κερδοφορία. Να συγκεντρώσουν ακόμη μεγαλύτερο πλούτο στα χέρια των μονοπωλιακών ομίλων, φορτώνοντας τα βάρη της κρίσης στην εργατική τάξη και τα λαϊκά στρώματα. Οι ρυθμίσεις κρατικομονοπωλιακού χαρακτήρα που εφαρμόζουν Ευρωπαϊκή Ένωση και κυβερνήσεις κοινωνικοποιούν τα χρέη των επιχειρήσεων, που θα κληθούν να πληρώσουν οι εργαζόμενοι, με ακόμη μεγαλύτερη περικοπή κοινωνικών δαπανών, εκτόξευση της ανεργίας, ακόμη μεγαλύτερη αποδιάρθρωση των εργασιακών σχέσεων, κατεδάφιση των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας και ασφάλειας, αβάσταχτους όρους δανεισμού, δραματική μείωση του εισοδήματος και των όρων διαβίωσης της λαϊκής οικογένειας.

Η πορεία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ήταν και είναι άρρηκτα δεμένη με το χαρακτήρα της ΕΟΚ/ΕΕ ως ιμπεριαλιστικής διακρατικής ένωσης του κεφαλαίου. Στην πεντηκονταετή διαδρομή του, βεβαίως, ο ρόλος του προσαρμοζόταν με βάση τις ανάγκες του κεφαλαίου σε κάθε ιστορική φάση, αλλά και την ανάπτυξη του εργατικού, γενικότερα του λαϊκού, κινήματος και την ύπαρξη των σοσιαλιστικών χωρών. Κυρίαρχο στοιχείο, πάντοτε, της αποστολής, του ρόλου και της λειτουργίας του ήταν να προσδίδει μία ανύπαρκτη “δημοκρατική”, “λαϊκή” νομιμοποίηση στις αντιδραστικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Να αντιπαρατίθεται στο εργατικό και λαϊκό κίνημα, να απορροφά τους κραδασμούς και τις αντιδράσεις της λαϊκής αγανάκτησης, ακόμη και να ενσωματώνει φωνές και δυνάμεις που στον ένα ή τον άλλο βαθμό κρατούν κριτική στάση απέναντι στην ΕΟΚ/ΕΕ.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί “καρικατούρα”, ακόμη και με τα κριτήρια του αστικού κοινοβουλευτισμού. Ακόμη και στους τομείς που έχει νομοθετική αρμοδιότητα, δεν έχει δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας (το οποίο ανήκει αποκλειστικά στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή), αποφασίζει πάντοτε πάνω σε προτάσεις που υποβάλει η Επιτροπή και αποκλειστικά και μόνο σε συμφωνία με το Συμβούλιο, με το οποίο είναι συν-νομοθέτης. Πρακτικά δηλαδή η όποια αρμοδιότητά του τελεί υπό την αίρεση της πρωτοβουλίας και της συμφωνίας Επιτροπής και Συμβουλίου. Η σύνθεσή του, με βάση τα πληθυσμιακά κριτήρια κάθε κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περιορίζει την εκπροσώπηση των μικρότερων χωρών και ριζοσπαστικών δυνάμεων και πολιτικών δυνάμεων που αμφισβητούν την Ευρωπαϊκή Ένωση. Τον ίδιο στόχο εκπληρώνει και ο Κανονισμός λειτουργίας του Ευρωκοινοβουλίου, απόλυτα αντιδημοκρατικός, που περιορίζει το δικαίωμα έκφρασης τέτοιων δυνάμεων. Η αυτοτέλεια και οι δυνατότητες δράσης των εθνικών πολιτικών κομμάτων είναι ανύπαρ-

κτες, αφού είναι υποχρεωμένα από τον Κανονισμό, να δρουν μόνο μέσα στα πλαίσια ευρύτερων πολιτικών ομάδων. Μάλιστα, με πρόσφατη τροποποίηση του Κανονισμού του που προτάθηκε από το συνασπισμό Λαϊκού Κόμματος και Σοσιαλδημοκρατών και υπερψηφίστηκε και από τις υπόλοιπες πολιτικές ομάδες –Πράσινοι, Ένωση για την Ευρώπη των Εθνών κ.ά.– έγιναν ακόμη δυσκολότερες οι προϋποθέσεις συγκρότησης πολιτικής ομάδας στα πλαίσια του ευρωκοινοβουλίου, ώστε να παρεμποδίζεται η έκφραση κάθε αντίθετης φωνής και οργανωμένης αμφισβήτησης.

Ο πολιτικός συσχετισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι καταθλιπτικός, είτε την πλειοψηφία έχουν οι δυνάμεις της κεντροδεξιάς είτε της κεντροαριστεράς. Έχει διαμορφωθεί ο μεγάλος συνασπισμός κεντροδεξιών και κεντροαριστερών δυνάμεων, η “ιερή συμμαχία” του Λαϊκού Κόμματος, των Σοσιαλδημοκρατών και των Φιλελευθέρων, στις οποίες κατά περίπτωση προστίθενται και οι μικρότερες πολιτικές ομάδες των Πρασίνων, των εθνικιστών της Ένωσης για την Ευρώπη των Εθνών ή των Ανεξάρτητων Δημοκρατών. Στο συνασπισμό αυτό μετέχουν ενεργά τα κόμματα τόσο της ΝΔ όσο και του ΠΑΣΟΚ, οι ευρωβουλευτές των οποίων ανήκουν στις αντίστοιχες ομάδες, ενώ δεν μπορεί να μην σημειωθεί η “γοητεία” που ασκεί και στις άλλες πολιτικές δυνάμεις του “ευρωμονόδρομου” ΣΥΝ/ΣΥΡΙΖΑ και ΛΑΟΣ, που δεν αντέχουν το μοναχικό δρόμο στο... όραμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε οποιαδήποτε διαφορετική φωνή ο συνασπισμός αυτός επιβάλλει “σιγή νεκροταφείου”. Ο “συμβιβασμός” είναι η λέξη-κλειδί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Καμία σχεδόν απόφαση δεν παίρνεται χωρίς τη συμφωνία των δύο μεγάλων ομάδων –Συντηρητικών και Σοσιαλδημοκρατών–, ακόμη και όταν ο συσχετισμός τους επιτρέπει να έχουν την πλειοψηφία με κάποια μικρότερη πολιτική ομάδα.

Η ίδια η φύση, ο χαρακτήρας, η αποστολή και η λειτουργία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ως οργάνου νομιμοποίησης της αντιλαϊκής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης προδιαγράφουν και τις μελλοντικές προοπτικές του.

Τα επιχειρήματα των ευρω-απολογητών ότι η αύξηση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (την οποία... επαγγέλλεται η Συνθήκη της Λισαβόνας) θα δώσει περισσότερο “κοινωνικό χαρακτήρα” και “δημοκρατικότητα” στην Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι παραπλανητικά. Ο αυξημένος ρόλος του Ευρωκοινοβουλίου, συνεπάγεται την αποδυνάμωση των εθνικών κοινοβουλίων και την εκχώρηση κυριαρχικών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Από την άλλη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί όργανο προώθησης της αντιλαϊκής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποστολή του

Ευρωκοινοβουλίου δεν είναι βέβαια η υπεράσπιση των λαϊκών συμφερόντων, αλλά αντίθετα η νομιμοποίηση όλων των αντιδραστικών και αντιλαϊκών αποφάσεων της Ένωσης, γεγονός που αποδεικνύεται καθημερινά από τη δράση και τις αποφάσεις του. Υπερψηφίζει κάθε αντιλαϊκή νομοθεσία και χειροκροτεί κάθε ιμπεριαλιστική επέμβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για να μείνουμε μόνο στην τελευταία τετραετία (2004-2008) θυμίζουμε ότι: υπερψήφισε την Οδηγία Μπόλκεσταϊν, τις οδηγίες και τους κανονισμούς για την απελευθέρωση των ταχυδρομικών υπηρεσιών, των σιδηροδρομικών, αεροπορικών θαλάσσιων και οδικών μεταφορών, χειροκρότησε το Πράσινο Βιβλίο της Κομισιόν για την αντιδραστική μεταρρύθμιση του εργατικού δικαίου και τη γενικευμένη εφαρμογή των ελαστικών σχέσεων εργασίας και την κατάργηση των Συλλογικών Συμβάσεων Εργασίας (ΣΣΕ), μέσα από τις «κοινές αρχές για την ευελφάλεια». Ετοιμάζεται να δώσει το πράσινο φως στην Οδηγία για τη θεσμική κατοχύρωση των δουλεμπορικών γραφείων ενοικίασης εργαζομένων και την Οδηγία για την οργάνωση του χρόνου εργασίας που διαχωρίζει το χρόνο εργασίας σε «ενεργό» και απλήρωτο «ανεργό» και καθιερώνει ημερήσια μέχρι 13 ώρες και εβδομαδιαία απασχόληση μέχρι και 65 ακόμη και 78 ώρες, χωρίς πληρωμή υπερωριών. Με την υπερψήφιση του «Ελέγχου Υγείας» της ΚΑΠ υιοθετεί τη νέα αναθεώρηση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ) που επιταχύνει το ξεκλήρισμα της μικρομεσαίας αγροτιάς που έχει απομείνει και τη συγκέντρωση της γης και της παραγωγής στα χέρια των καπιταλιστών μεγαλοπαραγωγών. Με πρόσχημα το χτύπημα της “τρομοκρατίας” υπερψήφισε κάθε αντιδημοκρατικό και αντιδραστικό μέτρο που περιορίζει δραστικά τα δημοκρατικά δικαιώματα και τις λαϊκές ελευθερίες. Παράλληλα, το Ευρωκοινοβούλιο με βιομηχανία ψηφισμάτων ζητάει την επέμβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε κάθε γωνιά του πλανήτη. Από την αποστολή στρατευμάτων στο Τσαντ, στο Νταρφούρ και στο Κονγκό, στα καταδικαστικά ψηφίσματα σε βάρος της Λευκορωσίας, της Βενεζουέλας, της Κούβας, της Βολιβίας και κάθε χώρας που αντιτάσσεται στην ιμπεριαλιστική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των ΗΠΑ και του ΝΑΤΟ. Πρωτοστατεί στην αντικομμουνιστική εκστρατεία, στην παραχάραξη και το ξαναγράψιμο της ιστορίας, που καθοδηγεί η Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως έκανε με τα ψηφίσματα για τα 60 χρόνια από την αντιφασιστική νίκη και την επέτειο της αντεπανάστασης του 1958 στην Ουγγαρία. Επιδιώκει την εξίσωση του ναζισμού με τον κομμουνισμό, με δήλωση που υπογράφηκε από την πλειοψηφία των ευρωβουλευτών και ζητάει την καθιέρωση «κοινής ημέρας μνήμης για τα θύματα του ναζισμού και του σταλινισμού».

Δείγμα του βαθιά αντιδραστικού χαρακτήρα του αποτελεί το γεγονός ότι όχι απλά αρνήθηκε με συντριπτική πλειοψηφία τη διεξαγωγή δημοψηφισμάτων για την έγκριση της ευρωσυνθήκης, αλλά εξαπολύει μύδρους ενάντια στον ιρλανδικό λαό για το παλικαρίσιο ΟΧΙ του στη Συνθήκη της Λισαβόνας, περιφρονώντας βάνουσα τη βούλησή του.

Ο αντιδραστικός αυτός ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου γίνεται αντιληπτός από ολοένα πλατύτερες εργατικές και λαϊκές μάζες. Η βαθιά ανυποληψία του ανάμεσα στους λαούς εκφράζεται χαρακτηριστικά από το γεγονός ότι στις προηγούμενες ευρωεκλογές για την ανάδειξή του δεν κατάφερε να συγκινήσει πάνω από το 30% των ψηφοφόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ και στις νέες χώρες-μέλη (Βουλγαρία και Ρουμανία) που διεξήχθησαν πέρυσι, τα ποσοστά συμμετοχής κυμάνθηκαν πολύ κάτω του 30%.

Απέναντι τους οι λαοί έχουν την Ευρωπαϊκή Ένωση, ολόκληρο το θεσμικό οικοδόμημά και τα όργανά του. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση, δεν αλλάζει, δεν μπορεί να γίνει «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο των λαών», γιατί είναι από τη φύση του ταγμένο να υπηρετεί τα συμφέροντα που υπηρετεί η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση, των ευρωπαϊκών επιχειρηματικών ομίλων, της ευρωενωσιακής πλουτοκρατίας.

Βασική προϋπόθεση για αλλαγή του συσχετισμού δύναμης και ριζικές πολιτικές αλλαγές αποτελεί η κλιμάκωση της πάλης των εργαζομένων σε κάθε κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η ενίσχυση του αντιιμπεριαλιστικού-αντιμονοπωλιακού χαρακτήρα της πάλης των λαών, ρήξης και ανατροπής της πολιτικής, καθώς και της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούν να ανοίξουν το δρόμο για μια διαφορετική Ευρώπη, την Ευρώπη των λαών, της ειρήνης, της λαϊκής ευημερίας και του σοσιαλισμού.

Δημήτριος Παπαδημούλης
*Ευρωβουλευτής της Συνομοσπονδιακής Ομάδας της Ευρωπαϊκής Ενωτικής Αριστεράς /
Αριστερά των Πρασίνων των Βόρειων Χωρών*

ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ

Η α ήθελα κατ' αρχάς να συγχαρώ τους οργανωτές γι' αυτή την πρωτοβουλία. Σε 8 μήνες έχουμε ευρωεκλογές και –εμείς τουλάχιστον– πρέπει να κάνουμε ότι μπορούμε –εννοώ και το ελληνικό και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο– έτσι ώστε να βοηθήσουμε να ενημερωθούν οι πολίτες για τα θέματα που κρίνονται στις ευρωεκλογές.

Υπάρχει ένα έλλειμμα πληροφόρησης. Γι' αυτό το έλλειμμα ευθύνονται και οι πολιτικοί θεσμοί και τα δελτία των 8 που λένε ότι τα ευρωπαϊκά θέματα “δεν πουλάνε” και γι' αυτό δεν ασχολούνται με αυτά ή ότι εθνικά θέματα είναι μόνο τα ελληνοτουρκικά, το μακεδονικό, το κυπριακό. Εθνικό θέμα είναι και η πραγματική σύγκλιση του βιοτικού επιπέδου των Ελλήνων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το να μην χάνουμε κοινοτικά κονδύλια και να επηρεάζουμε την παραγωγή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, έτσι ώστε να συμπεριλαμβάνονται και τα καλώς εννοούμενα εθνικά μας συμφέροντα. Να επηρεάζουμε την υπό διαμόρφωση ευρωπαϊκή νομοθεσία και να φροντίζουμε στην Ελλάδα να εφαρμόζουμε τις καλές ευρωπαϊκές οδηγίες –για την προστασία του περιβάλλοντος, για παράδειγμα, ή για την κατάργηση των παράνομων χωματερών– και να μην εισπράττουμε καταδίκες ή και πρόστιμα από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, γιατί μια νομοθεσία που την ψήφισαν Έλληνες εδώ και χρόνια, δεν την εφαρμόζει το ελληνικό κράτος.

Σε ό,τι αφορά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η θέση της πολιτικής μου ομάδας είναι ότι χρειάζεται ακόμη μεγαλύτερες αρμοδιότητες. Είναι αλήθεια ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει κάνει μεγάλα βήματα από τότε που δημιουργήθηκε. Στην αρχή ήταν ένα καθαρά συμβουλευτικό όργανο. Τώρα είναι ένα όργανο το οποίο σε σημαντικούς τομείς έχει δυνατότητα συναπόφασης. Αν δεν πει «ναι» και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν παράγεται ευρωπαϊκή νομοθεσία. Είναι

όμως αλήθεια ότι σημαντικοί τομείς της παραγωγής ευρωπαϊκής πολιτικής δεν emπίπτουν στις αρμοδιότητες συναπόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Θέλουμε να διευρυνθεί η δυνατότητα συναπόφασης και να αποκτήσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δυνατότητα νομοθετικής πρωτοβουλίας. Παρ' όλα αυτά, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αν και είναι ατελές όσον αφορά στις αρμοδιότητές του, συγκρινόμενο με το ελληνικό είναι πιο μπροστά. Θα ήθελα να αναφερθώ σε μερικά από αυτά για να δούμε τι μπορούμε να βελτιώσουμε.

Αυτά που κάνουμε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μας ενδιαφέρουν άμεσα και ας μην το κατανοούν οι πρωτομάστορες των δελτίων των 8 και ας μην πολυσχολούνται με αυτά οι πολιτικοί αρχηγοί των κομμάτων στις εκλογικές τους καμπάνιες. Γιατί; Υπάρχει μια μελέτη που λέει ότι πάνω από το 60% της παραγόμενης νομοθεσίας στην Ελλάδα αποτελεί ουσιαστικά προσαρμογή του ελληνικού δικαίου στο ευρωπαϊκό. Η νομοθεσία στην Ελλάδα ως γνωστόν προκύπτει με νόμους, με προεδρικά διατάγματα, με υπουργικές αποφάσεις –αλλά δεν παύει να είναι προσαρμογή. Το ερώτημα είναι πόσο νοιαζόμαστε, ποιους επενδύουμε, πώς ασχολούμαστε ως ελληνικό κράτος έτσι ώστε να έχουμε το βέλτιστο αποτέλεσμα για τα καλώς εννοούμενα εθνικά συμφέροντα στην παραγωγή αυτής της νομοθεσίας. Δεν εννοώ μόνο τους ευρωβουλευτές. Εννοώ τη μόνιμη εθνική αντιπροσωπεία, που είναι η μικρογραφία της ελληνικής κυβέρνησης στις Βρυξέλλες, εννοώ τη στελέχωση του εκάστοτε κοινοβουλίου. Εκεί έχουμε έλλειμμα. Όχι μόνο έλλειμμα δημοκρατίας και πληροφόρησης, αλλά και έλλειμμα αξιοκρατίας στη στελέχωση, το οποίο το πληρώνουμε σε “σκληρό συνάλλαγμα”. Εννοώ ότι μια μορφή του ελλείμματος δημοκρατίας που παράγει αναξιοκρατία είναι ότι στα 27 χρόνια της εκπροσώπησης της ελληνικής πολιτείας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 80% των ευρωβουλευτών ήταν επιλογή δύο προσώπων: του εκάστοτε αρχηγού της ΝΔ και του ΠΑΣΟΚ. Η σεβαστή Πρόεδρος της Βουλής χρησιμοποίησε έναν εξόχως ευγενικό όρο. Είπε: «ποικίλλουσα δημοκρατικότητα στη λήψη των αποφάσεων». Όχι! Είναι τριτοκοσμικός τρόπος επιλογής των εκπροσώπων των Ελλήνων πολιτών που συνιστά υποβάθμιση της ποιότητας της δημοκρατίας. Όσο παραμένει το σύστημα της λίστας στις ευρωεκλογές –εγώ προσωπικά θα ήμουν υπέρ της δυνατότητας των πολιτών να επιλέγουν τους εκπροσώπους τους–, τουλάχιστον θα έπρεπε να πιέσουμε να είναι δημοκρατικές οι διαδικασίες με τις οποίες αποφασίζουν τα κόμματα. Ας ευλογήσω λίγο και τα γένια που δεν έχω. Στο δικό μου το κόμμα, στο Καταστατικό μας, για να μην μπορεί να το αλλάξει οποιοσδήποτε αρχηγός ή πλειοψηφία, λέει ότι τα μέλη του κόμματος με καθολική ψηφοφορία καταρ-

τίζουν ιεραρχικά τη λίστα των ευρωεκλογών. Αν γινόταν αυτό, θα επενδύαμε κατά τεκμήριο σε καλύτερους και θα είχαμε καλύτερο αποτέλεσμα. Θα στέλναμε με αξιοκρατικά κριτήρια τους εκπροσώπους του ελληνικού κράτους εκεί.

Στο Ευρωκοινοβούλιο γίνεται συστηματικότερη δουλειά στις επιτροπές σε σχέση με το ελληνικό Κοινοβούλιο. “Ξεψαχνίζουμε” τα πράγματα. Δεν υπάρχουν συνεδριάσεις του τύπου «ψηκάστε, ψηφίστε, τελειώσατε», ώστε να περνάει ένα νομοσχέδιο μέσα σε μια μέρα, επειδή έτσι εξυπηρετεί τη σκοπιμότητα του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος. Υπάρχει μια έγκαιρη προετοιμασία στην οργάνωση των συζητήσεων στην Ολομέλεια. Ξέρουμε την ημερήσια διάταξη από καιρό και είμαστε προετοιμασμένοι. Η οργάνωση των συζητήσεων είναι πολύ πιο παραγωγική. Οι πολιτικοί αρχηγοί μιλάνε το πολύ 5 λεπτά, οι ευρωβουλευτές 1-2 λεπτά. Είμαστε πιο ουσιαστικοί, πιο προετοιμασμένοι, πιο συγκεκριμένοι. Έχουμε τη δυνατότητα να τροποποιούμε τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Τον οποίο θεωρούμε ανεπαρκή, γιατί είναι λιγότερο από το 1% του ευρωπαϊκού ΑΕΠ. Μπορούμε να πούμε να μειωθεί το κονδύλι σε αυτή τη γραμμή – που είναι εξωτερικές δράσεις– και να αυξηθεί το κονδύλι που αφορά την εκπαίδευση, την καινοτομία, το πρόγραμμα Erasmus, τις κοινωνικές πολιτικές, τη στήριξη αγροτικών ή νησιωτικών περιοχών. Στην Ελλάδα, στην οποία παινεύομαστε ότι ήμασταν η γενέτειρα της δημοκρατίας, ακόμη και αν οι 300 βουλευτές αποφασίσουν να αλλάξει κάτι στον προϋπολογισμό, δεν μπορούν να το κάνουν. Δεν μπορούν να πουν: «να μειωθεί κατά 5 δις ευρώ η προμήθεια εξοπλισμών και να αυξηθούν τα κονδύλια για την εκπαίδευση, την καινοτομία, την δημόσια υγεία». Ακόμη, εμείς πριν δώσουμε ψήφο εμπιστοσύνης στην Κομισιόν, όπου έρχεται ο Πρόεδρος με τα προτεινόμενα χαρτοφυλάκια, περνάμε από ακρόαση τους υποψηφίους επιτρόπους. Τους εξετάζουμε, όχι μόνο σε γραπτά θέματα στα οποία πιθανόν να είναι προετοιμασμένοι, αλλά και με προφορικές ερωτήσεις για όλο το φάκελο της αρμοδιότητάς τους. Μετά ψηφίζουμε. Σκεφτείτε να εφαρμοζόταν αυτό στην Ελλάδα πριν από ψήφο εμπιστοσύνης στις κυβερνήσεις. Να περνάγανε από το τεστ των διαρκών επιτροπών οι υπουργοί και οι υφυπουργοί της εκάστοτε Κυβέρνησης. Αυτό θα ήταν πολύ καλό.

Μπορούμε μερικά πράγματα να τα βελτιώσουμε και στη δουλειά του εθνικού Κοινοβουλίου. Το χρωστάμε αυτό και σε αυτά που έρχονται. Αυτό που έρχεται είναι μια πρόθεση μεγαλύτερης εμπλοκής των εθνικών κοινοβουλίων στην παραγωγή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Για να μετάσχουν σε αυτή τη διαδικασία τα εθνικά κοινοβούλια θα πρέπει να δουλέψουν εντελώς διαφορετικά. Μέχρι σήμερα αυτό δεν συμβαίνει. Έχει συγκροτηθεί μια επιτροπή ευρωπαϊκών υπο-

θέσεων, η οποία είναι το άλλοθι. Θα έπρεπε όλη η Βουλή να ασχολείται με τη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και όχι απλώς να ενημερώνει ο υπουργός με καθυστέρηση εβδομάδων τι είπε στο Συμβούλιο που συζήτησε κάποιο θέμα με τους άλλους συναρμόδιους υπουργούς. Μέχρι τώρα το ελληνικό Κοινοβούλιο είναι ουραγός στην υπό διαμόρφωση ευρωπαϊκή νομοθεσία. Δεν υπάρχει υποχρεωτικότητα, υπάρχει όμως μια σύσταση εδώ και χρόνια. Τα εθνικά κοινοβούλια να μελετούν τις προτάσεις της Κομισιόν. Πολλές φορές η Κομισιόν ζητάει τη γνώμη των εθνικών κοινοβουλίων. Μέχρι τώρα έχει ζητήσει τη γνώμη του ελληνικού Κοινοβουλίου για 150 προτάσεις της. Μέχρι τώρα, για καμία πρόταση δεν είχε στείλει γνώμη το ελληνικό Κοινοβούλιο. Δεν έδωσα το θέμα στη δημοσιότητα, παρόλο που θα έκανε αίσθηση. Έστειλα μια επιστολή στον Πρόεδρο της Βουλής και επιπλέον τον ενημέρωσα προφορικά. Του είπα «πάρτε υπόψιν και αυτά τα στοιχεία, γιατί πρέπει να αλλάξει ο τρόπος με τον οποίο δουλεύει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αν θέλουμε να επηρεάζουμε τα πράγματα».

Έχουμε ευρωεκλογές στις 7 Ιουνίου 2009. Είναι μια ευκαιρία –αν και θα κυριαρχήσουν και πάλι τα εσωτερικά κριτήρια– να συζητήσουμε που πάει η Ευρώπη, πού θέλουμε να πάει η Ελλάδα μέσα στην Ευρώπη. Γιατί, είμαστε ουραγοί στα καλά: κοινωνικό κράτος, δείκτης ανισότητας, δημόσια παιδεία και υγεία, προστασία του περιβάλλοντος, βιοτικό επίπεδο, έλλειμμα, χρέος. Σε αυτά είμαστε στον πάτο. Είμαστε στην κορυφή στα θέματα που αφορούν στην έλλειψη διαφάνειας, τη γραφειοκρατία, τη διαφθορά, την απώλεια κοινωνικών πόρων. Μπορούμε να αντιστρέψουμε αυτή τη σχέση; Το θέμα είναι να αλλάξουν τα κριτήρια. Να κάνουμε αυτή τη συζήτηση. Από αυτή τη σκοπιά, θα ήθελα να πω ότι είμαι εξοργισμένος και μόνο που ακούω ότι κάποιοι στα υπόγεια του Μαξίμου σκέπτονται να γίνουν οι ευρωεκλογές στην Ελλάδα το Μάιο, επειδή έτσι βολεύει κάποιους εκλογομάγειρους που μετράνε στις δημοσκοπήσεις, και να ανοίξουν μαζί με τα υπόλοιπα αποτελέσματα στις 7 Ιουνίου. Αυτό θα ήταν θάνατος σε οποιαδήποτε απόπειρα να συζητήσουμε μαζί με τους άλλους ευρωπαίους για το πού θέλουμε να πάει η Ευρώπη. Να τη βράσω τη συζήτηση για τη Λισαβόνα, αν είναι να κάνουμε τέτοια εκλογομαγειρεία. Το ότι δεν διαψεύδεται και το ότι δεν υπάρχουν διαμαρτυρίες γι' αυτό από τους –κατά τα άλλα– πιο ευρωπαϊστές από εμένα, το θεωρώ προβληματικό. Ανήκω σε έναν πολιτικό χώρο που στα δύσκολα χρόνια της δεκαετίας του 1980 είπε «η Ελλάδα πρέπει να είναι μέσα την Ευρωπαϊκή Ένωση». Πατι μια Ελλάδα έξω από την Ευρωπαϊκή Ένωση θα ήταν μια Ελλάδα πιο φτωχή, πιο εξαρτημένη

από τους Αμερικάνους και με μεγαλύτερες ανισότητες. Αλλά το “μέσα” δεν σημαίνει «τρυψάσαμε, τρώμε με χρυσά κουτάλια, λύσαμε τα προβλήματα». Είναι στίβος σκληρής διαπραγματεύσεως. Το αποτέλεσμα που έχουμε έως τώρα, μας αδικεί ως χώρα, ως έθνος, γιατί είναι κατώτερο των δυνατοτήτων του λαού μας. Είναι όμως αντίστοιχο και βαθμολογεί την ποιότητα, την αποτελεσματικότητα, την οργάνωση, τους προσανατολισμούς του πολιτικού συστήματος. Αυτό πρέπει να αλλάξει, αν θέλουμε να αλλάξει η θέση της Ελλάδας μέσα σε μια Ευρώπη που γίνεται πιο σκληρή, πιο ανταγωνιστική, πιο ευρωτισγκούνικη. Αυτό φαίνεται και στις πολιτικές της και στον προϋπολογισμό της.

Ένα άλλο θέμα είναι η Συνθήκη της Λισαβόνας. Ας είμαστε ρεαλιστές. Όπου στήνεται κάλλη γι’ αυτή τη συνθήκη, που έχει και καλά και κακά –η άποψη της πολιτικής μου ομάδας και του κόμματός μου είναι ότι το ισοζύγιο αρνητικό– βγαίνει ΟΧΙ. Θέλετε επειδή φταίει η Συνθήκη; Θέλετε επειδή φταίνε οι πολιτικές που υλοποιούνται στο όνομα της Συνθήκης; Θα το αγνοήσουμε το θέμα και θα πούμε στους Ιρλανδούς «θα το φάτε το θέμα, θέλετε δεν θέλετε;». Ο ρεαλισμός επιβάλλει να αναγνωρίσουμε την πραγματικότητα. Η Συνθήκη αυτή έχει τεθεί στο περιθώριο. Πρέπει να βρούμε μια δημοκρατική διέξοδο στο θέμα. Δημοκρατική διέξοδος, κατά τη γνώμη μου, είναι το νέο ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που θα βγει, να αποτελέσει το συντακτικό σώμα που θα συντάξει τη νέα ευρωπαϊκή συνταγματική συνθήκη, αξιοποιώντας όποιο θετικό υπάρχει, ενσωματώνοντας την κριτική των πολιτών και καταθέτοντας ένα κείμενο προς κρίση των κυβερνήσεων. Διότι τα θέματα που προκάλεσαν τις μεγάλες αντιδράσεις –το κεφάλαιο Γ’ της πάλαι ποτέ Ευρωσυνθήκης– προστέθηκαν στη Σύνοδο Κορυφής της Θεσσαλονίκης από τις κυβερνήσεις. Ήταν έξω από το corpus των αρχικών προτάσεων της επιτροπής Ντ’ Εστέν. Πιστεύω ότι στο θεσμικό τρίγωνο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που είναι το Συμβούλιο, η Κομισιόν και το Ευρωκοινοβούλιο, το Κοινοβούλιο είναι “ο καλός” της ιστορίας ή ο λιγότερο “κακός”. Για έναν κυρίως λόγο: εκλεγόμαστε από τους πολίτες και είμαστε υποχρεωμένοι να στήνουμε πιο πολύ αντί στις απαιτήσεις και τις αγωνίες τους και να λειτουργούμε με μεγαλύτερες απαιτήσεις δημοκρατίας και διαφάνειας. Οι πάντες μπορούν να μάθουν τι κάνουμε στο Ευρωκοινοβούλιο. Στο Συμβούλιο ποτέ δεν μαθαίνουμε, ούτε καν τι λένε οι πρωθυπουργοί. Καμιά φορά ψάχνουμε στο διεθνή τύπο να μάθουμε τι λένε οι πρωθυπουργοί και ειδικά για το δικό μας πρωθυπουργό δεν μπορούμε να διαβάσουμε ούτε μια λέξη. Πριν από δύο εβδομάδες μαζεύτηκαν στην G4 να συζητήσουν τι θα γίνει με τις ευρωπαϊκές οικονομίες. Η Φιλανδία των 5 εκ. κατοίκων διαμαρτυρήθηκε. Η ελληνική κυ-

βέρνηση δεν έκανε “κιχ”. Αυτά πρέπει να αλλάξουν. Περισσότερη δημοκρατία και διαφάνεια στον τρόπο που δουλεύει το Κοινοβούλιο. Περισσότερη ενημέρωση των πολιτών για το τι κάνουν οι εκπρόσωποί τους στην ελληνική Βουλή. Μεγαλύτερη εμπλοκή του ελληνικού Κοινοβουλίου με ριζική αλλαγή της τρόπου λειτουργίας του όσον αφορά την παραγωγή ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Περισσότερη δημοκρατία και κοινωνική ευαισθησία. Θεωρώ προκλητικό την ώρα που έρχεται μια ύφεση και καλύπτει μια κρίση –όχι μόνο στο χρηματιστικό τομέα αλλά και στην πραγματική οικονομία– να μην μπορεί να ελέγξει και να ζητήσει λογαριασμό για το τι κάνει ο Τρισέ και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ούτε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ούτε η Κομισιόν, ούτε το Συμβούλιο. Αν αυτό δεν αλλάξει, όσες φορές και να στήνεται κάλπη για τη Λισαβόνα και όσο και μονομερής να είναι η προπαγάνδα υπέρ της Συνθήκης, και πάλι ΟΧΙ θα βγαίνει.



Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως μέρος
της θεσμικής αρχιτεκτονικής της Ένωσης

The European Parliament as Part
of the Institutional Architecture of Europe

ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΕΣ ΠΤΥΧΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

Η κεντρική θέση αυτής της ομιλίας συμπυκνώνεται στη διαπίστωση ότι η Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση περιέχει ουσιαστικά στοιχεία δημοκρατίας, που δεν διαθέτει, σε όλες τις περιπτώσεις και στην ίδια έκταση, το κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αρνητικά διατυπούμενη, η θέση αυτή οδηγεί στο συμπέρασμα ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν είναι το μόνο στοιχείο δημοκρατίας. Εξίσου σημαντική είναι η δημοκρατική υφή της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης.

1. Εισαγωγή: Το ζήτημα της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Ι. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση αναφέρεται στα άρθρα 9-12 σε όρους ευθέως δηλωτικούς μιας δημοκρατίας: την ίδια τη λέξη δημοκρατία, τις δημοκρατικές αρχές, το δημοκρατικό βίο, την αντιπροσωπευτική δημοκρατία, όχι όμως πλέον και τη συμμετοχική δημοκρατία ως όρο που περιείχε το εγκαταλειφθέν Σύνταγμα για την Ευρώπη.

Ειδικότερα, Ένωση και κράτη-μέλη, συγκροτημένες ως σύστημα, λειτουργούν εν δημοκρατία υπό την έννοια που προσδίδει το άρθρο 10 ΕΕ: η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία, οι πολίτες της αντιπροσωπεύονται στο επίπεδο της Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ τα κράτη-μέλη εκπροσωπούνται από δημοκρατικά υπεύθυνες κυβερνήσεις στα κοινά όργανα (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Συμβούλιο Υπουργών).

Εξάλλου, η ίδια συνθήκη στο πρώτο της άρθρο (παρ. 2) ορίζει, υπό τη μορφή ενός συνταγματικού γνώμονα, ότι οι αποφάσεις στην Ένωση λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα προς τον πολίτη, κατ' επιταγή μιας αρχής κάθετης επικουρικότητας.

II. Στο σύστημα που εισάγει η Ένωση το θεμέλιο δημοκρατίας τοποθετείται στο κράτος-μέλος, με την έννοια ότι αυτό, εν είδει βάσεως, οφείλει να παραμένει στην Ένωση με όλα τα χαρακτηριστικά του δημοκρατικού κράτους και επί ποινή αποβολής. Το ζήτημα της δημοκρατίας τίθεται συνεπώς καταρχήν στην Ένωση ως πρόβλημα *διασυνοριακής δημοκρατίας* και ως τέτοιο αποκλήθηκε απαξιωτικά «δημοκρατικό έλλειμμα».

Ήδη η δημοκρατία που θεσπίζουν τα σύγχρονα εθνικά κράτη-μέλη της Ένωσης, επισωρεύει ελλείμματα σε σχέση με το ιδεατό πρότυπο που προβάλλει, όλες τις ιστορικές μεταβάσεις της, από την πόλη-κράτος και τη ρωμαϊκή πολιτεία έως το σύγχρονο εθνικό κράτος. Η ιδιαιτερότητα της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης πηγάζει από το γεγονός ότι το ιστορικό πρόβλημα της δημοκρατίας τίθεται σε ένα περιβάλλον που χαρακτηρίζει η πολλαπλότητα αξιών, κρατών και κοινωνιών (πολυαξιακότητα, πολυκρατικότητα, πολυδημοτικότητα).

2. Η δημοκρατία στο σύγχρονο κράτος-μέλος

I. Παραδοσιακά η αντιπροσωπευτική δημοκρατία εστιάζει, από ολόκληρο το φάσμα του πολιτικού βίου, στη νομοθετική λειτουργία. Ακριβώς δε κατά την κύρια αυτή έκφασή της επλήγη η δημοκρατία από ένα φαινόμενο προϊούσας κυβερνητικοποίησης του κράτους που προήγαγαν οι αγοραίες κοινωνίες σταθερά από τον 19ο αιώνα. Τα κύρια χαρακτηριστικά του φαινομένου αυτού συνοψίζονται: στον τεχνικό χαρακτήρα των προς ρύθμιση θεμάτων, που τα καθιστά ανοίκεια στο κοινοβούλιο· την ανάγκη να περιορισθεί, λόγω όγκου, το κοινοβουλευτικό έργο στα μείζονα θέματα· το χρονοβόρο της νομοπαραγωγικής διαδικασίας· και το επείγον των θεμάτων που συνδέονται με την οικονομική συγκυρία, με συνέπεια την ανάγκη προσφυγής στο θεσμό της εξουσιοδότησης προς τη Διοίκηση, κυρίως στο χώρο της οικονομίας. Η γνώση συνεπώς που απαιτείται για να επιχειρηθεί η δημόσια επιλογή γρήγορα και ορθά, περιπλέκει τη στάθμιση των συμφερόντων που συνεπάγεται μιας δημοκρατικής απόφασης.

II. Ένα εξίσου κεντρικό γνώρισμα της αγοραίας κοινωνίας απορρέει από το χαρακτήρα της ως φιλελεύθερης: με άλλα λόγια, το ίδιο το γεγονός ότι μια τέτοια κοινωνία παράγει και αναλώνει ελευθερίες στο πρόσωπο των πολιτών, τις οποίες η Κυβέρνηση οριοθετεί μέσω περιορισμών. Όπως χαρακτηριστικά επισήμανε ο σύγχρονος Γάλλος φιλόσοφος Michel Foucault, οι φιλελεύθερες αγο-

ραίες οικονομίες δομούνται πλέον ως *δημοκρατίες συμφερόντων* (*République des intérêts*) με την έννοια ότι η άσκηση των ελευθεριών επιβάλλει μια κρίσιμη στάθμιση των αξιών που εγκλείει το συγκεκριμένο συμφέρον ή τα συγκρουόμενα μεταξύ τους συμφέροντα, στα οποία κατεχοχήν θα πρέπει να συμπεριληφθεί το *δημόσιο συμφέρον*, ή άλλως υπό όρους αγοράς, η *δημόσια παρέμβαση*.

III. Στο πλαίσιο μιας τέτοιας δημοκρατίας συμφερόντων, η οργανωμένη προαγωγή των συμφερόντων, ιδίως υπό καθεστώς εγγυημένης ισότητας, αναδεικνύει μια μετάβαση, όλο και πιο αισθητή σήμερα, από μια *κυβερνώμενη δημοκρατία* (*governed democracy*) προς μια *κυβερνώσα δημοκρατία* (*governing democracy*). Τα δικαιώματα διεκδικούνται έντονα από τους πολίτες και η στάθμισή τους υπόκειται σε κανόνες διαφάνειας. Υπό την πίεση αυτή, η *Κυβέρνηση* μεταλλάσσεται σε *Διακυβέρνηση*, η ιεραρχία της επιταγής με τον κάθετο χαρακτήρα της τείνει προς την οριζόντια διάταξη μιας διαδικασίας, όπου κυριαρχούν η διαπραγμάτευση των λύσεων, η συναίνεση, η σύμβαση, η μεικτότητα του δημόσιου και του ιδιωτικού στοιχείου.

IV. Η μετάθεση της προβληματικής αυτής σε διασυννοριακό επίπεδο θέτει ένα δεινό επιστημολογικό ζήτημα. Το πρόβλημα τίθεται με έννοιες του εθνικού δικαίου και υπό το βάρος της εθνικής πραγματικότητας. Επιπλέον όμως ο ίδιος ο όρος της δημοκρατίας βαρύνεται από ένα εννοιολογικό πληθωρισμό που επιβάλλει αναδρομή στην ουσία της έννοιας, μίαν *ουσιαστική δημοκρατία* (*core democracy*). Υπό τις συνθήκες αυτές, η ένσταση για έλλειμμα δημοκρατίας αποτελεί ένα εύκολο δάνειο και επιβάλλει, για την επιβεβαίωσή του, την αξιολόγηση συγκεκριμένων χαρακτηριστικών και συνθηκών εντός της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης, όπως, επί παραδείγματι, η διαφάνεια, η ισότητα, η εγγύτητα κ.ά.

3. Η ουσία της δημοκρατίας

I. Μια απλή αλλά και ουσιαστική προσέγγιση του αντικειμένου της δημοκρατίας αποτυπώνεται στη συνοπτική ρήση του πολιτειολόγου Georges Burdeau: στη δημοκρατία πρόκειται για «τη διαχείριση ενός ελεύθερου χώρου». Στην οπτική αυτή τίθεται ευθέως ο λειτουργικός σκοπός της δημοκρατίας, η διακυβερνησιμότητα ενός πληθυσμού, είτε πρόκειται για το κράτος πόλις, το έθνος-κράτος ή τις διασυννοριακές ενώσεις τύπου Κοινότητας.

Το πρόβλημα της διακυβερνησιμότητας έγκειται στην ανάγκη προσδιορι-

σμού ενός κοινού συμφέροντος. Ο προσδιορισμός αυτός επιχειρείται υπό μία διπλή τομή: κατ' αρχάς μεταξύ *επωφελούς* και *επιβλαβούς*· αλλά πιο συγκεκριμένα και υπό την αριστοτέλεια οπτική, μεταξύ του συμφέροντος των *ευπόρων* και των *απόρων*, δηλαδή μεταξύ των *ολίγων* και των *πολλών*.

Το τέχνασμα στο θεμέλιο της κλασικής δημοκρατίας, η πανουργία της, ανάγεται σε μία τρίτη τομή που διανοίγει και τη λύση: στην κατανομή του *κέρδους* και των *τιμών*, των *υλικών συμφερόντων* και των *φαντασιακών επενδύσεων*. Αυτό που προέχει στην πρόσβαση αυτή και παρουσιάζει σήμερα ενδιαφέρον είναι η αναζήτηση ενός *πολιτικού κέντρου* και ενός *κοινωνικού μέσου* που να συμπίπτουν ομωνυμικά και ισομορφικά δημιουργώντας ένα μέσο, το χώρο της πολιτείας.

Η μέθοδος του εγχειρήματος εστιάζει στη διασπορά των συμφερόντων, τη δημιουργία ενός *κενού χώρου* που διέπεται από την κατάτμηση των συμφερόντων σε μια απειρία σημείων, μια συμμετοχή σε προσαρμοσμένα οφέλη που ενώνουν το *ιδιωτικό* και το *δημόσιο* συμφέρον.

II. Το αποτέλεσμα ενός τέτοιου πολυμερισμού των συμφερόντων οδηγεί σε μια *δημοκρατική πραότητα* και εντέλει *δημοκρατική ουδετερότητα*, στοιχεία που αποδίδουν τα ήπια ήθη της δημοκρατίας. Η δημοκρατία είναι έτσι δυνατή μόνο χάρη σε ένα χώρο κοινής νοηματοδότησης, τον οποίο καθιστά πρακτικά δυνατό το Δίκαιο μέσω της κοινής ανάγνωσης. Ακόμα όμως βαθύτερα, το χώρο αυτό καθιστά δυνατό ένας *λόγος πριν από το λόγο*: η ίδια η δυνατότητα του ομιλείν και του ακούεσθαι, η θέση των ζητημάτων και η ισηγορία, όπως κλασικά παρίσταται στο λόγο που εκφώνησε ο Menenius Agrippa προς του εξεγερμένους πληβείους στο λόφο του Αβεντίνου κατά τη μαρτυρία του ιστορικού Τίτου Λίβιου.

4. Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση

I. Σε ένα επίπεδο ανάλογης σύνθεσης, η Ευρωπαϊκή Ένωση διαχειρίζεται συμφέροντα που υπερβαίνουν τον κρατικό χώρο, συγκεκριμένα στο πεδίο της *οικονομίας* και της *ασφάλειας*. Το ρόλο αυτό επιτελεί, ως πολιτειακό, μέσω μιας διακυβέρνησης μετα-εθνικής με χαρακτήρα οριζόντιο, α-κυρίαρχο, διακυβέρνησης πάντως ξένης προς ένα υπερ-κράτος, έστω και ομοσπονδιακό.

Ο μοχλός που κινεί μια τέτοια μετα-εθνική διακυβέρνηση είναι διττός: η *κοινοτική μέθοδος*, αφενός, για όσα ζητήματα ανάγονται στην κοινοτική αρμοδιό-

τητα, πρωτίστως η *οικονομία*, η *διαρκής συνεργασία*: αφετέρου, για τα ζητήματα που παραμένουν στην εθνική αρμοδιότητα, πρωτίστως η υπό ευρεία έννοια ασφάλεια. Την κοινοτική μέθοδο, που εγκλείει πράγματι το νέο και κρίσιμο του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, διαγράφει ένα οξύμωρο που διατύπωσαν, με τις προγραμματικές ρήσεις τους, οι εμπνευστές της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας: ο Jean Monnet την προσδιόρισε ως μια απόλυτα νέα μέθοδο που *δεν συνεπάγεται κεντρική κυβέρνηση*, ενώ ο Robert Schuman υπογράμμισε ότι η υπερεθνικότητα θα οικοδομηθεί *σε εθνικά θεμέλια*, με άλλα λόγια ότι το κυρίαρχο κράτος θα διατηρηθεί.

II. Ο λειτουργικός χώρος που συνιστά η Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση είναι βαθιά δημοκρατικά δομημένος, αν αναγνωσθεί με βάση το πλέον ουσιαστικό κριτήριο της δημοκρατίας, όπως το διατυπώνει ο Γάλλος μεταπολεμικός διανοητής του ολοκληρωτισμού Claude Lefort: *ένας κενός χώρος τον οποίο δεν καταλαμβάνει κανένα πολιτικό σώμα*. Πράγματι, ο πολυμερισμός των συμφερόντων που επιφέρει η Κοινοτική μέθοδος, συνθέτοντάς τα σε ένα κενό που δεν ελέγχει κανείς, οδηγεί στην πολιτική αποφόρτιση που επιδιώκει η δημοκρατία. Το δημοκρατικό αυτό αποτέλεσμα ολοκληρώνει η θεσμική ισηγορία μεταξύ μεγάλων και μικρών κρατών-μελών, προφυλάσσει δε περαιτέρω η νομικά εγγεγραμμένη κατανομή αρμοδιοτήτων, που, σε συνδυασμό με την αρχή της (οριζόντιας) επικουρικότητας, συγκρατεί τις νομικές δυνατότητες ρύθμισης στο πεδίο της εθνικής διακυβέρνησης: μόνο δε εφόσον αποδειχθεί υπεραξία στη συγκεκριμένη περίπτωση, μετάγει στο πεδίο της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης.

III. Στη δημοκρατία των συμφερόντων που θεσπίζει η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιτελούν το ρόλο του “καθαρού παίκτη” (clean player). Ο πολίτης δεν είναι οικείος με την τεχνικότητα των προβλημάτων που τίθενται σε υπερεθνικό επίπεδο. Μπορεί όμως και κινητοποιεί το Δικαστή ακόμη και έναντι κρατών που παρανομούν (υπεροχή και αμεσότητα του κοινοτικού κανόνα). Διαθέτει όμως ο Δικαστής αποτελεσματικά κριτήρια για να άρει τις συγκρούσεις συμφερόντων που καλείται να επιλύσει, όταν ο ίδιος ο κώδικας του φιλελευθερισμού, παράγοντας αενάως ελευθερίες, δεν περιέχει γενικά κριτήρια στάθμισης, θεωρώντας καταρχήν όλες τις ελευθερίες ως ισόκυρες; Ως κύριο μέσο στάθμισης, αλλά πόσο πενιχρό και τυπικό προ της εγγενούς αοριστίας του απρόσωπου κανόνα δικαίου, απομένει για το δικαστή η *αρχή της αναλογικότητας*, που και

αυτή όμως προϋποθέτει ιεράρχηση των αξιών και δεν μπορεί να τροφοδοτείται πάντα από τον κοινό νου.

5. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

I. Ο άλλος “καθαρός παίκτης”, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καλείται να σταθμίσει με τα κριτήρια μιας “αδέσμευτης” στάσης απέναντι στην τεχνική γνώση. Μέσα από μια μακρά διαδρομή στον κοινό θεσμό, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιτελεί σήμερα διαφοροποιημένους ρόλους που ανάγονται κατά βάση σε ένα αίτημα διαφάνειας που στοχεύει στη διασάφηση των διακυβευμάτων με αφετηρία *τον πολίτη μέσα στην κατάσταση του*.

Συνοπτικά αναφέρονται η συμμετοχή του Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία της συναπόφασης, εντός της οποίας όμως το ρόλο του Νομοθέτη, επιφυλάσσει σε αυτό κατ’ αποκλειστικότητα το Συμβούλιο· με τον κανονισμό λειτουργίας του, ο έλεγχος της κατανομής των ιδίων πόρων της Ένωσης μέσω της διαδικασίας του προϋπολογισμού· ο έλεγχος των κοινοτικών αξιωματούχων και της δράσης τους· η συνεργασία με τα εθνικά κοινοβούλια, ιδίως στην εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας.

II. Στη θεσμική λογική της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, όπως αυτή σκιαγραφήθηκε πιο πάνω, φαίνεται μάλλον αδύνατο να διαδραματίσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε όλη του τη διάσταση ένα ρόλο στη νομοθετική λειτουργία ανάλογο με αυτόν που διαδραματίζει εντός του κράτους-μέλους το εθνικό κοινοβούλιο. Πράγματι, ο ρόλος του Κοινοβουλίου τοποθετείται στον τελευταίο κρίκο της κοινοτικής μεθόδου, όχι ως *συν-νομοθέτη* αλλά ως *αρνησικυρόντος νομοθέτη (veto)*.

Η ουσιαστικά όμως δημοκρατική λειτουργία του Κοινοβουλίου τοποθετείται σε μια ύστατη πάλι φάση αλλά υπό διαφορετικό ρόλο: σε μια μείζονα *κοινωνία κινδύνων*, όπως η ένωση φιλελευθέρων κρατών σε ένα χώρο ελευθέρων ροών, το κοινό συμφέρον προβάλλεται πλέον ως διασυννοριακού χαρακτήρα. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί απέναντι σε περιορισμούς που ανάγονται σε ένα απόμακρο διασυννοριακό συμφέρον, τον τελευταίο προμαχώνα των ελευθεριών του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Joachim Wintzer

Commission for the History of Parliamentarism and Political Parties (Germany)

THE WAY TOWARDS DIRECT ELECTIONS OF THE EUROPEAN PARLIAMENT IN 1979

The first direct elections to the European Parliament on the 7th and 10th of June 1979 certainly constitute a major political event, the opening night of a new play on world history: the first multinational popular elections.¹

The idea to elect a European Parliament by direct vote is not an invention of the '60s or '70s of the last century. Already the pan-European movement in the inter-war period called for a European People's Assembly. The European federalists propagated the idea at the Congress in The Hague in 1948. The concept, however, proved too optimistic for implementation in the political reality at this time. West Germany's neighbours were interested in integrating the defeated enemy into the framework of international organisations. But the bitterness and hatred caused by the German occupation didn't allow such drastic steps as the creation of a "European people".²

In the beginning of the 1950's the European Community for Coal and Steel became at least a new model of transnational parliamentary representation. The ECSC Treaty envisioned in its Article 21 an assembly, whose representatives were either chosen by the national parliaments or elected by the people.

Although initially no member state preferred the second option, the first seeds for the delicate plant of direct elections were sowed. The Parliamentary Assembly met for the first time from 10th to 13th September 1952. The 78 members were also members of their national parliaments. The competences of the Assembly were limited – they were largely advisory with one exception: The Assembly had the right to force the resignation of the High Authority of the ECSC with a vote of no-confidence.³

Following the opening of negotiations on establishing the ECSC, a further integration plan took shape in the highly sensitive area of defence – the European

Defence Community – at the same time. The Treaty signed in Paris on 27 May 1952 by the member states of the ECSC – France, Germany, Italy, the Netherlands, Belgium and Luxembourg – provided for a European army of 40 divisions and an executive in the form of a nine-member commissariat modelled on the ECSC's High Authority. This blueprint for close political cooperation was met by strong opposition from the Assemblée Nationale. The French parliament rejected ratification on 30 August 1954. Other ways to push European forward integration had to be found.⁴

It's possible to distinguish between three schools of European integration. Each had a different understanding about the aim of European integration and the role of a European parliament.

For the proponents of a European federal state – the federalists – it was clear that the role, status and decision-making powers of the European Parliaments should be similar to those of the national parliaments. The European Parliament would prepare the budget and appoint the executive branch.

Just like the national parliaments in the member states the European Parliament should represent the – European – population.

A democratic control of the European communities was opposed as inappropriate by another school of thought – the functionalists. The functionalists wanted to solve only practical, limited and accurately defined problems on the European level because the nation states were not able to cope with them properly.

For them, European integration was little more than a continuation of national politics through specially designated institutions. The question of direct elections should be decided from a pragmatic point of view.

For the intelgouvernementalists finally European integration was little more than the multilateral intergovernmental cooperation in a number of well defined areas – particularly the coordination of a European economic policy. The European Parliament was only to be given limited powers. The Parliament should advise and not decide.

The framers of the European treaties had fundamental concerns to grant the parliament the most important right of a parliament – the right to decide about the budget, not to mention other legislative powers. It was therefore logical that in the treaties of Rome there was no date mentioned at what time direct elections had to be established. The treaties were also silent about the modalities of those elections.

According to one of the German negotiators – Hans von der Groeben – there

had been too much resistance to substantive treaty provisions in some countries – he no doubt had primarily France in mind – against the common market, against the unimpeded and undistorted competition and against a liberal trade policy so that a substantial transfer of responsibilities to the European Parliament might have endangered the ratification process.

The national governments were not yet ready to accept democratic control by a European parliament. There were also serious concerns if it would be possible to transfer the national understanding of democracy and legitimation to the European level.

It was not clear in which direction European integration would develop and what shape the economic or even political union might have. Just only a small minority of the actors had the idea that with the European Economic Community, the European Coal and Steel Community and the European Atomic Community the seeds for a European federal state had been laid. A development in this direction was not explicitly excluded, the treaties allowed for a dynamic development and were basically created open-ended, but the partners could only agree about the goal of a common single market at this time.

A European parliament with strong competences didn't seem mandatory for another reason. The national parliaments would legitimise the treaties by their ratification. Moreover the European Court was given extensive control rights. The European civil servants and experts viewed themselves as the engine of European integration.⁵ A strong European parliament might have delayed or even blocked the necessary steps.

To sum up: All these arguments, the assessments of the role of the parliament, its status and its competences were closely connected with divergent different ideas about the meaning and the purpose of European integration.

Finally there emerged a consensus about the European Assembly in the Treaties of Rome. In accordance with Article 138⁶ of the EEC treaty the national parliaments should appoint the members of the – not yet called so – European Parliament.

The Assembly was expected to elaborate a draft for general direct elections with a common elections procedure in all member States. The Assembly, as a joint body of the three communities ECSC, EEC and EURATOM, held its inaugural meeting on 19 March 1958.

The European Parliament immediately began to work on the draft for direct elections. One of the first acts of the appointed members was to establish a

working group chaired by the Belgian Ferdinand Dehousse to make a proposal for the establishment of direct elections. After the governments of the member states had been consulted, Dehousse's working group produced a report that was adopted by the Political Affairs Committee in the form of a draft convention in 1960.

Already on 17 May 1960 the Assembly decided – after a heated debate – on a draft on direct elections. It was a very moderate approach: one third of the Members of the Parliament should be elected in a transitional period according to a national procedure and therefore not by universal standards.

A decision about the issue of simultaneous membership in the European Parliament and in a national parliament – in other words, the problem of the double mandate – should only be made at the end of the transitional period. On the one hand the dual mandate established a close bond with the legislative bodies of the member states. On the other hand it questioned the European legitimacy of the members of the European Parliament. Not to be forgotten should be the practical problem of travelling thousand of kilometres every year.

Regarding the sensitive issue of national quotas the draft suggested a simple tripling of the fixed figure in the treaties of Rome: An increase of 142 to 426 seats for the six member states of the European Communities. Despite this modest proposal of the European Parliament there was hardly progress in the coming years. The main reason for this delay is undoubtedly to be found in the attitude of the French president Charles de Gaulle. He was averse to supranational integration and envisioned a Europe of fatherlands instead. It was easy to block all initiatives because in the Council unanimity was required.

The governments of the other member states were also sceptical about the loss of sovereignty even if they didn't tell so in public. German Chancellor Adenauer warned at a meeting of the CDU/CSU party group on 21 January 1964: "Direct elections to the European Parliament are out of question. Neither the German nor the French people is ripe to accept this. We already have so many elections. There is no necessity to have another one. It's not so important to have direct elections. We should try to increase the competences of the parliament instead".⁷

His foreign minister Schroeder added: "The full weight of the German voice should remain safely in the Council of Ministers before it can be dissolved in the European Parliament".⁸

At least the European Parliament had an important ally: the European Com-

mission under the German President Walter Hallstein. Commission and Parliament saw themselves as partners in their desire to improve their standing in the institutional structure – at the cost of the member states.⁹

Thus in 1962 the Commission accepted the proposed to annually submit to the Parliament an action program and enable the Parliament to have some rudimentary means of control.

The Parliament itself assured to support the Commission in the affairs of the community, for example in the accession negotiations with Great Britain.

In 1965 the Commission published a proposal for financing the common agricultural policy. This proposal included a concrete reinforcement of the budget law of the European Parliament. The argument was compelling. As the national parliaments could not control the revenues and expenditures of the community this was the duty of the European Parliament. The European Parliament welcomed this proposal and especially Hallstein's justification "No taxation without representation" as did the member states except France.

De Gaulle was not amused. The French government decided to boycott the community institutions. In the struggle which was later named the "crisis of the empty chair" the French prevailed. The Luxembourg compromise of 1966 saw Parliament and Commission as the big losers.

In this situation supporters of European integration looked for other strategies. In several member states there were discussions if direct elections should begin in just one country. In Germany for example the opposition – one time the Social democrats, one time the Christian Democrats – suggested to pass such a law – both times in vain.¹⁰ Such unilateral action appeared politically and legally questionable to the majority, so that these proposals were unsuccessful in all member states.

The European Parliament considered in 1969 to sue the Council of Ministers because of its inaction under Article 175 of the Treaty. As success was not certain the Parliament decided to wait for better times. Negotiations appeared more opportune than resorting to legal remedies. At least this (in)action prompted the member states to react. During the subsequent three years representatives of the Parliament and Council held a series of meetings that attempted to come to some accommodation.

The integration process in the seventies was influenced by changes and developments in the international system. The *détente* between the superpowers USA and USSR which culminated in the signing of the Final Declaration of the

CSCE in Helsinki, as well as the turbulences in the international monetary system and the end of the Bretton Woods system played an important role.¹¹

A particular aspect of the discussion about direct elections was the chicken-egg problem. Is it possible to vote for a parliament by direct elections if it has less competences than parliaments in a constitutional monarchy? On the other hand: Could it be responsible to grant an only vaguely legitimated body like the European Parliament more competences?

The European Parliament had to cope with one major handicap. The composition and method of election gave only a much distorted reflection of the political forces in the member countries. In the perception of Italian governments this handicap however was a great advantage because it was possible to exclude the Communists.¹²

The resignation of French President de Gaulle, the “bête noire” of the European integration process, marked a turning point in France and in Europe. The majority of the European Parliament welcomed the announcement of the new French President Georges Pompidou for a conference of the Heads of State and Governments of the member states of the European Communities.

But first Pompidou launched a new initiative to achieve a permanent financial settlement for the Common Agricultural Policy. The Commission reacted with a new proposal – submitted on 16 July 1969 – to replace member states’ national contributions with a system of own resources.

At their meeting in The Hague on 1/2 December 1969, the six member states agreed on a reform agenda. This agenda was based on the French suggestion:

- *achèvement* of the Common Market by instituting a common financing scheme;
- *approfondissement* of Community relations by considering political cooperation in foreign policy matters, furthering economic and monetary integration; and
- *élargissement* by new members.

The strengthening of the budgetary powers of the European Parliament was one of the results of the Hague summit conference of December 1969. This was the condition of the other member states to approve the French scheme of financing the common agricultural policy through its own resources.

The European deputies expected that the activities of the community would be revived particularly with regard to strengthening the role of the Parliament and the general election of its members. The German idea to gradually strength-

en the competences of the Parliament corresponded to those of Italy and the Benelux countries. Especially in Germany and the Netherlands the political parties shared a view about the desirability and possibility to “democratize” the Community system of governance. As they believed that the source of democratically legitimate governance was not vested exclusively in each individual domestic polity they could accept the loss of sovereignty easier than a country with a different understanding of sovereignty like France.¹³

The negotiations about the accession of Britain, Ireland, Norway and Denmark forced the European Community to come to an agreement about the new structure and about the balance of the institutions.

On 19 and 20 October 1972 a European Summit Conference was held in Paris on the initiative of Pompidou. The purpose of this Summit meeting between the member states and the states seeking admission was to lay down jointly a programme to mark the progress of the Community in the years ahead and to fix a timetable for future decisions.

The Heads of State and Governments asked the Community institutions before the end of the first stage of the Economic and Monetary Union to submit proposals for the strengthening of the powers of control of the European Parliamentary Assembly.

The delicate question of how many seats each member state should get was one of the many obstacles which prevented a fast agreement. The Parliamentary State Minister in the foreign office, Hans Wischniewski, explained the problem in a meeting of the foreign affairs Committee of the German Bundestag on 9 October 1974: “I believe the prospects for direct elections have improved. But there are a few hooks, at any rate one, about which I would like to talk. [...] Now, if the interest from a certain side in direct elections has increased, then of course some people think that the number of the MEPs for each country has to be changed. I’m warning to change it. If, for example, Luxembourg should note that the European Parliament has a bit more influence and is elected directly but at the same time the influence of Luxembourg would decrease: Then the whole story will come to an end. I know exactly how the smaller countries think regarding this issue. It is possible to change the election procedure a little, but if you want to change the power balance, that would be the end of the story”.¹⁴

Pompidou’s successor in office as French President, Valéry Giscard D’Estaing, was looking for a kind of middle ground between the Gaullist conception of a Europe of states and a supranational Europe. Given the deep economic crisis

and the petrification of the unification process – what was later called Euro-sclerosis – Giscard D’Estaing began his tenure with an initiative to move the integration process forward. At the level of governments a new institution was created. The European Council, as it was soon called, did not affect the existing Community structures but allowed the member states to coordinate their policies in an informal way. The prevailing influence of the national states was confirmed.

Before December 1974 the Heads of State and Government of the European Community had met from time to time. France suggested formalising the summits into regular thrice-yearly meetings. France and the other sceptics of a democratisation of the European Union like Great Britain and Denmark could use this forum to promote European Political Cooperation without strengthening the supranational institutions. Although the regularisation of the summit meetings was proposed by France other member states welcomed this suggestion.¹⁵

German chancellor Helmut Schmidt shared Giscard’s attitude. In previous times German governments had insisted on progressing toward a political Europe. The “tandem” Giscard-Schmidt saw a change of attitudes. Giscard was embracing the traditional federal project dear to Germans and Schmidt was prepared to make good use of the institutions of an intergovernmental Europe.¹⁶

The Paris summit under the leadership of Giscard D’Estaing finally brought the breakthrough: The Heads of State and Government declared that they would accept a procedure for general and direct elections. The European Parliament was expected to make a suggestion until 1976; the elections should take place in 1978. Two of the three new members, Britain and Denmark, took over – albeit in a less doctrinaire form – the role France had played in the years before and expressed their scepticism.

After this principled decision of the Heads of States and Governments the “infinite” history of direct elections had not yet come to an end. The Parliament was not responsible for the delay, because it already adopted on 14 January 1975 the requested draft. The priority of this draft was clear: To make direct elections possible and to remove all possible stumbling stones.

The European elections should be held according to national elections laws and systems. A gradual unification of the systems should be pursued only later. The report of the Dutch politician Patijn was based on the above-mentioned proposal from Dehousse of the year 1960. In contrast to this older proposal the new draft introduced a comprehensive introduction of direct elections. The

directly elected members of Parliament could but need not be members of their national parliaments.

The Council of Ministers discussed the draft controversially for one and a half year. The member states negotiated tough about the number of elected MPs and the shares of the member states of the total. German chancellor Schmidt analysed the bargain process in a meeting of the German Foreign Affairs Committee on 3 December 1975: “Some say that in our country perhaps only 40 or 30% are going to vote. In other countries the number of anti-European MPs could be greater than the number of pro-European MPs¹⁷ there is also a fear that the nation states will become a millstone between regionalism on the one side – i.e. in the Bretagne, Corsica or Scotland or Wales – and Brussels on the other side. The people who are responsible for national policies are beginning to feel the strain from two directions”¹⁸

It was also possible to welcome this development: For states like Ireland the establishment of regional constituencies for direct elections could promote political development at the regional level.¹⁹

The Council decided in its act “concerning the election of Members of the Assembly” from 20 September 1976 to follow the recommendations of the Parliament to a large extent.²⁰ But the Council opted for less proportional representation.

The Federal Republic of Germany didn't have problems with regionalism but with incorporation of West Berlin. According to the three Western Powers USA, Great Britain and France, West Berlin was not a constituent part of West Germany. The deputies for the Bundestag were not elected by the inhabitants of West Berlin but by the house of deputies. A solution had to be found which had to take into account the rights and responsibilities of the Three Powers. As West Berlin was a part of the European Community Soviet protests against the inclusion of West Berlin were in vain.²¹ In the end the same election procedure as for the Bundestag was used.

A compromise between the member states became possible that each of the four major member countries got the same number of seats (i.e. 81). The member states had to ratify the outcome and also pass election laws. In some member states significant resistance and controversy over details of legislation delayed the implementation.²²

Finally from 7th to 10th June 1979 the first direct elections were held. It was telling that the states couldn't find a common date. The European elections laws

in most countries mirrored the national election systems. Only France varied from the majority principle to the representation principle. It was voting “à la carte”.

Nevertheless there was at least a trend toward greater convergence compared with the electoral process for the national Parliaments: The smaller countries had to modify their elections system because of the limited number of awarded mandates.²³

The outcome of the first European elections was strongly influenced by the national context. For all those who had hoped that the elections would lead to some sort of a European mobilization the result was a disappointment.²⁴

Transnational party alliances did not matter. A European public was not created – the citizens viewed the elections to a large extent as national test elections. The elections for the European Parliament were characterised as “elections of the members of a subordinate institution within a subordinate political system”.²⁵

Looking back the importance of direct elections lay not simply in their implications for institutional reform in the European Community. It was rather the new role of the European citizens in the decision-making and integration processes of the Community which changed the legitimacy of the institutions.²⁶ The creation of this new source of legitimacy changed the perception of the citizens of centralised states like France and Great Britain. The European states became more similar.

NOTES

1. K. Reif, “Ten second-order national elections”, in: K. Reif (ed.), *Ten European elections. Campaigns and Results of the 1979/81 First Direct Elections to the European Parliament*, Aldershot 1985, 1.

2. Cf. J. Blondel/R. Sinnott/P. Svensson, *People and parliament in the European Union. Participation, Democracy and Legitimacy*, Oxford 1998; D.M. Farrell/R. Scully, *Representing Europe’s citizens? Electoral Institutions and the Failure of Parliamentary Representation*, Oxford 2007; M. Jolly, *The European Union and the People*, Oxford 2007 about the construction of a European people.

3. About the ECSC Common Assembly, cf. F. Piodi, *Towards a Single Parliament. The Influence of the ECSC Common Assembly on the Treaties of Rome 1957-2007. Fiftieth Anniversary of the Treaties of Rome*, Luxembourg 2007; B. Rittberger, “No integration without representation!”. *Parlamentarische Demokratie, Europäische Integration und die beiden vergessenen Gemeinschaften*, in: B. Rittberger/Fr. Schimmelfennig (eds), *Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat*, Frankfurt a.M. 2006, 139-164.

4. About the parliamentary debates in France, Germany and Great Britain, cf. M. Müller-Härlin, *Nation und Europa in Parlamentsdebatten zur europäischen Integration. Identifikationsmuster in*

Deutschland, Frankreich und Großbritannien nach 1950, Baden-Baden 2008; A. Trunk, *Europa, ein Ausweg. Politische Eliten und europäische Identität in den 1950er Jahren*, München 2007 (= *Studien zur internationalen Geschichte* 18).

5. About direct elections as an “engine” for further integration, cf. Hessische Landeszentrale für Politische Bildung (ed.), *Das Europäische Parlament als Motor der Einigung Europas?*, Wiesbaden 1989; H.J. Seeler, *Die Direktwahl zum Europäischen Parlament. Motor der europäischen Integration?*, Hamburg 1977; W. Wessels, “Die Direktwahl. Wiederbelebung der europäischen Einigungspolitik?”, *Liberal* 19 (1977), 245-255.

6. Cf. BGBl 1957, Teil II, 859f.

7. Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag 1961-1966, Doc. 206.

8. Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag 1961-1966, Doc. 206.

9. About the relationship between Commission and Parliament, cf. M. Westlake, *The Commission and the Parliament. Partners and Rivals in the European Policy-making Process*, London 1994.

10. Cf. *Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1961-1965* (ed. W. Hölscher), Düsseldorf 2004, Doc. 67, SVP B and C; *Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1969-1972* (ed. J. Wintzer/W. Hölscher), Düsseldorf 2007, Doc. 66, SVP D.

11. For the influence of world politics on European integration, cf. W. Link, “Entwicklungseinflüsse der Weltpolitik auf den europäischen Integrationsprozess”, *Integration* 30 (2007), 440-448.

12. Cf. R. Pryce, “The Future of the European Parliament”, *Parliamentary Affairs* 15 (1962), 458.

13. Cf. D. Coombes, “Die Europäische Parlamentstradition und ihre Bedeutung für die europäische Integration”, in: O. Schmuck/Barón E. Crespo (ed.), *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn: Europa-Union-Verl., 1989, 95-116; B. Rittberger, *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation-state*, Oxford 2005.

14. *Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1972-1976* (ed. W. Hölscher/J. Wintzer) (in preparation), Doc. 34.

15. Regarding European political cooperation, cf. P. Ifestos, *European political cooperation. Towards a Framework of Supranational Diplomacy?*, Aldershot 1987.

16. About German-French relations in the 70's, cf. K. Rücker, “What Role for Europe in the International Arena of the Early 1970s? How France and Germany Were Able to Matter”, in: C. Germond/H. Türk (ed.), *A History of Franco-German Relations in Europe. From “Hereditary enemies” to Partners*, New York 2008, 211-221.

17. About Euroscepticism, cf. A. Szczerbiak/P.A. Taggart, *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism*, Oxford 2008.

18. *Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1972-1976* (ed. W. Hölscher/J. Wintzer) (in preparation), Doc. 64.

19. Cf. M. Robinson, “Preparations for Direct Elections in Ireland”, *Common Market Law Review* 15 (1978), 198.

20. Cf. S. Patijn, “Was hat der Rat am Entwurf des Europäischen Parlaments geändert?”, in: C. Schön-dube (ed.), *Die Direktwahl des Europäischen Parlaments. Stand: Januar 1977*, Bonn 1977, 32-35.

21. Cf. M. Bangemann, “Preparations for Direct Elections in the Federal Republic of Germany”, *Common Market Law Review* 15 (1978), 327.

22. Cf. the articles on Belgium (by Claeys/de Graeve-Lismont/Loeb-Mayer and by Neels), Den-

mark (Gulman/Vesterdorf; Sørensen), France (Reif; Simon), Germany (Bangemann; Menke), Greece (Mavrogordatos), Ireland (Collins; Robinson), Italy (Zincone), Luxembourg (Hirsch; Thill), the Netherlands (Bosscher; Kok/Walter/Lipschits/van Praag) and the United Kingdom (Forman; Gordan).

23. On the election system, cf. R. Bieber, "Conditions and Consequences of a Uniform Electoral Procedure for the European Parliament", in: Chr. Sasse (ed.), *The European Parliament. Towards a Uniform Procedure for Direct elections*, Florence 1981, 21-27; W. Birke, *European elections by direct suffrage. A Comparative Study of the Electoral Systems used in Western Europe and their Utility for the Direct Election of a European Parliament*, Leiden 1971; D.M. Farrell/R. Scully, "Electing the European Parliament: How Uniform are 'Uniform' Electoral Systems?", *Journal of Common Market Studies* 43 (2005), 969-984; M. Hovehne, *Ein demokratisches Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament. Legitimation gemein schaftlicher Entscheidungsstrukturen im europäischen Integrationsprozeß*, Frankfurt a.M. 1999 (= *Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht* 29); Chr. Sasse (ed.), *The European Parliament. Towards a Uniform Procedure for Direct Elections*, Florence 1981 (= *Publications of the European University Institute* 11); J. Scheffler, *One man – one vote – one value? Der schwierige Weg zu einem einheitlichen Wahlrecht für das Europäische Parlament*, Osnabrück 2005.

24. Regarding the debates in the public European sphere and media about the elections, cf. M. Gabel/S. Hix, "Defining the EU Political Space: An Empirical Study of the European Elections Manifestos, 1979-1999", *Comparative Political Studies* 35 (2002), 934-964; H.-D. Heumann/E.-R. Karnofsky, *Der Wahlkampf zum Europa-Parlament. Eine Analyse europäischer Zeitungen*, Bonn 1980 (= *Europäische Schriften des Instituts für europäische Politik* 54).

25. K. Reif, "Ten second-order national elections", in: K. Reif (ed.), *Ten European Elections. Campaigns and Results of the 1979/81 first direct elections to the European Parliament*, Aldershot 1985, 2; compare also C.E. de Vries, "Sleeping Giant: Fact or Fairytale? How European Integration Affects National Elections", *European Union Politics* 8 (2007), 363-385.

26. J. Lodge, "Nation-states versus supranationalism. The political future of the European community", *Journal of European Integration* 2 (1979), 167.

Stelios Perrakis

*Professeur des Institutions Internationales et Européennes,
Chaire Jean Monnet, Université Panteion d'Athènes*

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LA PROMOTION ET PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME. ESQUISSE D'UNE ACTION PLURIELLE

1. Remarques liminaires

I. Dans une Europe en mutation depuis les années 1950, où les droits de l'homme – avec la démocratie et l'état de droit – s'affirment comme fondement et dessinent une certaine architecture des valeurs et des principes et/ou les institutions de coopération et d'intégration – [(surtout le Conseil de l'Europe et la Communauté/Union européenne (CE/UE)] développent un grand projet pour les citoyens et les peuples européens, se distingue le Parlement européen. Expression démocratique dans un système institutionnel contrôlé par les États engagés dans le processus d'intégration européenne et délimitée par la CE/UE le Parlement européen s'affirme déterminé, depuis sa création, véhicule et exprime la volonté d'une action juridico-politique afin d'assurer, notamment les années 1960, 1970, 1980 un rôle central dans l'avancée de la construction européenne, notamment en matière des droits de l'homme.¹

II. L'évaluation critique d'un long itinéraire (50 ans) d'action plurielle pour les droits de l'homme du Parlement européen, elle est l'institution marquée, dans le cadre de la construction européenne, pour son engagement en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme, n'est pas un exercice simple. D'autant plus, qu'on est obligés d'avancer sur un terrain d'évolution continue à la fois institutionnelle, fonctionnelle, internationale etc. L'Assemblée des représentants des peuples européennes, le Parlement européen, en dépit de ses compétences formelles en vertu des traités – évoluant dans le temps, au fur et à mesure de la volonté des gouvernements des États-membres – assure et assume des activités pluridimensionnelles dans le domaine du respect des

droits de l'homme, de l'état de droit et de la démocratie, tripartite délimitant l'espace et l'ordre public européens. Souvent sous une critique sévère: politiques avec incohérence, plus du "verbalisme" que d'efficacité, action menée/malmenée par des considérations politiques, action limitée car contestée notamment par les Etats-tiers concernés, activisme politicojuridique, "utilisation" des droits de l'homme pour élargir ses compétences.

De l'autre côté l'organe parlementaire de la CE/UE fut conçu par les citoyens européens comme le rempart – face à l'autorité des Etats – démocratique, le gérant politique des droits individuels et des minorités, de la légalité, de la démocratie. C'est l'approche, d'ailleurs, conçue, également par les citoyens/peuples des pays tiers en quête d'un régime démocratique, du respect des droits de l'homme etc.

III. En plus, pour évaluer le rôle et l'action du Parlement européen dans l'Europe des droits de l'homme, il faut prendre en considération, dans ce contexte, encore, deux éléments. En premier lieu, partant des instruments et moyens de base juridiques différents (règles d'application, méthodes et procédures de contrôle, capacité d'ingérence etc.) l'architecture européenne en matière des droits de l'homme [Conseil de l'Europe y compris le système juridictionnel de la Convention Européenne des droits de l'homme (CEDH); Communauté/Union Européenne y compris la Cour de Justice; OSCE)] évolue considérablement, tout avec ce qui implique pour la délimitation de l'action de chaque composante. Ceci étant, en deuxième lieu, l'évolution des procédures d'intégration européenne et de l'acquis juridicopolitique de la CE/UE en matière des droits de l'homme, influence sensiblement le statut du Parlement européen et son rôle à cet égard. Du "déficit" des traités fondateurs à la Convention d'Amsterdam (1997) – étape intérimaire – au Traité de Lisbonne (2007); des "principes généraux" de la CJCE et de son "inspiration" par les traités droits de l'homme à la jurisprudence Kadi (2008); de l'action sporadique ou de la politique sans continuité, faute de fondement juridique, à l'action de la PESC, l'imposition des sanctions à l'égard des personnes ou des états responsables pour violation des droits de l'homme etc.

IV. Voici, ci-après, l'esquisse sommaire de l'action du Parlement européen et de sa contribution à la promotion et la protection des droits de l'homme.

2. Itinéraire historique et étapes de l' action du Parlement européen

I. L' itinéraire historique de l' action du Parlement européen en matière des droits de l' homme se développe et évolue en trois étapes, pratiquement suivant le développement du processus de la construction européenne.

II. La première période correspond à celle passant de l' adoption du Traité CEE au Traité de Maastricht, en passant par l' Acte Unique Européen – qui dans son préambule mentionne – pour la première fois dans un texte communautaire – les droits de l' homme. C' est le temps des “vides”, des “déficits” et de l' absence d' un intérêt réel des Etats-membres d' amorcer une politique droits de l' homme au sein de la CE; de la position hésitante voir défensive de la CJCE, à la “solitude” du Parlement européen.

En effet, en dépit d' un environnement institutionnel restreint et des compétences législatives limitées, le Parlement européen dégage une volonté politique d' engager une politique de promotion d' une protection communautaire des droits de l' homme à l' échelle interne (communautaire) et externe relative aux relations avec les pays tiers.

III. Après l' adoption de la Déclaration commune sur les droits de l' homme (1977), les premières initiatives du Parlement européen se manifestent (rapports *Deringer*, *Joseau-Marigué*) vers trois directions. Proposition d' octroyer au sein de la CE des droits spéciaux aux citoyens européens (rapport *Scelba*, 1979) et adoption d' une résolution sur les droits des citoyens. En deuxième lieu, suite à la proposition de la Commission concernant l' adhésion éventuelle à la Convention européenne des droits de l' homme (CEDH) – expression de l' ordre public européen en matière des droits de l' homme – le Parlement européen s' engage fermement sur cette voie (rapport *Scelba* 1979), rapport Grenelle sur le mémorandum de la Commission. A un troisième niveau d' approche, le Parlement européen se tourne vers des questions importantes pour la vie quotidienne des citoyens (p.e. objecteurs de conscience-rapport *Macchioci* (1983), enseignement des droits de l' homme (rapport *Israël*, 1982) ou institutionnelles (Projet de Traité sur l' UE, rapport *Spinelli*, 1984). Cette dernière initiative, illustre la qualité du débat sur l' avancée du projet européen et les possibilités du Parlement européen à cet égard.

IV. En 1989, le Parlement européen procède à l'élaboration et l'adoption d'une *Déclaration des droits de l'homme et des libertés* (voir aussi le rapport *De Gucht*), instrument politique et déclaratoire d'une importance significative pour le momentum de l'adoption (avènement d'une nouvelle ère en Europe, après la chute des régimes autoritaires de l'Est-européen). La Déclaration c'est un texte complet quant à l'énumération des droits et libertés individuelles et reflète la détermination de l'organe parlementaire communautaire d'influencer considérablement le débat interne pour l'élaboration par le CE d'une politique droits de l'homme.

V. Quant à l'action du Parlement européen concernant le volet des relations extérieures de la Communauté européenne, c'est l'affaire "grecque" (1967-1974) qui marque le point de départ d'une politique qui s'avérait – au fil du temps – dynamique, pour la plupart efficace. Effectivement, le Parlement européen adopte, sans tarder, une position ferme à l'égard du régime dictatorial en Grèce, en demandant le "gel" politique de l'accord d'association CEE-Grèce et l'isolement politique de la "junea des colonels" [résolution de 10 mai 1967; rapport *Scarascia-Magnozza* (1969)]; question de *Vals*, *Fellermaier* etc.].

Cette attitude du Parlement européen, pratiquement amena l'ensemble des organes de la CEE à l'adoption d'un comportement révélateur de la possibilité et des moyens de la communauté internationale face à des situations des violations massives des droits de l'homme.

VI. La position du Parlement européen de s'opposer à des régimes antidémocratiques, de dénoncer les violations des droits de l'homme, d'imposer des sanctions fut poursuivi dans le cas de l'affaire de la dictature turque (1980). Le Parlement européen a même "gelé" l'adoption du 4ème Protocole financier CEE - Turquie, pour plusieurs années.

VII. En outre, d'une manière générale, le Parlement européen porte son attention sur la question des droits de l'homme – y compris le droit au développement – dans le cadre des relations CEE - ACP, ou avec les Etats latinoaméricains et au-delà. Il est significatif qu'entre 1979-1983, 70 résolutions ont été adoptées et 70 cas ont été examinés.

VIII. Un tournant de cette période d'action constitue, certes, en 1983 l'introdu-

ction des rapports annuels sur les droits de l'homme dans le monde (voir rapport *Israël*). Désormais, le Parlement européen proposa une politique, systématiquement formée, par l'ensemble des activités à l'intérieur et en dehors de la CE et de la coopération politique des Etats-membres. L'institution des rapports annuels d'évaluation de la situation des droits de l'homme à travers le monde est ainsi lancée, étant un moyen de contrôle international en matière des droits de l'homme.

IX. *La deuxième période* de l'action du Parlement européen coïncide avec des développements intéressants dans l'appareil institutionnel de la CE et l'acquis communautaire. Elle débute avec l'avènement de l'Union européenne avec le Traité de Maastricht couvrant la période jusqu'à l'adoption et la mise en vigueur du Traité d'Amsterdam (1999).

Au cours de cette période, le Parlement européen continue et même accentue son action, notamment conforté par la référence du Traité de Maastricht au respect – par l'Union européenne – des droits fondamentaux, tels que garantis par la CEDH et dérivés des traditions constitutionnelles communes des Etats-membres comme principes généraux de droit communautaire (art. 6 §2).

Dans les rapports annuels sur les droits de l'homme les positions du Parlement européen deviennent caractéristiques (voir p.e. rapport De Gucht etc.) incluant, aussi des questions relevant des Etats-membres, avec références critiques positives ou, surtout, négatives. En outre, dans ses rapports, le Parlement européen aborde plusieurs aspects de la protection des droits de l'homme en Union européenne.

X. *La 3ème étape* que le Parlement européen traverse jusqu'à aujourd'hui (avant la mise en vigueur du Traité de Lisbonne) commence avec l'adoption de la Charte des droits fondamentaux à Nice, en 2000. Plusieurs questions relatives à la Charte sont incluses dans les priorités du Parlement européen, tandis que l'institution parlementaire de l'Union européenne assure un rôle constructif dans l'élaboration de la regrettée Constitution Européenne et aussi d'impulsion pour sa promotion.

A signaler, également, la pertinence des questions examinées par le Parlement européen dont l'intérêt dépasse les limites de la construction européenne, sans sous-estimer l'examen d'autres questions délicates pour les sociétés européennes et l'Union européenne. Cette catégorie comporte, entre autres, résolutions

sur l' Union européenne dans le cadre de ses actions et politiques en matière des droits de l' homme p.e. sur l' évaluation des sanctions (rapport *H. Flautre*, 15.7.2008); résolution sur le développement du Conseil Droits de l' Homme de l' ONU, y compris le rôle du Parlement européen (rapport *L.L. Andrikiene*, 10.12.2008). Mais aussi des résolutions/rapports/questions/débats sur la Russie (18.12.2008), la Turquie, la Chine (26.11.2007); la politique de l' Union européenne envers les Roma (12.11.2008); les meurtres des femmes au Mexique et l' Amérique Centrale et le rôle de l' Union européenne dans la répression de cet phénomène (20.9.2007); sur une visite d' enquête à Chypre (25-28.11.2007).

3. Éléments de la contribution du Parlement européen pour les droits de l' homme

I. La contribution du Parlement européen, au sein de l' Union européenne, pour la promotion et la protection des droits de l' homme s' articule autour des points suivants:

- activités multilatérales pour l' élaboration, l' affirmation et la mise en œuvre d' une politique droits de l' homme de la CE/UE;
- contrôle des autres institutions de l' Union européenne et de ses Etats-membres avec même des mesures de contrainte – surtout politiques. Ce contrôle implique également une appréciation juridique des faits ou des situations dans les Etats-membres. Quant au contrôle à l' égard des autres organes de l' Union européenne, la capacité d' agir devant la CJCE constitue un moyen efficace (voir p.e. le recours pour l' accord Union européenne - Etats Unis);
- suivant la logique d' un catalogue droits de l' homme (voir aussi la Déclaration des droits de l' homme et libertés fondamentales de 1989), sa participation à l' élaboration et la promotion de la Charte des droits fondamentaux;
- élaboration et mise en œuvre des standards internationaux des droits de l' homme;
- mise en œuvre d' une politique des pressions politiques et des sanctions à l' égard des pays tiers qui violent leurs obligations internationales en matière des droits de l' homme, ou dérivant d' un régime démocratique. Etablissement des listes “noires” étatiques et dénonciation des gouvernements n' est pas un comportement très courant dans les relations internationales, même pour les instances droits de l' homme;
- propositions intégrées et globales concernant le fonctionnement et l' action

des acteurs droits de l'homme au niveau universel ou régional (p.e. relatives au Conseil Droits de l'Homme, nouveau organe de l'ONU);

- approches juridiques fondées et intéressantes sur certains aspects de la protection internationale des droits de l'homme;
- information de l'opinion publique, ONG, acteurs nationaux et internationaux pour des questions droits de l'homme dans l'Union européenne et à travers le monde;
- approches d'interprétation juridique en matière des violations des droits des personnes appartenant à certaines catégories des victimes de violations (détenus, journalistes, défenseurs des droits de l'homme etc.);
- approches juridiques quant à l'interprétation et l'application du droit international (voir p.e. les thèses concernant Guantanamo et le statut des détenus, sur le Statut de la Cour Pénale Internationale).

4. L'intervention du Parlement européen en faveur des droits de l'homme: modes et techniques

I. L'intervention du Parlement européen dans les affaires droits de l'homme de l'Union européenne et partant ses relations extérieures est délimitée par le cadre institutionnel/juridique des Traités (compétences) et la volonté politique de ses membres, évoluant chaque quinquennal. Pratiquement, le Parlement européen ne dispose que deux moyens: 1) l'adoption de mesures juridiquement contraignantes (questions "budget", avis conformes sur les accords internationaux (art. 300 TCE), inclusion d'une clause droits de l'homme aux accords de coopération du développement (art. 177 TCE), imposition de sanctions en cas de violations graves des droits de l'homme dans un Etat-membre (art. 7 TUE) ou suspension des droits de vote (art. 309 TUE), 2) l'adoption de mesures politiques à valeur morale/politique, à savoir rapports, résolutions, débats publics, institution du prix Zacharov.

II. La décomposition de cette situation, s'analyse au tableau thématique suivant de l'action plurielle du Parlement européen:

- *adoption des instruments juridiques d'ordre constitutionnel pour l'UE* [(p.e. résolutions sur les droits des citoyens et rapport Herman; rapport D. Tsatsou-De Vigo sur la réforme des Traités CE/UE par le Traité d'Amsterdam (1997)];

- *adoption des rapports* annuels “droits de l’homme” et autres.

Depuis longtemps les rapporteurs de cet exercice “complexe” avec l’attention méritée par la gravité de chaque situation, entreprennent la présentation d’un éventail extraordinaire relatif à tous les aspects de la problématique des droits de l’homme [de la PESC aux minorités, des détenus aux réfugiés et les enfants (voir p.e. le rapport relatif aux droits fondamentaux à l’Union européenne 2004-2008, 5.12.2008)].

A titre d’exemple, le rapport pour l’année 2007 sur les droits de l’homme dans le monde et la politique de l’Union européenne à cet égard comporte des références suivantes: absence d’un système cohérent de l’Union européenne; PESC et droits de l’homme (art. 11 TUE); violations des droits de l’homme dans des pays tiers et réaction de l’Union européenne à cet égard; principes généraux, droits de l’homme, démocratie, paix. Mais, aussi, des références sur les relations Union européenne, Conseil de l’Europe, le Haut Commissaire pour les droits de l’homme des Nations Unies, les cluster bombs, la Cour Pénale Internationale, la justice pénale internationale, les enfants-soldats, les défenseurs des droits de l’homme, la peine de mort, les Roma, la Déclaration onusienne sur les droits des autochtones etc.

III. Dans la catégorie des “autres” rapports droits de l’homme, d’ordre général ou spécifique, il faut classer les rapports se référant p.e. à la promotion du contrôle des droits de l’homme et des principes démocratiques [rapport *Imbeni* (1995) ou le rapport *Wiebenga* (1995) sur l’asile et l’immigration]:

- *adoption des résolutions, ad hoc pour les droits de l’homme*. Les résolutions adoptées concernent toute sorte de questions d’ordre général ou spécifique (p.e. CEDH, Charte des droits fondamentaux, PESC, minorités, migrants, racisme, détenus et traitement inhumain, les Nations Unies, la Turquie etc.);
- *questions (écrites/orales/avec débat) relatives aux droits de l’homme*;
- *autres activités*.

Il s’agit de l’action des différentes Commissions du Parlement européen: mixtes, spéciales, interparlementaires (avec des pays tiers) dans le cadre d’une diplomatie parlementaire. En outre, d’autres Commissions ou Délégations participant à la promotion des droits de l’homme et de bonne gouvernance dans les pays en voie de développement et le monitoring des procédures électorales à travers le monde. Il faut mentionner, également, l’action de la Sous-Commission des droits de l’homme avec le mandat de promouvoir les droits de l’

homme et des minorités, ainsi que la promotion des principes démocratiques dans les pays tiers.

En outre, il faut mentionner le Médiateur du Parlement européen pour l'enlèvement international des enfants, sans oublier la Commission des pétitions soumises par les personnes physiques ou morales et relevant des compétences de la CE/UE.

Parmi les innombrables publiques "hearings", il faut signaler certains concernant l'impunité des responsables des violations des droits de l'homme/droit humanitaire, la liberté d'expression et les Médias, l'Etat de droit, le Tibet, la guerre du Liban (2006) etc.:

- *Dans le domaine des relations extérieures de l'UE*, le Parlement européen manifeste une action importante à plusieurs égards: aide humanitaire, aide au développement, coopération avec des pays tiers (Meda, Loué/Cotonu etc.), sans oublier les Délégations parlementaires agissant en son compte;
- *Pouvoirs budgétaires et droits de l'homme* (p.e. attitude à l'égard de la Turquie).

5. Les conceptions sur les droits de l'homme du Parlement européen

I. Les idées développées par le Parlement européen autour des droits de l'homme et de leur protection tout au long de 50 ans d'activité, présentent, certes, un intérêt particulier. Car il s'agit de la construction, par étape, d'une certaine conception globale pour un système droits de l'homme de la CE/UE. La valeur ajoutée de cette articulation juridicopolitique dépasse les limites de l'Union européenne et se place au niveau de l'architecture générale en Europe en matière de promotion et de protection des droits de l'homme et, même, au-delà au niveau de la protection internationale à dimension universelle. Certains aspects de ces conceptions présentent un intérêt particulier même pour la théorie et la pratique internationale des droits de l'homme.

II. Voici quelques considérations sur les droits de l'homme applicables à l'Union européenne et dans le monde.

III. Une première série des remarques concerne les droits de l'homme sous l'angle de leur définition, teneur, portée etc. Ainsi, l'approche du Parlement européen est que les droits de l'homme sont conçues comme inhérentes à la

personne, universels, interdépendants, indissociables, sans distinction (selon leur appartenance aux droits civils/politiques ou sociaux-économiques et culturelles). A ce caractère universel on peut déroger sous prétextes des particularités nationales, religieuses ou culturelles. Sont liés avec la démocratie et l'état de droit. En plus, sont liés avec le développement, les principes démocratiques et bonne gouvernance dans les cas des pays tiers.

IV. Dans la mise en œuvre des droits de l'homme et le respect des obligations internationales que les Etats assument à cet égard, le Parlement européen reconnaît et demande un rôle particulier pour la CE/UE. Pour cela l'Union européenne a besoin d'une politique droits de l'homme cohérente et efficace à travers des diverses activités. A cet égard, l'adhésion de la CE/UE à la CEDH constitue une nécessité. De l'autre cote le Parlement européen réclame une politique externe axée sur les droits de l'homme.

V. Afin de réaliser son projet, le Parlement européen a su intervenir par étapes dans le système institutionnel de l'Union européenne. L'équilibre institutionnel fut modifié et le Parlement européen gagne avec le Traité d'Amsterdam des pouvoirs supplémentaires, qui favorisent sa volonté d'influencer les politiques "droits de l'homme" de l'Union européenne. Le paysage juridicopolitique de l'Union européenne, notamment dans le domaine de l'Espace liberté, sécurité et justice, de la PESC/PDSE et des relations extérieures, modifié, a offert au Parlement européen des possibilités d'une intervention dynamique sous l'angle des droits de l'homme [p.e. questions d'élargissement, mécanisme des sanctions (clause bulgare), développement, contrôle aux frontières, protection des données personnelles].

VI. D'ailleurs, le rôle renforcé du Parlement européen au sein du système institutionnel de l'Union européenne lui a permis de revendiquer, aussi, un rôle de garant de la légalité et du respect des droits de l'homme. Cette situation est illustrée par les récents recours du Parlement européen devant la Cour de Luxembourg afin d'annuler la conclusion de l'accord Union européenne - Etats Unis pour le transfert des données personnelles et l'adoption de la directive du Conseil sur les standards minimum pour les réfugiés (205/85/CE). La Cour, dans les deux affaires, annula l'adoption des actes incriminés.

6. En guise de conclusion

Depuis sa création le Parlement européen a démontré qu'au sein de la CE/UE, il est l'institution politique, par excellence, protagoniste pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Fort d'une action multilatérale à tous azimuts, le Parlement européen affirme avec sa contribution législative et son contrôle politique une détermination pour continuer à œuvrer dans le même sens, face aux défis qui menacent les droits des citoyens européens, les droits de l'homme, notamment sous l'impulsion de la politique de sécurité. La résistance du Parlement européen jusqu'à présent c'est un bon signe.

Le combat pour les droits de l'homme, la démocratie, l'état de droit dans l'Europe et le monde du 21^{ème} siècle, reste toujours une priorité pour l'Union européenne. Et un défi. Le Parlement européen devrait (continuer à) assurer son rôle promoteur à cet égard.

NOTE

1. Sur le Parlement européen et les droits de l'homme, voir, entre autres, F. Benoît-Rohmer, *Le Parlement européen au cœur du combat pour les valeurs européennes*, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 2008; N. Boeglin-Naumović, *Le PE et les droits de l'homme dans les pays tiers*, Strasbourg, Université Robert Schuman, 1988; K. Bradley, "Reflexions sur le rôle du Parlement Européen relative aux droits de l'homme", dans: P. Alston (ed.), *L'Union Européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles: Bruylant, 2001, 874-893; G. Cohen-Jonathan, *Le PE et les droits de l'homme*, *Revue du marché commun*, issue 219, 1978, 384-401; R. Corbett/F. Jacobs/M. Shackleton, *The European Parliament*, John Harper Publ., 2003; J.-P. Cot, "Le PE et la protection des droits fondamentaux dans le cadre de l'UE", dans: *Mélanges en hommage à Pierre Lambert, Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire*, 2000, 155-170; R. de Bodt, *Les 15 contre les droits de l'homme? Essai: sept questions adressées au PE au sujet de la Charte des droits fondamentaux de l'UE*, Bruxelles: L. Pire, 2002; K. de Gucht, *Human rights in the world for the year 1987-88 and Community human rights policy (Part A: Motion for a resolution, Part B: Explanatory statement)*, Strasbourg: European Parliament, 1988; K. de Gucht, "Rapport au nom de la Commission Institutionnelle sur la déclaration des droits et libertés fondamentaux", *RUDH* 1 (1989), 345-350; *European Parliament, Directorate General for Research and the Human Rights Unit, The European Parliament and human rights*, Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 1994; H. Fischer/S. Lorion/G. Ulrich (eds), *Beyond activism: the impact of the resolutions and other activities of the European Parliament in the field of human rights outside the European Union*, EIU Occasional Papers, Venice: Marsilio, 2007; W. Hale, "Human rights, the European Union and the Turkish process", *Turkish Studies* 4 (2003), 107-126; T. King, "Human rights in European foreign policy": success or failure for post-modern diplomacy?", *EJIL* 10 (1999), 313-337; S. Perrakis, *Le*

Parlement Européen et la protection des droits de l' homme, 8 Cahiers de Droit Communautaire, Athenes-Komotini: ed. Ant. N. Sakkoulas, 1986 (en grec); S. Perrakis, *Contribution au débat sur la protection communautaire des droits de l' homme: la déclaration des droits et libertés fondamentales du PE*, *Revue du marché commun*, issue 338, 1990, 467-474; R. Rack/S. Lausegger, "Le rôle passé et futur du Parlement Européen", dans: P. Alston (ed.), *L' Union Européenne et les droits de l' homme*, Bruxelles: Bruylant, 2001, 833-871; K. Smith, "The European Parliament and human rights: norm entrepreneur or ineffective talking shop?", *Dossier El Parlamento Europeo en la Política Exterior* 11 (2004); B. Steunenberg/J. Thomassen (ed.), *The European Parliament. Moving toward democracy in the European Union*, Rowman and Littlefield Publ., INC, Lanham Boulder, N. York/Oxford, 2002; *Survey of human rights resolutions adopted by the European Parliament over the period 1979-84*, SIM newsletter, vol. 9, 1985, 25-37; A. Tawhida/I. de Jesus Butler, "The European Union and human rights: an international law perspective", *EJIL* 17 (2006), 771-801; A. von Bogdandy, "The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union", *Common Market Law Review* 37 (2000), 1307-1338; W. von Nostitz, *The European Parliament and the Kurdish question, Documentation of the International Conference on "Human rights in Kurdistan": 14-16.4.1989*, Hochschule Bremen, 1989.

IV

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Εθνικά Κοινοβούλια
European Parliament and National Parliaments

Anne-Marie Le Pourhiet

Professeur de droit public, Université Rennes I

Vice-président de l'Association française de droit constitutionnel

PARLEMENT EUROPÉEN ET PARLEMENTS NATIONAUX: CONCURRENCE LÉGISLATIVE ET CONFLIT DE SOUVERAINETÉ

Permettez moi tout d'abord de remercier vivement Monsieur Sioufas, président du Parlement grec, ainsi que les professeurs Chrysos et Mavrias pour leur accueil si chaleureux et généreux.

La première difficulté que nous rencontrons pour parler du Parlement européen aujourd'hui est due à l'incertitude dans laquelle nous nous trouvons concernant l'avenir du traité de Lisbonne puisque, selon qu'il sera ou non adopté, la composition et les pouvoirs dudit parlement ne seront pas les mêmes. Il nous faut donc parler à la fois de l'existant et de l'hypothétique, dans une hésitation permanente un peu délicate.

La seconde difficulté, s'agissant de la question des rapports ou de la comparaison du Parlement européen et des parlements nationaux, tient au fait qu'ils ne se situent pas du tout sur le même plan ni du point de vue de leur représentativité, ni du point de vue de leurs compétences, ni même tout simplement de leur statut. Dans un Etat national traditionnel la loi est adoptée exclusivement par le Parlement qu'il soit monocaméral ou bicaméral. Ce n'est pas le cas au niveau européen ou le parlement ne monopolise pas du tout le pouvoir législatif mais le partage avec le conseil en cas de co-décision ou ne joue même qu'un rôle consultatif dans d'autres cas. Alors que le parlement national se confond avec le législateur de l'Etat, le Parlement européen, lui, n'est qu'une partie du pouvoir législatif européen, ce qui gêne évidemment l'appréhension commune de ces institutions.

Quoiqu'il en soit je vais articuler mon exposé en deux points successifs portant d'abord sur la dépossession des compétences des parlements nationaux et ensuite sur les quelques garanties instituées au profit de la représentation nationale. Je m'interrogerai en conclusion sur le conflit de souveraineté qui oppose les parlements nationaux et le Parlement européen.

1. La dépossession des compétences des parlements nationaux

Dans les Etats-membres de l' Union le pouvoir législatif appartient à un parlement monocaméral ou bicaméral qui monopolise la décision proprement dite mais partage l' initiative des lois avec le gouvernement dans le cadre de la séparation souple des pouvoirs qu' implique le régime parlementaire.

Au niveau européen il n' en va pas ainsi. L' initiative des lois est monopolisée par la commission composée de personnes dont le traité insiste sur la nécessaire indépendance par rapport aux gouvernements nationaux qui sont eux-mêmes responsables devant des assemblées représentant le peuple de chaque Etat. C' est dire que l' initiative des lois appartient à un organe coupé de tout lien avec les peuples d' Europe dont le président puis les membres sont proposés par le conseil et soumis à l' approbation du Parlement européen. Le pouvoir de délibération et de décision n' appartient pas non plus au seul parlement qui, soit le partage avec le conseil dans la procédure de co-décision que le traité de Lisbonne veut généraliser, soit formule un simple avis. Contrairement donc aux parlementaires nationaux les eurodéputés n' ont pas l' initiative des lois et n' ont pas non plus le monopole de leur adoption.

Cette précision étant effectuée, il faut bien admettre que chaque nouveau traité aboutit à dessaisir davantage les parlements nationaux de leurs compétences législatives de telle sorte qu' en France, par exemple, les dispositions constitutionnelles relatives à l' exercice du pouvoir législatif et au domaine de la loi sont devenues assez largement artificielles.

I. Du point de vue général, que l' Union intervienne directement par voie de règlement ou qu' elle édicte des directives, la compétence du législateur national se trouve évidemment amputée. Les règlements se substituent d' office aux lois des Etats et les directives lient les Etats quant aux résultats à atteindre en leur laissant en principe le choix des moyens. La compétence du législateur national est donc soit supprimée soit ligotée. En réalité chacun sait que beaucoup de directives ne se bornent pas à définir des finalités mais dictent complètement aux Etats les dispositions qu' ils devront prendre. La Cour de justice de Luxembourg a d' ailleurs donné sa bénédiction à cette violation des traités en admettant le caractère *self executing* des directives claires et inconditionnelles.¹

Récemment encore, s' agissant de la transposition en droit français de directives sur les discriminations, le rapporteur au Sénat a fait remarquer que la

rédaction de la directive était d'inspiration communautariste anglo-saxonne et contrariait donc la tradition juridique latine et les principes républicains français. La commission des lois avait donc proposé des amendements tendant à rendre la loi de transposition plus conforme à notre tradition philosophique et juridique, à notre "identité nationale", pour reprendre les termes du traité, ou encore à notre "identité constitutionnelle", pour parler comme notre Conseil constitutionnel. Le secrétaire d'Etat s'est opposé à ces amendements, qui n'ont finalement pas été adoptés, au motif que la France allait prendre la présidence de l'Union et ne pouvait donc pas risquer une procédure en manquement. Il a ajouté que "dans 95% des cas" la Cour suivait la position de la Commission et qu'il fallait donc reprendre le contenu de la directive "mot à mot"! C'est dire ce qu'il reste de compétence au parlement national puisqu'il est condamné à recopier servilement les directives européennes.

Effectivement on a aussi vu récemment la Cour valider de façon tout à fait abusive le recours à une directive en matière pénale, sur demande de la Commission soutenue par le Parlement européen, alors que le Conseil défendait à juste titre la compétence intergouvernementale exercée par voie de décision-cadre.² L'avocat général s'est quand même inquiété du risque d'atteinte au "droit des citoyens à ce que les incriminations pénales soient déterminées par des représentants démocratiquement élus", mais il s'est dit rassuré par le fait que la transposition de la directive relèverait en aval des parlements nationaux. Mais comme les directives deviennent justement à ce point précises qu'elles ne laissent plus de marge d'appréciation nationale, la démocratie est bel et bien compromise. Le projet de décision-cadre d'avril 2007 sur la lutte contre le racisme et la xénophobie dicte ainsi littéralement aux Etats, non seulement le détail des incriminations et la nature des peines à prévoir, mais même la durée minimale d'emprisonnement.

On voit donc à quel point le système est verrouillé par les interprétations de la commission et de la cour de telle sorte que les précautions introduites dans les traités, et notamment dans le traité de Lisbonne, suite aux référendums français et néerlandais, pour rassurer les citoyens des Etats sur la garantie des compétences nationales, paraissent assez vaines.

II. Pour ce qui est de la répartition des compétences, je me reporterai aux dispositions du traité de Lisbonne dont on peut considérer, même si elles ne sont pas en vigueur et ne le seront peut-être jamais, qu'elles constituent la "doctrine dominante" des promoteurs de l'Union.

Les dispositions relatives à la répartition des compétences entre l' Union et les Etats sont disséminées entre les deux traités (TUE et TFUE) et les déclarations et protocoles annexes. Cet éparpillement favorise, peut-être délibérément, les confusions et contradictions.

Le traité sur l' Union s' ouvre par la formule selon laquelle les hautes parties contractantes instituent entre elles une Union européenne "à laquelle les Etats-membres attribuent des compétences pour atteindre leurs *objectifs* communs" (article 1^{er}). L' article 3, qui énumère les objectifs de l' Union, réaffirme dans son sixième et dernier alinéa que "L' Union poursuit ses *objectifs* par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités". L' article 4 alinéa 1 énonce ensuite, à la façon du dixième amendement américain, que "toute compétence non attribuée à l' Union dans les traités appartient aux Etats-membres". Suivent cependant quelques phrases de recommandations de coopération loyale selon lesquelles les Etats prennent toute mesure pour assurer l' exécution des obligations issues de traités ou du droit dérivé et "s' abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des *objectifs* de l' Union". La référence aux "objectifs" doit toujours inquiéter en droit européen car c' est à partir d' une interprétation téléologique fondée sur les objectifs que la Commission et la Cour s' unissent généralement pour aspirer abusivement les compétences des Etats.

Ensuite, les choses se compliquent et l' on s' éloigne considérablement de la simplicité américaine pour se rapprocher de la complexité allemande. L' article 5 explique que la délimitation des compétences est régie par le principe d' attribution tandis que l' exercice des compétences est régi par les principes de proportionnalité et de subsidiarité. Cette distinction entre délimitation et exercice n' est pas très convaincante et la suite confirme cette impression de confusion.

On indique d' abord qu' en vertu du principe d' attribution l' Union "n' agit que dans les limites des compétences que les Etats-membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les *objectifs* que ces traités établissent". On voit donc que les objectifs, absents de l' article 4 alinéa 1, réapparaissent dans l' article 5 qui réaffirme cependant encore, comme si l' on n' avait pas su lire l' article 4, que "toute compétence non attribuée à l' Union dans les traités appartient aux Etats-membres". On relève beaucoup de répétitions dans ces traités lourdement rédigés.

Puis on explique qu' en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l' Union (c' est-à-dire ceux qui

relèvent des compétences partagées), celle-ci “intervient seulement si, et dans la mesure où, *les objectifs* de l’ action envisagée ne peuvent pas être atteints *de manière suffisante* par les Etats-membres, tant au niveau central qu’ au niveau régional et local, mais peuvent l’ être *mieux*, en raison des dimensions ou des effets de l’ action envisagée, au niveau de l’ Union”.

Enfin, il est indiqué que, selon le principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l’ action de l’ Union “n’ excèdent pas ce qui est *nécessaire pour atteindre les objectifs* des traités”.

On voit donc qu’ au lieu de se borner à énumérer simplement de façon statique les compétences exclusives, partagées et d’ appui, le traité fabrique des principes dynamiques permettant de rattacher systématiquement les compétences aux objectifs poursuivis. Le tout repose sur des termes vagues et subjectifs tels que “de manière suffisante”, “mieux” ou “nécessaire pour atteindre” qui laissent évidemment aux initiateurs des décisions européennes un pouvoir d’ appréciation discrétionnaire.

Mais ce n’ est pas tout cependant puisque l’ on lit plus loin, dans le second traité (article 2 TFUE), que dans les domaines de compétence partagée, soumis donc au principe de subsidiarité, les Etats “exercent leur compétence dans la mesure où l’ Union n’ a pas exercé la sienne”. En résumé l’ Union décide seule si les objectifs des traités peuvent être mieux atteints par son intervention, laquelle prive immédiatement les Etats du droit d’ agir concurremment, c’ est-à-dire que ce n’ est nullement une compétence partagée mais en réalité une compétence exclusive potentielle, soumise en permanence au pouvoir d’ évocation discrétionnaire de la commission.

Le protocole sur l’ exercice des compétences partagées se veut rassurant en indiquant: “lorsque l’ Union mène une action dans un certain domaine, le champ d’ application de cet exercice de compétence ne couvre que les éléments régis par l’ acte de l’ Union en question et ne couvre donc pas tout le domaine”. Le moins que l’ on puisse dire est que la rédaction défectueuse de cette clause ne permet pas d’ y comprendre grand-chose si ce n’ est toujours que les Etats ne conservent que la compétence résiduelle que l’ Union veut bien leur laisser.

Mais, en tout état de cause, les domaines dans lesquels s’ exercent les compétences dites partagées et qui sont énumérés à l’ article 4 du TFUE, sont rédigés en des termes si flous et vastes que l’ on peut presque tout y mettre: marché intérieur, politique sociale, cohésion économique, sociale et territoriale, environnement, énergie, transports, agriculture, pêche, espace de liberté, de sécurité et

de justice etc. On imagine bien qu' un tel système est de nature à permettre une centralisation infinie du pouvoir normatif.

III. Avec ces clauses générales de compétences extrêmement floues il convient encore d' ajouter la fameuse clause de flexibilité et la procédure de révision simplifiée.

L' article 352 du TFUE indique, en effet, que si un acte de l' Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l' un des *objectifs* visés par ceux-ci, sans qu' ils aient prévu les pouvoirs d' action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l' unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du parlement européen, “adopte les dispositions appropriées”. Cette clause ne peut jouer pour les objectifs de politique étrangère et de sécurité commune.

Les déclarations n° 41 et 42 concernant cet article précisent toutefois qu' il est exclu qu' une telle action soit seulement fondée sur les objectifs énoncés au premier alinéa de l' article 3, c' est-à-dire la paix, les valeurs de l' Union et le bien-être de ses peuples. C' est en effet un peu vague pour justifier une extension hors-traité des compétences de l' Union, mais cette exclusion n' est pas écrite dans le traité lui-même et une simple déclaration de la conférence intergouvernementale vaut ce qu' elle vaut. En tout état de cause l' expression “paraît nécessaire pour atteindre un objectif” est encore extrêmement floue et permet les interprétations les plus favorables à la centralisation européenne.

En second lieu l' article 48 alinéa 7 du TUE permet aussi au Conseil européen, statuant à l' unanimité et après approbation du Parlement européen à la majorité de ses membres, de décider dans un domaine le passage de l' unanimité à la majorité qualifiée ou celui d' une procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire.

On voit donc ainsi que le système de répartition de compétences est volontairement lâche d' autant que la terminologie utilisée est souvent confuse et mélange des notions telles que “pouvoirs d' action”, “décision”, “procédure législative” ou “actes législatifs” dont les distinctions et définitions ne sont pas claires.

Des garanties contre des empiètements arbitraires de l' Union sur les compétences des Etats ont été ajoutées par le traité de Lisbonne mais elles paraissent insuffisantes et vaines.

2. La garantie de sauvegarde des compétences législatives nationales

Sans doute des garanties ont-elles été imaginées pour permettre de dénoncer les excès de pouvoirs européens et certaines sont renforcées par le traité de Lisbonne suite à la méfiance voire à l'exaspération exprimée par certains Etats. On se fondera encore ici sur ces dispositions même si la ratification du traité de Lisbonne est menacée.

I. L'article 12 du TUE, entièrement consacré aux parlements nationaux, est inattendu dans un texte intitulé "traité" et trahit la poursuite de la conception constitutionnelle et fédérale de l'Union. Cet article prescrit aux parlements nationaux de contribuer activement au bon fonctionnement de l'Union en étant d'abord informés par les institutions de l'Union, en recevant notification des projets d'actes législatifs européens et en étant aussi informés des demandes d'adhésion à l'Union (ce qui relève d'un rôle plus passif qu'actif), en veillant ensuite au principe de subsidiarité, en participant aux mécanismes d'évaluation dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, en prenant part aux procédures de révision des traités, et en participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et Parlement européen. Cet article est complété par un protocole sur les parlements nationaux dans l'Union européenne qui se borne à reprendre ces dispositions mais qui précise, chose importante, que la commission transmet directement aux parlements nationaux le programme législatif annuel et tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique. Ceci devrait permettre aux parlementaires nationaux d'anticiper leur action de contrôle.

L'article 5 du TUE indique que les institutions de l'Union appliquent les principes de subsidiarité et de proportionnalité conformément au protocole sur l'application de ces principes. Il ajoute que les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans le protocole.

Celui-ci charge chaque institution de veiller de manière continue au respect des deux principes. En particulier, la Commission doit procéder, avant de proposer un acte législatif, et sauf urgence, à de larges consultations tenant éventuellement compte de la dimension régionale et locale des actions envisagées.

Les projets d'actes législatifs doivent être transmis aux parlements nationaux en même temps qu'au parlement et au conseil et il en va de même, dès leur

adoption, des résolutions législatives du parlement européen. Ces projets doivent être motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité et devraient comporter une fiche contenant les éléments circonstanciés permettant d'apprécier leur respect. Les raisons invoquées pour justifier qu'un objectif peut être mieux atteint au niveau européen doivent s'appuyer sur des indicateurs qualitatifs et, si possible, quantitatifs.

Tout parlement national ou l'une de ses chambres peut, dans le délai de huit semaines de cette transmission adresser aux institutions concernées (commission, parlement, conseil...) un avis motivé dénonçant une violation du principe de subsidiarité. Il est simplement indiqué que les institutions «tiennent compte» de ces avis. Mais chaque parlement national se voit attribuer deux voix, et si les avis motivés représentent le tiers des voix (ou le quart s'il s'agit de l'espace de liberté, de sécurité et de justice) le projet doit être réexaminé et peut alors être modifié ou retiré.

Dans le cadre de la procédure législative ordinaire, si les avis motivés constituent la majorité des voix, la proposition doit donc être réexaminée et si la commission décide son maintien elle doit fournir un avis motivé qui sera transmis au conseil et au parlement avec ceux des parlements nationaux. La compatibilité avec le principe de subsidiarité doit alors être examinée avant la fin de la première lecture. Si une majorité de 55% des membres du conseil ou des suffrages exprimés au parlement conclut à l'incompatibilité, la proposition est abandonnée. On voit donc que les parlements nationaux sont loin d'avoir un véritable veto comme le souhaitaient les Pays-Bas. Ils peuvent déclencher un contrôle mais ne maîtrisent pas la suite.

La Cour est enfin compétente pour examiner les recours fondés sur la violation du principe de subsidiarité formés par un Etat-membre ou transmis par celui-ci au nom de son parlement national. Le comité des régions peut également introduire un tel recours dans les cas où sa consultation est requise.

Chaque année la commission présente au Conseil européen, au Parlement, au conseil et aux parlements nationaux un rapport sur l'application de l'article 5 du protocole concernant la motivation des projets d'actes législatifs au regard des principes de subsidiarité et proportionnalité.

L'article 352 alinéa 2 du TFUE prévoit aussi que la commission, dans le cadre de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité "attire l'attention des parlements nationaux sur les propositions fondées" sur la clause de flexibilité.

Enfin l'article 48 alinéa 7 du TUE relatif aux révisions simplifiées permet aux

parlements nationaux de s'opposer au passage à la majorité qualifiée ou à une procédure législative ordinaire envisagés par le Conseil européen. L'opposition d'un seul parlement national notifiée dans un délai de six mois empêche l'adoption de la décision. Il s'agit donc, cette fois, d'un véritable droit de veto national sur l'application des clauses passerelles.

II. En France, la révision constitutionnelle du 4 février 2008 préalable à la ratification du traité de Lisbonne, prévoit des dispositions spéciales applicables à compter de l'entrée en vigueur du traité. Un article 88-6 confirme la possibilité pour l'Assemblée nationale et le Sénat d'émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. Le président de l'assemblée concernée transmet directement cet avis aux institutions européennes et en informe le gouvernement français.

De même les recours contre un acte législatif européen pour violation dudit principe peuvent être formés par chaque assemblée mais doivent être ensuite transmis à la Cour par le gouvernement français. A cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon les modalités prévues par le règlement des assemblées. L'article 88-6 ajoute qu'à la demande de 60 députés ou 60 sénateurs, le recours est de droit.

L'article 88-7 de la Constitution française, révisée en prévision de la ratification du traité de Lisbonne, prévoit que le veto du parlement à l'application d'une clause passerelle se manifeste par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Enfin, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions de la Ve République prévoit la création, au sein de chaque assemblée, d'une commission chargée des affaires européennes dont on peut penser qu'elle améliorera sensiblement la disponibilité de nos chambres pour l'exercice de ce contrôle.

Toutefois, le comportement passé des parlementaires français, qui ne manifestent qu'un intérêt limité pour les affaires européennes, comme les tendances lourdes des pratiques de la commission de Bruxelles et de la jurisprudence de la Cour ne permettent pas d'espérer un progrès véritable dans la garantie des compétences législatives nationales. Si les institutions de l'Union ont en effet jugé, dans un domaine quelconque, que les objectifs de l'Union seraient "mieux" atteints par une intervention de celle-ci et que des parlements nationaux estiment le contraire, ils vont demander à la Cour de trancher cette question d'opportu-

nité c'est-à-dire qu'ils vont faire encore appel à l'appréciation discrétionnaire de juges dont on sait bien qu'ils défendent toujours la compétence fédérale. L'on n'aura guère avancé et, en guise de progrès démocratique, on aura surtout gagné, au bout du compte, un "gouvernement des juges" supplémentaire.

On peut aussi s'interroger sur le point de savoir pourquoi le principe de proportionnalité ne fait pas l'objet de la même protection que le principe de subsidiarité.

Bien entendu, ces compétences législatives se trouvent confisquées aux parlements nationaux par le législateur européen qui ne résume pas au parlement mais se compose aussi du conseil. Il n'en demeure pas moins que l'idée que l'intervention généralisée du Parlement européen dans le processus de décision accroîtrait la légitimité démocratique des actes législatifs est discutable car le problème de souveraineté reste intact.

3. Conclusion: Le conflit de souveraineté

La Constitution française affirme que le principe de toute souveraineté réside dans la Nation (article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, intégrée au préambule) et que la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum (article 3 de la Constitution).

L'article 24 de la Constitution affirme que le parlement vote la loi et l'article 34 énumère les matières dans lesquelles la loi fixe les règles ou détermine les principes fondamentaux.

Chaque fois que le Conseil constitutionnel a examiné un projet de traité européen il a dû constater que celui-ci était contraire à la Constitution française en ce qu'il porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. En particulier, il a jugé, dans ses décisions de 2004 puis de 2007 relatives au traité constitutionnel puis à son jumeau de Lisbonne, qu'il est contraire à la Constitution toute disposition d'un traité qui, dans une matière inhérente à l'exercice de la souveraineté nationale mais relevant déjà des compétences de l'Union, modifie les règles de décision applicables "en conférant une fonction décisionnelle au Parlement européen, lequel n'est pas l'émanation de la souveraineté nationale". Les révisions constitutionnelles françaises successives introduisent donc une contradiction fondamentale dans la Constitution en ce sens qu'elle continue d'affirmer la souveraineté nationale dans ses premiers articles tout

en comportant dans les derniers des dispositions qui consacrent son abdication.

Le traité de Lisbonne entend remplacer l' article 189 alinéa 1 du traité précédent, affirmant que le Parlement européen est composé des représentants des peuples des Etats, par un article 10 TUE selon lequel "les citoyens sont directement représentés, au niveau de l' Union, au Parlement européen", doublé d' un article 14 affirmant encore que "le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l' Union". Ce changement terminologique n' emporte cependant pas la conviction sur le caractère réellement démocratique du processus dans la mesure où le seul *demos* véritable, le seul corps politique capable d' exprimer une volonté collective demeure dans les Etats-nations et ne peut se situer ailleurs. La démocratie ne se résume pas à des procédures électives, elle implique, en effet, qu' il y ait un substrat humain identifiable, un corps politique spécifique à représenter et dont on puisse dégager une volonté qui fasse sens.

Il serait sans doute souhaitable, dans ces conditions et comme l' ont souhaité certains Etats, d' envisager une restitution aux Etats-membres d' une bonne partie de leurs compétences abusivement déléguées dans les traités antérieurs ou confisquées par les interprétations de la Cour. L' article 48 du traité de Lisbonne, confirmé par la déclaration no 18, prévoit expressément la possibilité de réviser les traités pour réduire les compétences attribuées à l' Union tandis que le Conseil, sur l' initiative de certains Etats-membres, peut toujours proposer à la Commission l' abrogation d' un acte législatif. Il faudra désormais songer à se servir de ces dispositions, que le traité de Lisbonne soit ratifié ou non.

Mais il conviendrait sans doute d' aller plus loin encore, et de répondre au signal envoyé par les peuples consultés par référendum, en revoyant complètement la répartition des compétences européennes pour la rapprocher du système américain. Ce dernier est beaucoup plus favorable à l' autonomie des Etats que le système allemand trop centralisateur et une clarification des termes de la répartition devrait aussi empêcher la Cour de se livrer à des interprétations toujours plus uniformisatrices et confiscatoires.

NOTES

1. Société Sace, 17 décembre 1970, 33/70.

2. Commission des Communautés européennes contre Conseil de l' Union européenne - 13 septembre 2005 - Grande chambre, C-176/03, note Anne-Marie Le Pourhiet, "Supranationalité contre souveraineté", *Revue géopolitique* 91 (2005), 121.

Paola Bilancia

*Professor of Constitutional Law, Head of Department of Law and Politics,
University of Milan*

THE ROLE AND POWER OF EUROPEAN AND NATIONAL PARLIAMENTS IN THE DYNAMICS OF INTEGRATION

The European integration process has certainly enhanced the role of national governments more than that of national parliaments.

The pre-eminent legislative role of the Council of Ministers has been promoting almost exclusively the role of national Ministers at European Union level. Only since 1979 has the European Parliament been elective, and only since the enforcement of the Maastricht Treaty has it been played the role of co-legislator in some matters.

On the other side, the enhancement of the role of the European Parliament, as well as a greater involvement of national parliaments, are generally seen as significant ways of decreasing the deficit of democracy within the Union. Indeed, the closer citizens are to their national parliaments, the more they will participate in the European integration process. The declaration on the future of the Union, annexed to the Treaty of Nice, stressed the need to examine their role in the context of European integration. In 2001, the Council of Laeken¹ declared that the Union needed to become more democratic, more transparent and more efficient, and national parliaments could contribute towards the legitimacy of the European project.

In this context, it is first of all worth comparing the role played by national parliaments in the overall European constitutional system with that played by the European Parliament.²

We may easily point out that there is no symmetry between national parliaments and the European Parliament. Therefore, we must set up our comparison by considering that the EU system is not actually based on bicameralism, at least not the same kind of bicameralism characterizing the classic parliamentary system in effect in several member states.

The European Parliament cannot be thought of as one of the Houses of a hypothetical bicameral system at EU “constitutional” level, since the Council itself is neither a “second” Chamber, nor a “high” Chamber, although the revisions of the Treaties have increased the power of the European Parliament in relation to that of other European Institutions (the Council, in particular).

Today, the European Parliament plays a firmly established role as co-legislator, with regard to most of the areas under the cognizance of the Union. It has budgetary powers, and exercises democratic control over other European institutions. It also shares (more or less equally) the “legislative” power with the Council of the European Union, it is empowered to adopt European laws, and may accept, amend or reject the content of the European legislation.

The co-decision procedure (art. 251 CE) – introduced by the Maastricht Treaty in 1992, and extended and made more effective by the Amsterdam Treaty in 1999 – endows the European Parliament and the Council of the European Union nearly with the same political and legal weight in a wide range of matters (we can estimate that, today, two-thirds of European directives and regulations are adopted by following this procedure). But the overall system still appears to be persistently characterized by the Council of the European Union, which represents national governments.

Although, as mentioned above, the European Parliament has increased its powers, its role cannot be compared with the traditional influence exercised by Parliaments within the several constitutional systems of the member states. Though strengthened, the European Parliament does not possess all the attributes generally associated with Parliament as a legislature. We might notice, at this point, that the democratic deficit of the European Union is related to “a misfit between national conceptions of democratic power and authority on the one hand, and the new institutions and practices of transnational governance”³

The consequence of this misfit is that, on the one hand, each competency re-assigned from the member states to the European Union is often perceived as a compression or reduction of democratic principles. A certain matter, which, in the past, had been debated by the two Houses at national level, is now regulated by laws approved with the noteworthy influence of the Council, which represents only the Executive Power of the member states.

So far, in spite of increasing democracy and popular participation at European Union level, thanks to the stronger role played by the European Parlia-

ment today, a sort of “democratic gap” is still being perceived. Moreover, due to the higher concentration of competencies at EU level, national parliaments suffer from a reduction in their “democratic influence”.

The results seem to be quite paradoxical: because the EU level is not “fully” respondent – or, at least, is perceived not to be so – to democratic principles, while national parliaments are not directly involved in the European legislative process, the overall democratic guarantees of the system, taken “as a whole” under a “multilevel point-of-view”, seems to be diminishing.

In other words, the devolution of powers, functions and competencies from the member states to the European Union may not be considered a “zero-sum” game in terms of democratic accountability.

Thus, the Treaty of Lisbon is an attempt to tackle these problems through norms aiming to increase the participation of national parliaments in relevant decision-making processes.

1. The Role and Function of Multilateral Networks or Mechanisms Involving National Parliaments at EU Level

The Treaty of Lisbon emphasizes the role of national parliaments within the European system in many ways.

In accordance with Art. 12 of the Consolidated Treaty on the European Union, national parliaments shall contribute “actively” to the good functioning of the European Union.

When/if the Treaty of Lisbon will come into force, national parliaments will be informed by EU Institutions and forwarded the drafts of European Union legislative acts.⁴ This will facilitate their monitoring role; yet, the way in which this will be organized, as well as its degree of effectiveness, will depend on the constitutional relations between Government and Parliament.

The direct transmission of projects and documents from the Commission to national parliaments has recently become effective, but often produces a contrary output, since national parliaments are in no condition to process those papers.

National parliaments will also be involved with regard to the fields of Freedom, Security and Justice. Indeed, according to the new provisions in the Treaty of Lisbon (ex Art. 70, Treaty on the Functioning of the European Union), national parliaments will take part in the evaluation mechanisms for the im-

plementation of European Union policies in those areas. They will be involved in the political monitoring of Europol and the evaluation of Eurojust activities (Art. 88 and 85 of that Treaty).

On the other hand, the European Parliament will become a co-decision maker for the legislation concerning Justice and Home Affairs.

National parliaments will also participate in the revision process of the Treaties (Art. 48 Tr.) and be notified of European Union accession applications (Art. 49 Tr.).

2. The Role of National Parliaments in Monitoring the Principle of Subsidiarity

According to the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, national parliaments are to verify that the principle of subsidiarity⁵ will be complied with. The “early warning” system will be a significant innovation in the normative decision-making process: each House will receive any drafts concerning EU legislative acts and will be granted eight weeks to decide whether the proposal be consistent with the principle subsidiarity. The European Parliament will take into account the observations submitted by national parliaments, as “reasoned opinions” approved by following this procedure. So, if one-third of national parliaments (one-fourth in the Freedom, Security and Justice area) agree on amending a bill, the European Commission must re-examine it. (Art. 7; paragraph 3 of the Protocol). If a simple majority of national parliaments agrees on the fact that the proposal for a legislative act does not comply with the principle of subsidiarity, the latter must be re-examined and modified. After such revision, the Commission may decide to maintain, amend or withdraw the proposal.

When choosing to maintain a proposal, the Commission will have to justify, through a consistent opinion, why it considers that the proposal complies with the principle of subsidiarity. This reasoned opinion, as well as those of National parliaments, shall be submitted to the European Parliament and Council. These two institutions shall consider whether the legislative proposal is consistent with the principle of subsidiarity, paying attention to the reasons expressed and shared by the majority of national parliaments, as well as to the reasoned opinion of the Commission. If, by a majority of 55% of the Council members or a majority of the votes cast in the European Parliament, the Council or the Parlia-

ment states that the legislative proposal is not consistent with the principle of subsidiarity, the proposal shall be dropped.

This kind of *ex ante* control will eventually create a sort of multilateral mechanism, at EU level, exerted by national parliaments: the European Parliament at this point is due to play the role of counterpart in the evaluation process of subsidiarity.

While these procedures operate in the so-called *ex ante* phase of the legislative process, national parliaments will possess also a sort of *ex post* power, a peculiar and interesting innovation in the institutional structure of the European Union, as devised by the Treaty of Lisbon.

Indeed, according to Art. 8 of the Protocol,⁶ after the legislative act has come into force, the Court of Justice of the European Union shall judge actions concerning its possible infringement of the principle of subsidiarity, as notified by a member state in accordance with its constitutional and legal order, on behalf of its national parliament or a single Chamber thereof.

All the above-mentioned efforts to increase the “democracy” of the European Union must be considered positively, even if they betray some problematic aspects.

Firstly and generally, one should never forget that, whenever elements of further complexity are added to a very complex system, the completion of procedures is bound to take much longer, and the final outcome will be acquired with greater difficulty. Therefore, it is not surprising that, today, the legislative process both at EU and national level is even slower, and that this slowness is considered critic in a modern dynamic Europe which, on the contrary, needs to be able to intervene quickly.

From a different point of view, after observing the kaleidoscopic and truly complex framework of the new provisions concerning the role of national parliaments in the European Union, devised after the crisis of the European constitutional process in 2006, we may highlight that, in a multilevel perspective, the member states have the precise duty to adapt their internal procedure to the new “face” of the European legal order (of course, when/if the Treaty of Lisbon will come into force). Thus, national legislators in terms of their complementary role within the European architecture must deal with several interesting problems.

This is an interesting point, as it shows quite well how, today, and both legal systems (European and national) are closely and deeply interwoven.

There seem to be at least three different paths which a member state may

consider in order to adapt its overall legal order to the new European Union institutional structure: the enhancing of the National Scrutiny System, the reform of the Rules of Procedure of Parliament, the new discipline to appeal to the European Court of Justice on behalf of the national parliaments.

3. The Role of National Parliaments in Scrutinizing Governements

The involvement of national parliaments in European Affairs has become increasingly dependent uniquely on the effective relationship between the National Legislative Power and the National Executive Power, according to the national constitutional norms and praxis.⁷ Their actual involvement in the European decision-making process depends indeed on the scrutiny of their own governments: this is important not only in the fields of Justice and Home Affairs and Common Foreign and Security Policy, but also in the areas of implementation of the open method of coordination and internal decision-making the European Union is bound to take over (Basel II, WTO), as well as all the fields without the province of the EU Parliament.

Member states are required to regulate the internal relationship between Parliament and Government, according to the general perspective of the political influence the first exercises upon the latter. The European Union could attempt to achieve the more effective task by developing best practices exchange on parliamentary participation to the EU integration process, but the task of promoting better scrutiny of the Government, on behalf of national parliaments, pertains to the exclusive domain of national constitutional law.

This is not a new issue. One of the major problems is that national parliaments have hardly any influence on the policies discussed and approved by the Government representatives in the Council.

When there is a strong political connection between the Parliament majority and the Government – a thing that is deemed essential in a parliamentary form of government – the relationship must be functionally and fully extended to the political stance the minister takes on, when a European legislative proposal is discussed in the Council.⁸

The implementation of fair cooperation between Parliament and the Executive Power in all European affairs requires a structured system, and cannot simply rely on such ordinary procedures as the audit of Government members before the Assembly.

In Italy, we know that – apart from “formal” instruments and procedures – the Parliament is not “substantially” interested in what is being done in Brussels or Strasbourg. The Italian official position in the European Council is often formed within the National Council of Ministers, after internal discussion by functionaries and legal experts. The annual Community Law, passed in 2000, has strengthened the position of the Parliament in relation to the Government (L. n. 422 del 2000), allowing for a flexible *ex ante* scrutiny of EU proposals, in which the Parliament can present its amendments before the bill is tabled at EU level: without it, the Government would be free to support its stance. According to a Law of 2005,⁹ the Government has to send the two Houses all EU documents (included White and Green Papers) indicating the dates appointed for their discussion in the proper Parliamentary Committees. Furthermore, the Government shall expose its stance in the Parliament before each European Council, and report to the specific Parliamentary Committee before the every Council of Ministers in Brussels.

During the thirteenth legislature 132 Parliament meetings took place, attempting to influence the Italian stance in relation to legislative acts, parliamentary commissions, and Ministers. Many EU proposals were scrutinized in the fourteenth and in the fifteenth Legislatures too.¹⁰

Of course, the necessity of strengthening and emphasizing the relationship between Parliament and the Council at national level is even higher after the new Treaty.

Indeed, as national parliaments will be more directly involved into the European system, some mechanisms must be devised to avoid political conflicts between the two branches of the state. For examples, what if a member state Minister approved, in Council, a EU draft which ‘its’ national parliament, or at least one of the two Houses, had found or would later find unlawful according to the subsidiarity principle? From this point of view, it seems quite strange that a state should not express its will, regarding EU affairs, with one voice.

4. The Reform of the Rules of Procedure

A member state has to modify the Rules of Procedure of its Parliament, in order to accomplish the new ‘early warning’ system.

As mentioned above, the Parliament has no more than eight weeks to check whether a EU draft be compliant with the subsidiarity principle. Although eight

weeks might seem like a long time, with regard to the necessity of quick intervention, it is not, indeed, if we consider that national parliaments are supposed to meet “also” their ordinary day to day agenda.

The Italian Houses are structured into Assemblies and numerous Committees (even Committees on European Affairs). Therefore one must consider the option of devolving to these Panels, instead of the Assembly, the examination and drafting of the reasoned opinions required by the Treaty of Lisbon. In bicameral Parliaments, procedures must be established to avoid discrepancies between the two Houses: for example, one may think of a “Bicameral Commission for European Affairs” composed by senators and deputies.¹¹

Our last point deals with the procedure concerning the appeal to the European Court of Justice on behalf of national parliaments. In fact, it seems necessary that a state should adopt new dispositions in order to regulate the Houses’ power to require the intervention of the European Court of Justice.

Beside the above-mentioned reforms, what seems to be also appropriate (perhaps, almost necessary) is that national parliaments should become fully and profoundly aware of their new role within the European system. It is important that they become conscious of the fact that, in light of the new provisions, they will be considered not only national but also “European” bodies, occupying a position formally independent from the will of the State as expressed by the Government.

Under a “multilevel constitutional” perspective, we may say that national parliaments could be nowadays “parts” of the overall European “constitutional” structure, like the so called Independent Authorities and the national administration, which are also “European” Administrations whenever they enforce EU law, and like the National Judiciary, often wearing, as has been said, a “European Law Wig”.

Indeed, it is now up to national parliaments to bear the weight of the “external” democratic legitimacy of the European Union. Therefore, we may say that the European Union is now trying to achieve two sources of “democratic” legitimacy: an “internal” one, based on the European Parliament, and an “external” one, based on national parliaments as “components” of the overall structure of European political and legal integration.

But we may not be satisfied with the new “role” and “position” gained by these “Europeanized” “National” Parliaments.

Certainly, we should also stress out that the “external” democratic path traced

by the Treaty of Lisbon does not confer a truly “active” position to national parliaments.

It seems to be quite paradoxical. No matter whether national parliaments may acquire new powers, this should not reduce the “role” and “charisma” of the European Parliament. Still, the (new) system of double democratic legitimacy (introduced by the Treaty of Lisbon) only partly reduces the “democratic deficit” at EU level.

After the Lisbon Treaty, national parliaments have only the power to “stop” or “block” the legislative process at EU level, or to defend the subsidiarity principle under the safeguard of the competencies, prerogatives or interests of the member states.

Their function is that of “warning” rather than of “proposing” drafts. They may amend or correct or at least try to nullify the European Union legislation (of course not directly, but indirectly, by exercising the power to require a judgment on behalf of the Court of Justice), but cannot directly participate in the elaboration of European directives and regulations. We may say that, rather than the power to help to build the “engine” of European political integration, they have the power to have it “seize up”.

One may say that, on the contrary, national parliaments have played an “active” role right from the start, in the so-called “descending” phase of the European integration process, by implementing directives into the national legal system.

However, even in that “descending” phase, national parliaments cannot be considered the “engines” of integration. Quite often, indeed, directives are so detailed that little room is left for the national Legislator to adapt them. According to national procedures, quite often (at least, in Italy) the implementation of EU directives is delegated by Parliament, through the annual Community Law, to the Executive Power, which allows the Council of Ministers to adopt “legislative decrees” aiming to implement directives.

One may say that, if there is already a European Parliament representing the European people, it is not necessary to recognize the power of proposal pertaining to national parliaments, as well. Of course, this is obviously right and acceptable.

Yet, the new Treaty recognizes that no less than one million citizens, nationals of a significant number of member states, have the power to take the initiative and invite the European Commission, within the framework of its powers, to

submit any appropriate proposal when they believe that a legal act of the Union be required for implementing the Treaties (Art. 11, para. 4).

We should also consider that the new Treaty confirms an analogous power of the European Parliament (strengthening it, by disposing that, should the Commission not follow Parliament's request, the Commission itself must motivate its denial).

Therefore, why can't we argue that the increasing involvement of national parliaments may reinforce the democratic issue? Why can't we say that national parliaments may be involved also in an evaluation of the proportionality principle (not only the subsidiarity principle), on the one hand, and in a much tighter cooperation with the European Commission, as for the elaboration of a new EU legislation, on the other? Why can't we say that the National Independent Authorities and the national Administrations actually seem to be much more "Europeanized" than national parliaments, both in theory and practice?¹²

A way of increasing the involvement of national parliaments in European policy making may be found in the provisions of Art. 9 and 10 of the Protocol of national parliaments in the European Union, but these articles are not exactly written in order to confer genuine power of proposal to national parliaments.

In sum, something has been done so far as to increase the overall democratic legitimacy of the European Union, also in reply to the "mood" of European citizens, who are often not exactly "euro-enthusiastic". Further steps seem to be necessary, above all with regard to an effective interparliamentary cooperation.

If the European Union structure seems to be even more a perfectible "constitutional multilevel network", linking tightly together the various Institutions at various levels, greater European political integration should not bypass an effective Europeanization of national parliaments, as representatives of the "European peoples" (*with* "final -s"), together with their European Parliament representing the "European people" (*without* "final -s"), or, better to say, European citizens.

NOTES

1. See Presidency Conclusions (and Annexes) - European Council Meeting in Laeken - 14-15 December 2001, SN 300/1/01 Rev 1.

2. See also chapter of J. Th. J. van den Berg in this book.

3. T. Boerzel/C. Sprungk, *Undermining Democratic Governance in the MS? The Europeanization*

of *National Decision-making, in Democratic Governance and European Integration, Linking Societal and State Processes of Democracy*, ed. by R. Holzhaecker/E. Albaeck, Edward Elgar Publishing, UK, 2007, 113-137.

4. See the Protocol concerning the role of National Parliaments in the European Union.

5. For an analysis of the implementation of the principle of subsidiarity after the Treaty of Amsterdam, see A. Estella, *The EU Principle of subsidiarity and Its Critique*, Oxford University Press, Studies in European Law, 2003, passim; P. Bilancia, *Il carattere bifronte del principio di sussidiarietà, in Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano: Giuffrè, 2004; C. Jeffery, "Subsidiarity and Proportionality: the Role of National Parliaments", in: J. Ziller/C. Jeffery, *The Committee of the Regions and the implementation and monitoring of the principles of subsidiarity and proportionality in the light of the Constitution for Europe, study by European University Institute for the Committee of the Regions*, Brussels, Committee of the Regions, 2006.

See also documents in the role of national parliaments and the principles of subsidiarity and proportionality in: G. Amato/J. Ziller, *The European Constitution. Cases and Materials in EU and Members State' Law*, 2006, 189-220.

6. See also Art. 263 of the Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

7. For the diverging assessments of the effects of integration that reflects diversity in EU MS, see K.H. Goetz/J.H. Meyer-Sahling, "The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives", *Living Rev. Euro. Gov.* 3 (2008) No. 2 (Online Article): <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2>.

8. About the institutional europeanization of National Parliamentary Systems, see K. Auel, "Adapting to Europe: Strategic Europeanization of National Parliaments, in Democratic Governance and European Governance", in: *Democratic Governance and European Integration*, quoted, 157-179; R. Holzhaecker, *National Parliamentary scrutiny: comparing Rules, Institutions and Behaviour*, ibidem, 180-206.

9. L. n. 11 del 2005, "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

10. During the XIV Legislature (2001-2006) there were 82 meetings at Senate: during the XV Legislature (april 2006 - april 2008) 115 meetings of the Parliamentary Committees referring to European documents (legislative drafts) at Senate.

11. See L. Gianniti, "Per un ragionevole bicameralismo amministrativo", in: *Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte*, ed. by A. Manzella/F. Bassanini, Bologna: Il Mulino, 2007, 77-86; "Il ruolo dei Parlamenti Nazionali", in: *Le nuove Istituzioni Europee, Commento al Trattato di Lisbona*, ed. by F. Bassanini/G. Tiberi, *Quaderni di Astrid*, Bologna: Il Mulino, 2008.

12. See K. Auel/A. Benz, "The politics of adaptation: Europeanisation of national parliamentary systems", *Journal of Legislative Studies* 11 (3-4) (2005), 372-393.

Rudolf Streinz

Professor of Public and European Law, University of Munich

EUROPEAN PARLIAMENT AND NATIONAL PARLIAMENTS THE GERMAN EXPERIENCE

1. Introduction

The democratic legitimation of the European Communities and later on of the European Union, namely the democratic legitimation of decision-making within the European Union, has long been a subject of debate. A significant part of the discussion in politics as well as in academic literature is concerned with the Community's so called "democratic deficit". Some of the critics do not realize that there has been a continuing process of strengthening the power of the European Parliament. In 1970 it became the co-legislative body with the Council regarding the budget. Since the Treaty of Maastricht of 1992, in force since 1 November 1993, it has been also the co-legislative body with the Council in most cases in accordance with the co-decision procedure (Art. 251 TEC). This process has been underlined by the Treaty establishing a Constitution for Europe and after its failure – notwithstanding some corrections – by the Treaty of Lisbon, too. The European laws and the European framework laws were deleted, so we will continue to have Regulations and Directives. But if the Treaty of Lisbon will enter into force (which has become uncertain given the Irish referendum) the European Parliament expressly "shall, jointly with the Council, exercise legislative and budgetary functions" (Art. 14 para. 1 Treaty on European Union according to the Reform Treaty of Lisbon¹ – TEU-Lisbon²). But this is only new regarding the wording, not regarding the facts.

In general, it is important to understand that the phrase "democratic deficit" has a number of different aspects which must be distinguished.³ A change in the Parliament's composition through European direct elections will not necessarily lead to any major shift in European Union policy. Whereas in every democratic national state voters can change the government, the EC Commission

is only to a certain degree dependent on the Parliament notwithstanding that the reforms of Maastricht, Amsterdam and Nice strengthened the position of the Parliament also in this direction. The European Parliament is not the only but only one part of the legislature. The other part is the Council which shall consist of a representative of each member state at ministerial level, who may commit the government of the member state in question and cast its vote (Art. 203 para. 1 TEC; Art. 16 para. 2 TEU-Lisbon). Critics say that this means an “executive dominance”. But these arguments of the democracy deficit critique are based implicitly on the assumption that the European Union must be judged by the same normative criteria that are applied to ordinary nation states. According to these arguments national parliaments have certain types of power, and the decision-making structure of the European Union is deficient in not according the European Parliament the same degree of power. But this point of view is not adequate as regards the European Union which is not a state but a unique object in the development of international law with remaining international, intergovernmental facets of government combined with supranational elements, a union of states and citizens, who remain citizens of these states and become citizens of the European Union mediated by their national states (cf. Art. 17 TEC; Art. 20 Treaty on the Functioning of the European Union – TFEU-Lisbon). So it is the adequate model of democracy for the European Union that its democratic legitimation is based on the European Parliament as well as on the Council, but only if the members of the Council as members of the national governments are under genuine control of the national parliamentary bodies regarding the decisions made in the European Union. It is common experience that this control implicates a lot of difficulties. For the first time in the development of the European Union, the Treaty of Lisbon expressly acknowledges the importance of national parliaments for the “good functioning of the Union”⁴ and names the most important aspects of this function in Article 12 TEU-Lisbon and two Protocols to the Treaties which shall form an integral part thereof (Art. 51 TEU-Lisbon): The Protocol (No 1) on the role of National Parliaments in the European Union⁵ and the Protocol (No 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality.⁶

The overview on the German experience which I will give to you will start with the German position based on the German Basic Law as it was formulated by the Federal Constitutional Court in its Maastricht Decision of 12 October 1993. Then I will deal with the present role of the German Bundestag and the

German Bundesrat as the chamber of the German Federal States (Länder) who shall participate through the Bundesrat in the legislation and administration of the Federation and in matters concerning the European Union (Art. 50 Basic Law) and which is by this means the second legislative body in Germany regarding matters of the European Union. Finally I will show some of the difficulties regarding an effective application of these provisions. In order to improve the active contribution of the Bundestag to the good functioning of the Union in Germany the Basic Law and some laws which regulate details respecting the participation of the Bundestag and the Bundesrat in matters concerning the European Union have been amended in connection with the act approving the ratification of the Lisbon Treaty. However, these provisions shall enter into force only if the Treaty of Lisbon does so. But this is uncertain after the Irish referendum because a majority of 53.4 to 46.6% said “No”. By the way, the Treaty of Lisbon has not yet been ratified by Germany, although the ratification act has passed the Bundestag as well as the Bundesrat with overwhelming majorities. The German Federal President (Bundespräsident), however, initially did not sign the Act – he did last week on 8 October 2008 – and stopped ratification because of constitutional complaints of some Members of the Bundestag until the Federal Constitutional Court will have decided on these complaints – this remains to be the case. So the question arises of what will be like the future – either within the framework of the Treaty of Lisbon or within the remaining framework of the Treaty of Nice.

2. The Role of the European Parliament and the German Bundestag According to the Maastricht-Decision of the German Federal Constitutional Court of 12 October 1993

It is not for the first time that the Federal Constitutional Court had to deal with constitutional complaints brought against a Ratification Act (i.e. Sanctioning Act) on a Treaty amending the Treaties establishing the European Communities or the European Union. In 1992 constitutional complaints were brought against the Ratification Act on the Union Treaty, the Treaty of Maastricht, and against the Law amending the Basic Law. And in 2005 constitutional complaints were brought against the Ratification Act on the Treaty Establishing a Constitution for Europe. In the latter case the Federal Constitutional Court adjourned its decision because it was doubtful whether this treaty would enter into force at

all after the negative referenda in France and the Netherlands, showing a behaviour which was not in accordance with the duties of the Court.⁷ It remains to be seen how the Federal Constitutional Court will behave in the case of the Lisbon Treaty.

In its Maastricht-Decision⁸ the Federal Constitutional Court held the complaint to be admissible only regarding a probable infringement of the complainant's rights under Art. 38 of the Basic Law.⁹ The Court held that if the Bundestag surrendered functions and powers, especially on legislation and the choice and control of other persons exercising state authority in connection to the European Union, this affected matters to which the democratic content of Art. 38 Basic Law relates. It was said to be a substantive component of the inviolability of the democratic principle of Art. 79 para. 3 of the Basic Law¹⁰ that the carrying-out of state functions and the exercise of public authority derived from the people of the state and that those performing such activities are fundamentally answerable to the people. But that necessary relationship of responsibility could be established in various ways, not merely in one specific form. According to the Court it is "decisive... that a sufficiently effective content of democratic legitimation, that is a specific level of legitimation, should be achieved". Therefore the Court states: "If the Federal Republic of Germany becomes a member of a community of states that is entitled to act on its own sovereign matters and if that community is given the right to exercise independent sovereign powers – both are expressly allowed by the Basic Law for the achievement of a united Europe (Art. 23 para. 1) – then democratic legitimation here cannot be produced in the same way as it is within a national state order governed uniformly and conclusively by a national constitution".¹¹ Having in mind the given circumstances, in a Union of the peoples of Europe, in a (how the Court named this) "Staatenverbund" (something between a federation and a confederation) of democratic states, whose national identity is respected by the Union (Art. 6 para. 4 TEU; cf. Art. 4 para. 2 TEU-Lisbon), the Court held that a certain double-track democratic legitimation is mandatory that is achieved on the one hand and "in the first and foremost" by the nationals of the member states through their national parliaments, on the other hand through the European Parliament which is elected by the peoples, the citizens of the member states (cf. Art. 189 para 1. TEC; cf. the different wording – and maybe the different sense intended – in Art. 14 para. 2 TEU-Lisbon: "composed of representatives of the Union's citizens").

The Federal Constitutional Court held the legitimation by the European

Parliament to be an “additional factor”, a source of supplementary democratic support for the policies of the European Union, “which could become stronger were it to be elected by equivalent electoral rules in all member states” and if “its influence on the policies and legislation of the European Community were to increase”.¹² On the one hand the Court underestimated the role of the European Parliament. After the introduction of the co-decision procedure it was much more than an “additional factor”. On the other hand the Court was in favour of strengthening the role of the European Parliament and held this even to be mandatory if the importance of “function and powers within the sphere of responsibility of the European confederation of allied states” were to become excessive. As long as this increase had not taken place, however, the Court states that “functions and powers of substantial importance must remain for the German Bundestag”. The decisive question is what shall be when on one hand the function and powers will have been broadened and on the other hand the powers of the European Parliament simultaneously will have been strengthened as it is provided for by the Treaty of Lisbon as regards what is now Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters. The Federal Constitutional Court stated that it was decisive “that as integration proceeds a thriving democracy is also maintained in the Member States”. This means that democracy in the European Union even then needs two supporting pillars to ensure a double-track democratic legitimation. This is also the concept of the Treaty of Lisbon which emphasizes the importance of national Parliaments and their active contribution to the good functioning of the Union.

3. The Role of the German Bundestag and the German Bundesrat Regarding Matters of the European Union

I. The Europeanization of German Law – Consequences for the German Bundestag: Loss of Autonomous Legislative Function

Today, “Europeanization” of national law is commonplace. The complainants in *Maastricht* cited estimates by Jacques Delors, then President of the European Commission, given in an address to the European Parliament on 4 July 1988,¹³ and Martin Bangemann, then Commissioner, that at present (this was 1988) already nearly 80% of regulations in the economic sphere and nearly 50% of all German legislation was determined by Community law. These were estimates

only, but it is sure that they hit the fact, at least today, after further extensions of Community competences.¹⁴ Regulations have direct effect (Art. 249 para. 2 TEC). Approval of the national parliament is not only not necessary but even inadmissible, if it alters, obstructs or obscures the direct effect of the regulation.¹⁵ In some cases, however, additional national law may be even required, especially if appropriate sanctions for a breach of the provisions of the regulation are needed.¹⁶ But this leaves discretion to the parliaments only to a certain extent and leads to another form of binding requirements of Community law. Directives have to be implemented by national parliaments. According to Art. 249 para. 3 TEC the directive “shall leave to the national authorities the choice of form and methods”. But the discretion of the national legislator should not be overestimated. Directives can and may be very strict. In this case, for the national parliaments is no more left than the duty to repeat the content of what the Community legislator prescribes. If directives are not implemented, they can have direct effect if they meet the criteria of precision, unconditionality, the absence of discretion, and the absence of a need of implementing measures.¹⁷ Last but not least also primary EC-law can have direct effect,¹⁸ and it is binding for the national legislator in general. So national parliaments have lost a lot of scope of action as regards their most important power, that is legislation, to the Community. The German Bundestag for a long time underestimated this fact and the fact that the national contribution to Community legislation had been shifted to the national government which is represented in the Council which initially had been the decisive and now is the co-decisive Community legislator. So it was not until the Treaty of Maastricht in 1992 that remarkable attempts to gain some forms of compensation by institutional Europeanization¹⁹ were made. The German Bundesrat, on the contrary, had done so successfully in connection with the Ratification Act of the Single European Act in 1986.

II. Reactions: Institutional Europeanization

a) Ratification Act of the Rome Treaty (1957)

The Ratification Act of the Rome Treaty establishing the European Economic Community gave the German Bundestag and Bundesrat no more than a claim to information vis à vis the Federal Government in matters of European politics. At least information should be given prior to the Council's (as the then sole Community legislator) decision-making.²⁰

b) Ratification Act of the Single European Act (1986)

The Single European Act of 1986 made not only important institutional reforms, for instance the co-operation procedure which introduced the European Parliament as a real player in the Community's legislative process for the first time and the broadening (as well as the use in practice) of majority voting in the Council. It also brought important substantive changes, for instance the introduction of the internal market aim and new (or expressly named) substantive areas of Community competences, such as environmental policy. The German Federal States (Länder) realized this loss of competences which hit themselves to a substantive extent due to the division of competences prescribed by Art. 30, 70 Basic Law. Therefore the German Bundesrat, after the (before the clarifying amendment of Art. 23 para. 2 Basic Law doubtful) concession that its approval was needed for the ratification of the Treaty, gained remarkable improvements regarding the preparation of Community decisions at the national level by the Sanctioning Act which contained not only the Ratification Act but also provisions on strengthening the position of the Bundesrat vis à vis the Federal Government.²¹ But there was no equivalent for the benefit of the Bundestag.

The so called "new Bundesrat-procedure" which had been introduced with the Ratification Act on the Single European Act was deficient under some aspects: It represented only the governments but not the parliaments of the Federal States (Länder). But this inevitably follows from the construction of the Bundesrat.²² Moreover, it was only based on an Act of Parliament and not on the Constitution. So the obligations of the Federal Government towards the Bundesrat had to be construed as emanations of the Constitution, namely deriving from internal consequences of the clause which entitled the Federation to transfer sovereign powers to the European Community (which then was Art. 24 para. 1 Basic Law) in order to enable proceedings at the Federal Constitutional Court. Last but not least this solution was absolutely unsatisfactory for the Bundestag. The Maastricht-Treaty was the next opportunity to enhance its position.

c) The Amendment of the Basic Law (Art. 23, Art. 45, Art. 52 para. 3a Basic Law) in connection with the Ratification Act of the Maastricht Treaty (1992)

The Treaty of Maastricht which made institutional reforms (e.g. three pillar structure, co-decision procedure) as well as substantial reforms, especially the monetary union, was thought to establish a new qualitative step within European integration which needed a special legal basis. Therefore Art. 23 Basic Law

was introduced as a substitute for the former Article that held this place and that had been deleted after the reunification of Germany in 1990. It is a special provision to Art. 24 Basic Law. Art. 23 para. 1 Basic Law lays down the substantial and formal conditions for the participation of Germany in the development of the European Union. As regards the Bundestag it is important that the European Union must be committed *inter alia* to democratic principles and that the transfer of sovereign powers by the Federation requires a law of the Bundestag with the consent of the Bundesrat. Art. 23 para. 2 to para. 7 confirm on a constitutional basis the rights of the Bundestag and the Bundesrat against the Federal Government in matters concerning the European Union. The Bundestag, and, through the Bundesrat, the Länder shall participate in matters concerning the European Union. The Federal Government shall keep the Bundestag and the Bundesrat informed, comprehensively and at the earliest possible time (Art. 23 para. 2 Basic Law). Before participating in legislative acts of the European Union, the Federal Government shall provide the Bundestag with an opportunity to state its position, and it shall take this position into account during the negotiations (Art. 23 para. 3 Basic Law). Art. 23 para. 4 to para. 6 Basic Law lay down the rights of the Bundesrat which shall participate in the decision-making process insofar as it would have been competent to do so in a comparable domestic matter (regarding legislative competences of the Federation), or insofar as the subject falls within the competence of the Länder. It is obvious that the position of the Bundesrat has been regulated much more detailed than the position of the Bundestag. So in some cases the position of the Bundesrat “shall be given the greatest possible respect in determining the Federation’s position” – it is highly disputed if in some cases the position of the Bundesrat is even strictly binding the Federal Government – and in some cases the exercise of the rights belonging to the Federal Republic of Germany as a member state of the European Union shall be delegated to a representative of the Länder designated by the Bundesrat. Details respecting the rights of the Bundestag as well as the Bundesrat shall be regulated by a law (Art. 23 para. 3 sentence 3, Art. 23 para. 7 Basic Law).

Dealing with European matters had been proved to be very complicated and to consume enormous resources. Special experts were needed who can act quickly, having in mind the time limits for Community legislation. Therefore Art. 45 Basic Law was introduced which empowers the Bundestag to appoint a Committee on the Affairs of the European Union. Contrary to other Committees of the Bundestag this Committee may be empowered to exercise the

Bundestag's rights in relation to the Federal Government in accordance with Art. 23 Basic Law.

The Bundesrat was empowered to establish a Chamber for European Affairs whose decisions shall be regarded as decisions of the Bundesrat. Therefore, the provisions regarding the composition of the Bundesrat (Art. 51 Basic Law) apply *mutatis mutandis* (Art. 52 para. 3a Basic Law).

d) Act on Cooperation between the Federal Government and the German Bundestag in Matters concerning the European Union (1993)

In accordance with Art. 23 para. 3 sentence 3 Basic Law the Bundestag passed the Act on Cooperation between the Federal Government and the German Bundestag in Matters concerning the European Union on 12 March 1993.²³ Section 1 and 3 of this Act are rather vague and reiterate that the Bundestag shall participate in matters concerning the European Union, shall be informed by the Federal Government comprehensively and as early as possible. According to section 4 the information shall be parallel to the development within the Council and has to be forwarded at any stage of this development without delay. According to section 5 the Bundestag shall have enough time to consider the item concerned to state its opinion. According to section 2 the Bundestag shall appoint the Committee on the Affairs of the European Union mentioned in Art. 45 Basic Law. The Committee was appointed. It established procedural principles in dealing with items of business transmitted to it in accordance with Section 93 of the German Bundestag's Rules of Procedure which deals with EU items and the Committee on the Affairs of the European Union.

e) Act on Cooperation between the Federation and the Federal States (Länder) in Matters concerning the European Union (1993)

In accordance with to Art. 23 para. 7 Basic Law the Bundestag passed the Act on Cooperation between the Federation and the Federal States (Länder) in Matters concerning the European Union on 12 March 1993.²⁴ This act is more concrete and more detailed than the act regarding the Bundestag. To implement section 9 of the act, the Agreement between the Federal Government and the Governments of the Länder on Cooperation in Matters relating to the European Union was concluded on 29 October 1993. It contains rather detailed provisions, for example regarding the participation of the Bundesrat in framework decisions in accordance with Art. 34 para. 2 lit. b TEU (police and criminal justice).

III. Experience: Critique of the Functioning of the Institutional Europeanization

The actual functioning of the institutional europeanization of the Bundestag which took place following the Maastricht-Treaty is questionable and highly doubted. The Committee on the Affairs of the European Union usually does not deal with the implementation of EC directives in national law because this is considered to be the task of the technical committees. On the one hand this makes sense because EC directives deal with different technical questions that makes different expertise necessary. But members of the EU Committee think that their colleagues in technical committees – except for the committees for agriculture and for environmental policy – don't invest enough resources in European policies. At least coordination between the technical committees and between them and the EU Committee was required to avoid a lack of information and to avoid the presentation of different points of view as regards the position of Germany at Brussels. Though it may be striking or not that the EU Committee has only rarely used its formal rights. Besides reasons relating to the complexity of the procedure there may be conflicts of competence between the EU Committee and the technical committees. Other reasons are that the majority party or parties of the Bundestag which do also form the majority in the committees will not vote against "their" government. Due to the inherent logic of parliamentary systems, the majority of members within the Committee in general are not interested in unduly restricting the government by a formal mandate. So there are only rare cases in which opinions were expressed against the position of the latter.²⁵ In some instances, formal resolutions were even adopted in order to support the Government's position.²⁶ But this is not a special problem of europeanization but a general one according to which the constitutional balance of power is not established between parliament and government but merely between the opposition in parliament and government. This is confirmed by the trend that opposition parties are in favour of strengthening the control exercised by parliament in EU matters but they reduce their efforts as soon as they see a chance to gain governmental power after the next elections.²⁷ In general, however, european politics in Germany do not follow strongly the usual discrepancies according to party lines. European integration as such is not a controversial issue in the Bundestag, leaving aside the attacks of the so called Left party and one Member of the Christian Social Party against the Treaty of Lisbon. In times of decreasing public support for Europe,

the Committee sees itself rather as a defender than a critic of the European Union.²⁸ However, the Committee is only to a limited extent engaged in the field of preparation of Treaty amendments and other major decisions, and only and even less if at all in cases of EU legislation.²⁹

One of the topics which the Commission appointed by Bundestag and Bundesrat to reform the German federal system had to deal with was the ability of the Basic Law to deal with European integration through a revision of representation abroad and regulations concerning a national solidarity pact as well as accepting responsibility for compliance with supranational law.³⁰ The Federation and the Länder agreed to share EU sanctions for national Budget deficits and for other violations of EC law.³¹ Regarding the Länder participation in EU policy-making, heavy controversies arose between the supporters of a stronger position of the Federation and the defenders of the position of the Länder represented by the Bundesrat which is relatively strong compared with the position of the Bundestag. According to the former, federalism would weaken Germany in Europe because if the Länder did not concur with the Federation Germany would eliminate itself by abstenting, the so called "German vote". The defenders of the Länder disagreed. The federal representatives and some experts in the Federal Commission were exaggerating their concerns. Federalism was an essential principle of the German Constitution, thus the role of the Länder had to be strengthened. The result was that their role in Art. 23 para. 6 Basic Law was clarified in a manner which somewhat reduced but also somewhat strengthened it. This paragraph now states that in areas of their exclusive legislative competence concerning schools, culture, and electronic media, the Länder will be represented in the EU Council of Ministers by someone appointed by the Bundesrat. In cases involving areas other than the three specified above, the Länder can appoint a representative only in consultation with the federal government. Due to the focus on the concrete topic "federalism" the role of the Bundestag was only discussed marginally vic. regarding deficits concerning the information on and the discussion of EU questions as well as the necessary control of the government.

4. The Adaptation of German Law to the Treaty of Lisbon: Strengthening the Role of the German Bundestag

Both the failed Constitutional Treaty and its successor, the Treaty of Lisbon,

strengthen the role of the national parliaments. The provisions laid down in Article 12 TEU-Lisbon, the Protocol on the role of national parliaments in the European Union³² and the Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality³³ as well as the provisions on simplified revision procedures (Art. 48 paras. 6 and 7 TEU-Lisbon) require corresponding provisions in the laws of the member states. These provisions in Germany can be found in the accompanying laws to the Ratification Act of the Treaty Establishing a Constitution for Europe and the Ratification Act of the Treaty of Lisbon.

I. Ratification Act of the Treaty Establishing a Constitution for Europe (2005)

The Ratification Act of the Treaty Establishing a Constitution for Europe of 29 October 2004 was passed by the German Bundestag on 24 April 2005³⁴ and by the Bundesrat on 23 May 2005.³⁵ However, the law has not been promulgated because the Federal President (Bundespräsident) delayed the signing of the act as provided for in Art. 82 Basic Law until the Federal Constitutional Court would have decided on the constitutional claims against it. After the failure of the Constitutional Treaty the Ratification Act became obsolete. Being connected with the entry into force of the Constitutional Treaty the same happened to the Act on Broadening and Strengthening the Rights of the Bundestag and the Bundesrat in Matters concerning the European Union³⁶ which the Bundestag passed on 17 November 2005, except for the provision in Article 2 para. 2 No. 1 regarding section 6 of the Act on Cooperation between the Federal Government and the German Bundestag in Matters concerning the European Union (concerning an Agreement between German Bundestag and the Federal Government).

II. Ratification Act of the Treaty of Lisbon (2008)

The Ratification Act of the Treaty of Lisbon of 13 December 2007 was passed by the German Bundestag on 12 May 2008³⁷ and by the Bundesrat on 27 May 2008.³⁸ The Federal President signed the act on 8 October 2008³⁹ but delayed ratification until the Federal Constitutional Court would have decided on the constitutional complaints brought against this act. Having in mind that the provisions of the Treaty of Lisbon which strengthen the role of national parliaments require corresponding provisions in the laws of the member states the German legislator amended the Basic Law accordingly and renewed the Act

on Broadening and Strengthening the Rights of the Bundestag and the Bundesrat in Matters concerning the European Union of 17 November 2005. This act which was originally drafted in accordance with the Constitutional Treaty was adapted to the provisions of the Treaty of Lisbon.⁴⁰

a) Amendment of the Basic Law (Art. 23 para. 1a, Art. 45)

Article 8 of the Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality of the Treaty of Lisbon states that the European Court of Justice shall have jurisdiction in actions on grounds of an infringement of the principle of subsidiarity by a legislative act, brought by member states, or notified by them in accordance with their legal order on behalf of their national Parliament or a chamber thereof. In Germany, this refers to both the Bundestag and the Bundesrat as legislative bodies. To ensure these rights on a constitutional level Article 23 Basic Law was amended by introduction of paragraph 1a.⁴¹ According to this paragraph, Bundestag and Bundesrat have the right to bring actions on grounds of infringement of the principle of subsidiarity by a legislative act of the European Union. The Bundestag is obliged to do so on request of a quarter of its members. This right could be delegated by law to the Committee on the Affairs of the European Union which is a chamber of the national parliament within the meaning of Article 8 of the Protocol on Subsidiarity. Therefore Article 45 Basic Law was adapted, too. But the respective law on the Exercise of the Rights of the Bundestag and the Bundesrat deriving from the Treaty of Lisbon on European Union and the Treaty Establishing the European Community (see below) did not delegate this right as can be seen after careful examination of the text in section 3 and the explanations to the text of section 5.

b) Act to Extend and Strengthen the Rights of the Bundestag and the Bundesrat in Matters concerning the European Union

The Act to Extend and Strengthen the Rights of the Bundestag and the Bundesrat in Matters concerning the European Union of 2008⁴² renews the provisions of the Act with the same title of 2005, adapting the content to the terminology and to special requirements of the Treaty of Lisbon in comparison with the Constitutional Treaty. The core of this Act is the new Act on Executing the Rights of the Bundestag and the Bundesrat deriving from the Treaty of Lisbon on European Union and the Treaty Establishing the European Community. Furthermore the Acts on Cooperation between the Federal Government and

the German Bundestag and on Cooperation between the Federation and the Länder of 1993 and other acts concerning European integration were amended.

aa) Act on the Exercise of the Rights of the Bundestag and the Bundesrat deriving from the Treaty of Lisbon on European Union and the Treaty Establishing the European Community

Section 1 of the Act on the Exercise of the Rights of the Bundestag and the Bundesrat deriving from the Treaty of Lisbon on European Union and the Treaty Establishing the European Community states that Bundestag and Bundesrat shall regulate how to deal with the documents which have to be transmitted to them according to the Treaty of Lisbon (cf. Art. 12 lit. a TEU-Lisbon) in their respective Rules of Procedure. Section 2 and 3 regulate in detail how to deal with opinions and actions according to Article 6 and Article 8 of the Protocol on Subsidiarity. It is a consequence of the decision procedure provided for in section 3 that this right has not been delegated to the Committee on the Affairs of the European Union.⁴³ National parliaments play a key role in the simplified revision procedures according to Article 48 para. 6 and 7 TEU-Lisbon. The procedure on simplified revision of the Treaty which according to Article 48 para. 6 TEU-Lisbon can be carried out by unanimous decision of the European Council requires the approval of the national parliaments if this is the requirement of the national constitution, as it is the case in Germany. Moreover, some of the provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union provide for the possibility to amend them as regards a change from unanimous to majority voting procedure or a change from special legislative procedure to ordinary legislative procedure by unanimous decision of the European Council. In this case any initiative taken by the European Council shall be notified to the national parliaments which can submit their objection within six months starting from the date of the respective notification. In the absence of such an objection, the European Council may adopt the decision. In Germany, “national parliament” in this sense means Bundestag and Bundesrat according to the division of competences laid down in the Basic Law. Therefore section 4 of the act regulates the cooperation between Bundestag and Bundesrat in respect of this division of competences. Section 5 empowers the German Bundestag to delegate its competences deriving from this act to the Committee on the Affairs of the European Union (Art. 45 Basic Law). But the delegation is excluded regarding actions to the European Court of Justice and objections to simplified revisions

of the Treaty which should have been expressly stated in section 5. According to section 6 details shall be regulated by an agreement between Bundestag and Federal Government.

bb) Amendment of the Act on Cooperation between the Federal Government and the German Bundestag in Matters concerning the European Union and of the Act on Cooperation between the Federation and the Federal States (Länder) in Matters concerning the European Union

The Act on Cooperation between the Federal Government and the German Bundestag in Matters concerning the European Union and the Act on Cooperation between the Federation and the Federal States (Länder) in Matters concerning the European Union of 1993 were amended in respect of the provisions of the Treaty of Lisbon.

cc) Amendment of other acts concerning European integration

The Act on the Federal Constitutional Court was amended regarding the quorum of members of the Bundestag necessary for an action brought before the Court concerning the judicial review of statutes (“a fourth” instead of a “third”). This is only an adaptation corresponding to the amendment of Article 93 para. 1 No. 2 Basic Law. The latter was amended in order to provide for the same quorum as laid down in Article 23 para. 1a sentence 2 Basic Law.

More important is the amendment of the German Election of Judges Act. According to this act a special committee is engaged in the choice of German judges. This committee shall be involved in the choice of the Judges and Advocates-General the German Federal Government intends to propose for appointment according to Article 253 and Article 254 Treaty on the Functioning of the European Union.

5. Summary and Conclusion

The European Union is a unique system, a union of states and a union of citizens. Therefore a double-track democratic legitimation by the nationals of the member states via national parliaments and the European Parliament which is directly elected by the peoples, the citizens of the member states, is not a sign of a “democratic deficit” but is rather the adequate model of democracy for the European Union. Double-track or dual democratic legitimation requires that

the members of the Council as members of the national governments are under genuine control of the national parliamentary bodies regarding the decisions made in the European Union. It is common experience that this control suffers from a lot of difficulties. The quality of this control differs from member state to member state. The proper functioning of the institutional arrangements in the Bundestag which were designed to respond to the developments brought about by the Maastricht-Treaty (“Europeanization”), especially the work of the Committee on the Affairs of the European Union, is questionable and highly doubtful. For the first time in the development of the European Union, the Treaty of Lisbon expressly acknowledges the importance of national parliaments for the “good functioning of the Union” and spells out the most important aspects of this function. These provisions require corresponding provisions in the laws of the member states. In Germany those can be found in the laws accompanying the Ratification Act of the Treaty of Lisbon. Article 23 para. 1a Basic Law shall give the right to the Bundestag and the Bundesrat to force the Federal Government to bring an action before the European Court of Justice if an act of Community legislation is not in accordance with the principle of subsidiarity. But the amendments concerning the cooperation between the Federal Government and the German Bundestag in matters concerning the European Union could be more important if they are put into practice. These amendments turn out to have been passed by the German legislator, but they shall enter into force only if the Treaty of Lisbon enters into force after ratification of all member states. The German Federal President (Bundespräsident) has signed the Ratification Act on 8 October 2008, but the actual ratification is delayed until the Federal Constitutional Court will have given judgement on the constitutional complaints brought against the Ratification Act. It is much more uncertain whether Ireland will be able to ratify after the “No” resulting from the referendum of 12 June 2008. Even without the Treaty of Lisbon the amendments in Germany would be a useful improvement of the position of the Bundestag (after some modifications regarding the “Treaty of Lisbon” terminology).

NOTES

1. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, Official Journal of the European Union, O.J. 2007 C 306/135.
2. Treaty on European Union, consolidated version, O.J. 2008 C 115/1.

3. See for this point P. Craig/Gr. de Búrca, *EU Law – Text, Cases and Materials*, 4th ed., 2008, 133 et sequ.

4. Cf. R. Passos, “Recent developments concerning the role of national parliaments in the European Union”, *ERA Forum* 9 (2008), 25 et sequ.

5. O.J. 2008 C 115/203.

6. O.J. 2008 C 115/206.

7. Cf. R. Streinz/Chr. Herrmann, *Missverständener Judicial Self-restraint*, *EuZW* 2007, 287.

8. 89 BVerfGE 155.

9. Art. 38 para. 1 Basic Law: “Members of the German Bundestag shall be elected in general, direct, free, equal and secret elections. They shall be representatives of the whole people, not bound by orders or instructions, and responsible only to their conscience”.

10. Art. 79 para. 3 Basic Law: “Amendments to this Basic Law affecting the division of the Federation into Länder, their participation on principle in the legislative process, or the principles laid down in Articles 1 and 20 shall be inadmissible. Art. 1: Human dignity; Art. 20: Basic institutional principles (democratic and social federal state; democracy; rule of law)”.

11. 89 BVerfGE 155 at p. 182.

12. *Ibid.*, at p. 184 and sequ.

13. 89 BVerfGE 155 at p. 172 et sequ. Cf. EC-Bulletin 1988, No 7/8, 124.

14. Although to date the actual restrictions of national legislative action have neither been qualified nor quantified in a reliable way, cf. Annette Elisabeth Töller, *How European Integration Impacts on National Legislatures: The Europeanization of the German Bundestag*, Center for European Studies. Program for the Study of Germany and Europe. Working Paper Series 06.2 (2006), 6 et sequ. But cf. the data given by Tilman Hoppe, *Die Europaisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent Mythos lebt*, *EuZW* 2009, 168 et sequ.

15. Cf. ECJ, Case 39/72 – Commission v Italy – (1973) ECR 101, para. 17; for admissible implementing measures cf. ECJ, Case 50/76 – Amsterdam Bulb BV v Produktschap voor Siergewassen – (1977) ECR 137 and Craig/de Búrca (note 3), 278.

16. Cf. ECJ, Case C-403/98 – Azienda Agricola Monte Arcosu v Regione Autonoma della Sardegna – (2001) ECR I-103, para. 26.

17. Cf. Craig/de Búrca (note 3), 279 et sequ.

18. Cf. Craig/de Búrca (note 3), 272 et sequ.

19. Cf. Töller (note 14), 11 et sequ.

20. Art. 2 of the Ratification Act (i.e. Sanctioning Act): “The Federal Government will ensure a continuous flow of information to the Bundestag and Bundesrat... on developments in the Council. If a Council decision necessitates German legislation or... establishes directly enforceable law, information to that effect shall be supplied prior to the Council’s decision-making”.

21. Cf. Art. 2 of the Ratification Act (Sanctioning Act) *Bundesgesetzblatt (BGBl. – German Federal Law Gazette)* 1986 II 1102 (repealed by the Act on Cooperation between the Federation and the Federal States (Länder) in Matters concerning the European Union of 1993).

22. Cf. Art. 51 para. 1 Basic Law: “The Bundesrat shall consist of members of the Land governments, which appoint and recall them. Other members of those governments may serve as alternates”.

23. *BGBl. I* 311.

24. *BGBl. I* 313.

25. E.g. in the case of the EU Committee's working method, cf. Chr. Sterzing/St. Tidow, "Die Kontrolle der deutschen Europapolitik durch den EU-Ausschuss des Bundestags – Bilanz und Reformpotenziale", *Integration* 24 (2001), 274 (280).

26. Töller (note 14), 15.

27. Cf. e.g. the behaviour of the CDU/CSU at the final phase of the red-green government.

28. Cf. M. Zier, *Nationale Parlamente in der EU*, 2005, 364.

29. Within the period of the 13th Bundestag they obtained 8% of all EU-related issues and in a mere 1.5% of all cases the plenary discussed the topic, see Töller (note 14), 15.

30. Cf. R. Streinz, "Das Europaverfassungsrecht in der deutschen Föderalismuskommission", in: M. Akyürek and others (eds), *Staat und Recht in europäischer Perspektive. Festschrift für Heinz Schäffer*, 2006, 835 et sequ.

31. Cf. Art. 109 para. 5 and Art. 104a para. 6 Basic Law.

32. O.J. 2008 C 115/203.

33. O.J. 2008 C 115/206.

34. Bundesrat printed paper [Bundratsdrucksache] (BR-Drs.) 339/05.

35. BR-Drs. 339/05(B).

36. BGBl. 2005 I 3178.

37. BR-Drs. 275/08.

38. BR-Drs. 75/08(B).

39. BGBl. 2008 II 1038; BT-Drs. 16/8300.

40. Cf. the official grounds in BT-Drs. 16/8489, 6.

41. BGBl. 2008 I 1926; BT-Drs. 16/8488.

42. BT-Drs. 16/8489. This Act has not been published yet in the Federal Law Gazette (BGBl.).

43. Cf. the explanation of section 5, BT-Drs. 16/8489, 8.

Αστέρης Πλιάκος

*Αν. καθηγητής Ευρωπαϊκού Δικαίου, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Διευθυντής Β΄ Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής των Ελλήνων*

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΝΤΙΠΑΛΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΗ ΜΑΧΗ ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΚΔΗΜΟΚΡΑΤΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

1. Εισαγωγή

Τα εθνικά κοινοβούλια καλούνται να παίξουν έναν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.¹ Ο ρόλος αυτός υπαγορεύεται από τη θέση που κατέχουν τα κοινοβούλια στα πολιτικά συστήματα των κρατών. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως ένωση κρατών, τουλάχιστον κατά το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο της Γερμανίας, βασίζει τη νομιμοποίηση της δράσης της στη σύμφωνη γνώμη των εθνικών κοινοβουλίων. Όπως χαρακτηριστικά ειπώθηκε από το εν λόγω Δικαστήριο, στην περιώνυμη απόφαση του, της 12ης Οκτωβρίου 1993 για τη Συνθήκη του Μάαστριχ, στην παρούσα φάση της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τα εθνικά κοινοβούλια εξακολουθούν να παραμένουν οι κύριοι φορείς της δημοκρατικής νομιμοποίησης όλων των διαστάσεων του ευρωπαϊκού εγχειρήματος.² Μια τέτοια προσέγγιση φαίνεται ότι αντανάκλα την παραδοσιακή έννοια της κρατικής κυριαρχίας.³

Ωστόσο, η εξέλιξη της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης απαιτεί μια νέα θεώρηση, πράγμα που επιχείρησε το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Πράγματι, το πρώτο άρθρο του Συντάγματος ξεκινούσε με την έκφραση «αντανάκλώντας τη βούληση των πολιτών και των κρατών της Ευρώπης», καθιερώνοντας έτσι και συνταγματικά το διπλό νομιμοποιητικό θεμέλιο της Ένωσης.⁴

Ωστόσο, οι κλασικές αρχές της γνήσιας δημοκρατικής διακυβέρνησης, έτσι όπως αναπτύχθηκαν στο εσωτερικό των κρατών, φαίνεται να δικαιολογούν τη θέση του γερμανικού Δικαστηρίου, ιδίως όσον αφορά τους τομείς δράσης της Ένωσης, όπου ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι περιορισμένος, όπως ο τομέας ασφάλειας και άμυνας.

Επομένως, η δημοκρατική αρχή υπαγορεύει την απονομή ενός ευρωπαϊκού

ρόλου στα εθνικά κοινοβούλια. Την ανάγκη αυτή αποδέχτηκαν οι αρχηγοί των κρατών και κυβερνήσεων στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν, το 2001, αναγνωρίζοντας ότι τα εθνικά κοινοβούλια «επίσης συμβάλλουν στη νομιμοποίηση του Ευρωπαϊκού σχεδίου».⁵

Το θέμα που τίθεται είναι ο ρόλος που πρέπει να απονεμηθεί στα εθνικά κοινοβούλια, όσον αφορά τις δραστηριότητες της Ένωσης. Την απάντηση φαίνεται να έχουν δώσει, τουλάχιστον σε επίπεδο αρχών, τρεις κατά σειρά συνθήκες, η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η Συνθήκη του Άμστερνταμ και η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία διατήρησε τις θεμελιώδεις ρυθμίσεις του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.

Η απάντηση αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική, επειδή προσδιορίζει με νέο τρόπο, τόσο τις σχέσεις των εθνικών κοινοβουλίων με τις εθνικές κυβερνήσεις, όσο και τις σχέσεις των εθνικών κοινοβουλίων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

2. Οι σχέσεις των εθνικών κοινοβουλίων με τις εθνικές κυβερνήσεις

Κατ' αρχάς θα εξετάσουμε τις οργανωτικές αλλαγές που έχει επιφέρει στα εθνικά συντάγματα η απόδοση ενός ευρωπαϊκού ρόλου στα εθνικά κοινοβούλια, εν συνεχεία θα αναφερθούμε συνοπτικά στην ελληνική Βουλή.

1. Ο εξευρωπαϊσμός των εθνικών συνταγμάτων

Η διαρκής μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση στερεί από τα εθνικά κοινοβούλια μεγάλο μέρος της νομοθετικής εξουσίας. Τμήμα της απωλεσθείσας νομοθετικής εξουσίας περιέρχεται στις εθνικές κυβερνήσεις που συμμετέχουν μέσω του Συμβουλίου Υπουργών στο νομοθετικό σύστημα της Ένωσης. Το αποτέλεσμα είναι και ορατό και απαράδεκτο, στο βαθμό που πλήττεται η αρχή και το περιεχόμενο της διάκρισης των εξουσιών.⁶

Η κατάσταση δεν μπορεί να θεραπευτεί με την ενσωμάτωση των οδηγιών στις εθνικές έννομες τάξεις μέσω νόμων. Πράγματι, η ψήφιση νόμων για ενσωμάτωση των κοινοτικών οδηγιών συνιστά μόνο κατ' όνομα άσκηση νομοθετικής εξουσίας. Τα εθνικά κοινοβούλια δεν μπορούν να αλλάξουν τις ρυθμίσεις που περιλαμβάνουν οι οδηγίες. Το απαγορεύει η αρχή της ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

Η υπονόμευση της νομοθετικής εξουσίας από τη συμμετοχή των κρατών στην Ένωση δεν μπορεί να θεραπευθεί, παρά μέσω μιας εκ των προτέρων συμ-

μετοχής των εθνικών κοινοβουλίων στις διαδικασίες παραγωγής των πράξεων της Ένωσης.

Η επιδίωξη αυτή αποτέλεσε αντικείμενο πολλών προσπαθειών. Ήδη με την υπ' αριθμό 13 Δήλωση της Συνθήκης του Μάαστριχ, οι εθνικές κυβερνήσεις έπρεπε να φροντίζουν ώστε τα εθνικά κοινοβούλια να λαμβάνουν τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής έγκαιρα για πληροφόρηση και εξέταση.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ συστηματοποίησε στο έπακρο την συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις ευρωπαϊκές νομοθετικές διαδικασίες. Πρώτον, κατοχυρώθηκε το δικαίωμα των κοινοβουλίων προς ενημέρωση. Δεύτερο, θεσμοθετήθηκε προθεσμία έξι εβδομάδων για να μπορέσουν τα εθνικά κοινοβούλια να λάβουν σχετική θέση. Κατά το διάστημα αυτό, οι ευρωπαϊκές διαδικασίες λήψης αποφάσεων αναστέλλονται.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, διατηρώντας τις θεμελιώδεις ρυθμίσεις του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, κινήθηκε στην ίδια κατεύθυνση, καθιστώντας τις σχετικές διαδικασίες πιο λειτουργικές. Έτσι, η προθεσμία γίνεται οκτώ εβδομάδες και τα πρακτικά των συνόδων του Συμβουλίου διαβιβάζονται απευθείας στα εθνικά κοινοβούλια για εξέταση.

Πρόκειται για σημαντικές ρυθμίσεις που θέτουν τις βάσεις ανάπτυξης μιας ενιαίας συνταγματικής αντίληψης του ευρωπαϊκού ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων, ανεξαρτήτως των σχέσεων που αυτά παραδοσιακά αναπτύσσουν με τις αντίστοιχες κυβερνήσεις.

Ο έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας που καθιερώνει η Συνθήκη της Λισαβόνας, αναβαθμίζει ακόμη περισσότερο το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων.⁷ Θεσμοθετείται «σύστημα ελέγχου» το οποίο άμεσα συνδέεται με τη θεμελιώδη αρχή της δημοκρατίας, που απαιτεί «οι αποφάσεις να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες της Ένωσης».

Τα εθνικά κοινοβούλια αναγορεύονται σε βασική συνιστώσα εφαρμογής του συστήματος ελέγχου. Τις Γνώμες τους επί της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας τις αποστέλλουν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή. Εάν τυχόν υποβληθείσα «ένσταση» συγκεντρώσει τον αριθμό του ενός τρίτου, η νομοθετική πρόταση επανεξετάζεται. Το όριο αυτό καθορίζεται στο ένα τέταρτο των ψήφων όταν πρόκειται για πράξη που αφορά τον πρώην τρίτο πυλώνα, δηλαδή το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Ειδική νέα ρύθμιση προστέθηκε σε σχέση με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, όσον αφορά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, την πρώτη διαδικασία της συναπόφασης. Εάν η απλή πλειοψηφία των εθνικών κοινοβουλίων κρίνει ότι δεν

τηρείται η αρχή της επικουρικότητας, κατ' αρχάς επιβάλλεται στην Επιτροπή η δέσμευση της επανεξέτασης. Σε περίπτωση διατήρησης της πρότασης από την Επιτροπή, αρκεί πλειοψηφία 55% των μελών του Συμβουλίου ή πλειοψηφία των ψηφισάντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ότι δεν τηρείται η αρχή της επικουρικότητας, για να αποφασιστεί η περάτωση της νομοθετικής διαδικασίας. Με άλλα λόγια, η γνώμη της πλειοψηφίας των εθνικών κοινοβουλίων επιδρά στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης, τροποποιώντας τα δεδομένα που ισχύουν για τη λήψη των αποφάσεων.

Συνολικά, πρόκειται για δύο μεγάλες θεσμικές καινοτομίες. Η πρώτη αφορά τη δυνατότητα των εθνικών κοινοβουλίων να απευθυνθούν άμεσα στα νομοθετικά όργανα της Ένωσης. Η δεύτερη καινοτομία συνίσταται στην άμεση επίδραση που μπορούν να εξασκήσουν τα εθνικά κοινοβούλια στη συνήθη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης. Βέβαια, οι ρυθμίσεις αυτές δεν συνεπάγονται αυτόματα την αναβάθμιση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων. Η αναβάθμιση αυτή είναι ζήτημα ευρύτερων πολιτικών και ιδεολογικών συμπεριφορών, προπάντων ζήτημα πρακτικών που αναπτύσσονται, επικρατούν και χαρακτηρίζουν τον κοινοβουλευτικό πολιτισμό κάθε κράτους-μέλους.

Σε κάθε περίπτωση, τα νέα ευρωπαϊκά καθήκοντα των εθνικών κοινοβουλίων θα τα κατευθύνουν προς μια διαρκή οργανωτική και λειτουργική αναβάθμιση. Η αναβάθμιση αυτή λειτουργεί καταλυτικά για την ανατροπή της παραδοσιακής υποβάθμισης των εθνικών κοινοβουλίων από τις εθνικές κυβερνήσεις.

II. Η στάση της Βουλής των Ελλήνων

Η Ελλάδα, εκδηλώνοντας το σταθερό ευρωπαϊκό προσανατολισμό της, τροποποίησε το Σύνταγμα προκειμένου να αναβαθμίσει τον ευρωπαϊκό ρόλο της Βουλής των Ελλήνων.⁸

Με την αναθεώρηση του 2001, το Σύνταγμα περιλαμβάνει πλέον μια ειδική και νέα διάταξη για τις σχέσεις της Κυβέρνησης και της Βουλής. Σύμφωνα με το άρθρο 70.8 του Συντάγματος, «ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει τον τρόπο με τον οποίο η Βουλή ενημερώνεται από την Κυβέρνηση για τα ζητήματα που αποτελούν αντικείμενο κανονιστικής ρύθμισης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συζητεί γι' αυτά».

Η συνταγματική αυτή διάταξη εφαρμόζεται με το άρθρο 41B του Καν Β, ο οποίος ήδη από το 1996 περιείχε καινοτόμες ρυθμίσεις. Το άρθρο 41B, συνοπτικά αναφερόμενο, προβλέπει τη δυνατότητα της Βουλής, μέσω της αρμόδιας

ή των αρμοδίων επιτροπών της, να υιοθετεί Γνώμη για τις προς έκδοση κανονιστικές πράξεις της Ένωσης, η οποία διαβιβάζεται στον αρμόδιο υπουργό ή στους αρμόδιους υπουργούς. Η Κυβέρνηση ενημερώνει τη Βουλή για τη συνέχεια που δόθηκε στη Γνώμη.

Γενικά, η εφαρμογή των ρυθμίσεων αυτών δημιούργησε γόνιμο προβληματισμό, με αποτέλεσμα κατά τα τελευταία χρόνια να παρατηρείται μια διαρκώς και μεγαλύτερη προσπάθεια συζήτησης, είτε στην Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, είτε σε κοινές συνεδριάσεις της Επιτροπής αυτής με τις διαρκείς επιτροπές, σε ιδιαίτερος σημαντικά θέματα. Θα μπορούσαμε να αναφερθούμε σε συνεδριάσεις με αντικείμενο το Δ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, τη πλήρη απελευθέρωση των υπηρεσιών (οδηγία Μπολκεστάιν), τις μεταφορές, τη μεταρρύθμιση των εκπαιδευτικών συστημάτων, το περιβάλλον κ.λπ.

Παράλληλα, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Υποθέσεων υιοθέτησε πολλές Γνώμες στο πλαίσιο εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας, όπως για παράδειγμα στον τομέα της τρομοκρατίας, του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, της διεύρυνσης της αρχής της ίσης μεταχείρισης εκτός του χώρου εργασίας, της ευρωπαϊκής κινητικότητας των ασθενών.

Πρόκειται αναμφίβολα για την ανάπτυξη μιας νέας κοινοβουλευτικής πρακτικής, η οποία εναρμονίζει τον τρόπο λειτουργίας της Βουλής με τις καλύτερες κοινοβουλευτικές πρακτικές της Ευρώπης. Η προσπάθεια αυτή θα μπορούσε να έχει καλύτερα αποτελέσματα, εάν συνοδευόταν από μια καλύτερη οργάνωση σε επίπεδο επιστημονικής στήριξης, δεδομένης της υπάρχουσας πολιτικής βούλησης για ενεργότερη συμμετοχή της Βουλής των Ελλήνων στις ευρωπαϊκές διεργασίες.

3. Σχέσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Εκτός από ορισμένες επισημάνσεις για τη σχέση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θα εξεταστεί επίσης ο ρόλος του συλλογικού φορέα των εθνικών επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων, γνωστότερου με τα αρχικά του, στη γαλλική, ως COSAC.

Ι. Οι σχέσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι συμπληρωματικές

Δεδομένης της πλούσιας προβληματικής που αναπτύχθηκε σχετικά με το θέμα αυτό, θα περιοριστούμε σε συνοπτικές επισημάνσεις.⁹

Θεωρούμε ότι η συνεργασία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τα εθνικά κοινοβούλια δεν μπορεί επ' ουδενί να ιδωθεί μέσα από ένα ανταγωνιστικό πρίσμα. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι να διαφυλάττει το γενικό ευρωπαϊκό συμφέρον, το συμφέρον των πολιτών της Ένωσης.¹⁰ Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων έγκειται στη διαφύλαξη της ύπαρξης και της αποτελεσματικής λειτουργίας του κράτους, δηλαδή στην προστασία της εθνικής ταυτότητας, αρχή που καθιερώθηκε συνταγματικά από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, και διατηρήθηκε από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ιδίως μέσω προώθησης και περιφρούρησης πολιτικών που εξασφαλίζουν τα συμφέροντα των πολιτών των κρατών-μελών.¹¹

Αναμφίβολα, αυτή η κατανομή των καθηκόντων δεν μπορεί να στεγανοποιηθεί. Δεν μπορούν να αποφευχθούν επικαλύψεις και λανθασμένες αξιολογήσεις. Για το λόγο αυτό επιβάλλεται στενή συνεργασία των δύο πυλώνων της ευρωπαϊκής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας.

Βασικό μέσο εξασφάλισης αυτής της αρμονικής συνεργασίας είναι η διακοινοβουλευτική συνεργασία. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, σεβόμενη την αυτονομία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων, αφήνει το θέμα αυτό στη δική τους δράση. Σε κάθε περίπτωση, το ζήτημα φαίνεται να αφορά περισσότερο την από κοινού οργάνωση των εθνικών κοινοβουλίων, έτσι όπως η λειτουργία της γνωστής COSAC έχει αναδείξει.

II. Μία ή περισσότερες COSAC;

Η αναβάθμιση των εθνικών κοινοβουλίων σε ατομική βάση, όσο ικανοποιητική και να είναι, δεν λύνει όλα τα προβλήματα.¹² Απαιτείται συντονισμός και κοινή αντιμετώπιση των ευρωπαϊκών δραστηριοτήτων. Ας μην ξεχνάμε ότι για να υποχρεωθεί η Επιτροπή να επανεξετάσει τις νομοθετικές της προτάσεις απαιτούνται οι Γνώμες του ενός τρίτου των εθνικών κοινοβουλίων.

Είναι γεγονός ότι τόσο η Συνθήκη του Μάαστριχ όσο και η Συνθήκη του Άμστερνταμ περιλαμβάνουν ρυθμίσεις που ενισχύουν την προσπάθεια συλλογικής κοινοβουλευτικής δράσης.

Κατ' αρχάς, η Συνθήκη του Μάαστριχ αναφέρεται στην ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και σε αναμεταξύ τους επαφές μέσω τακτικών συναντήσεων.

Παράλληλα, η υπ' αρ. 14 Δήλωση αναφέρεται στη Διάσκεψη των Κοινοβουλίων, δηλαδή των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,

όταν κρίνεται απαραίτητη, με αντικείμενο την εξέταση γενικών θεμάτων της Ένωσης. Ωστόσο, τα προβλήματα οργάνωσης είναι πολλά όπως αποκάλυψε η Διάσκεψη που συνεκλήθη το 1990. Παράλληλα, τα προβλήματα νομικής φύσης που θα μπορούσε να θέσει στο ευρωπαϊκό κοινοβουλευτικό μοντέλο η θεσμοθέτηση μιας τέτοιας διάσκεψης οδήγησαν στην εγκατάλειψη της ιδέας.

Αντίθετα, η διάσκεψη των επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων, γνωστότερη ως COSAC, η οποία συνεστήθη στο Παρίσι στις 16-17 Νοεμβρίου 1989, είχε καλύτερη τύχη. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ τη θεσμοθέτησε επίσημα, απονέμοντάς της το ρόλο να υποβάλει οιαδήποτε εισήγηση κρίνει σκόπιμη ενώπιον των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, ρητώς τονίστηκε ότι οι εισηγήσεις της COSAC «δεν δεσμεύουν με κανένα τρόπο τα εθνικά κοινοβούλια, ούτε και προδικάζουν τη θέση τους».

Η λειτουργία της COSAC έχει μέχρι σήμερα αναδείξει τόσο τα προβλήματα εγκαθίδρυσης μιας γενικής κοινοβουλευτικής βούλησης όσο και τις προοπτικές που ένα τέτοιο ενδεχόμενο διανοίγει. Ιδιαίτερης σημασίας είναι υπό το πρίσμα αυτό η υιοθέτηση από τα εθνικά κοινοβούλια της διάταξης που επιτρέπει την υιοθέτηση εισηγήσεων από την COSAC με ειδική πλειοψηφία τουλάχιστον τριών τετάρτων των ψηφισάντων.¹³

Η προοπτική αυτή δεν αφορά μόνο τις επιτροπές ευρωπαϊκών υποθέσεων, αλλά και τις άλλες διαρκείς επιτροπές και μάλιστα την κατανομή των καθηκόντων μεταξύ αυτών και της ολομέλειας. Αξίζει να επισημανθεί ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας αφήνει το θέμα του τρόπου οργάνωσης στους άμεσα ενδιαφερόμενους.

Υπό το πρίσμα αυτό, η μέχρι σήμερα λειτουργία της COSAC συνιστά ένα παράδειγμα.¹⁴ Φυσικά, η θέση σε εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας θα προκαλέσει νέες αναζητήσεις και μορφές κοινής δράσης. Πρόκειται για πρωτόγνωρα θέματα οργάνωσης και λειτουργίας των εθνικών κοινοβουλίων. Μόνο η πράξη θα αναδείξει τις καλύτερες οργανωτικές μορφές. Σε κάθε περίπτωση, θα εισέλθουμε σε μια νέα εποχή κοινοβουλευτισμού και μάλιστα υπερεθνικού χαρακτήρα.

4. Συμπέρασμα

Από τα προαναφερθέντα προκύπτει μια διαρκώς και περισσότερο δυναμική ανάπτυξης του ευρωπαϊκού ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων. Αναμφίβολα, είμαστε μακριά ακόμη από την τελική μορφή που θα μπορούσε να λάβει η ευ-

ρωπαϊκή δράση των εθνικών κοινοβουλίων. Η περισσότερη δουλειά φαίνεται να γίνεται στο εσωτερικό κάθε κράτους μέλους. Ωστόσο, και η συμβολή της COSAC είναι αξιόπαινη. Η εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας αναμένεται να επιδράσει θετικά στην αναβάθμιση του ευρωπαϊκού ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων. Το στοιχείο είναι μεγάλο για τα εθνικά κοινοβούλια. Η μη αποτελεσματική άσκηση των νέων καθηκόντων τους θα επιδεινώσει τη θεσμική τους υποβάθμιση. Το χειρότερο, θα αναδείξει κοινοβούλια πολλών ταχυτήτων.¹⁵ Επιβάλλεται επομένως στενή διακοινοβουλευτική συνεργασία, με προεξάρχουσες τις ευθύνες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, έτσι ώστε να υπάρξει σύγκλιση στην κατεύθυνση υιοθέτησης των καλύτερων κοινοβουλευτικών πρακτικών. Διαφορετικά, τίθενται σε κίνδυνο τόσο η αρχή της ισότητας των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών, όσο και η αρχή της εθνικής ταυτότητας. Προπάντων όμως τίθεται σε κίνδυνο η νομιμοποιημένη δράση της Ένωσης στο σύνολο των κρατών μελών.¹⁶

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. Βλ. Α. Pliakos, “National Parliaments and the European Union: Necessity of Assigning a Supranational Role”, *European Review of Public Law*, 19 (3) (2007), 758· Α. Maurer/W. Wessels (eds), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Nomos, 2001· Ph. Kiiver (ed.), *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, Groningen: Europa Law Publishing, 2006· Ph. Kiiver, *The National Parliaments in the European Union: A critical View on the EU Constitution-Building*, The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2006· Α. Cygan, *National Parliaments in an Integrated Europe-An Anglo-German Perspective*, The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2001· S. Weatherill, *Using national parliaments to improve scrutiny of the limits of EU action*, *E.L.Rev.* 28 (2003), 909.

2. Βλ. την απόφαση του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, Brunner, BverfGE 89,155 (1993), (1994) 31 C.M.L.R., 57 και το σχόλιο της από τους Meessen, “Hedging European Integration: the Maastrich Judgment of the Federal Constitutional Court of Germany”, *I.L.J. Fordh* 17 (1994), 511 και τον Zuleeg, “The European Constitution under Constitutional Constraints: the German Scenario”, *E.L.Rev* 22 (1997), 19· Joseph H.H. Weiler, *Der Staat, “Über alles”: Demos, Telos und die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgericht (Jean Monnet Working Papers No 7, 1995)*· M. Herdegen, “Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional Restraints for an ‘Ever Closer Union’”, *C.M.L.Rev.* 31 (1994), 235.

3. Για την ανάγκη αναθεώρησης της έννοιας της κυριαρχίας στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βλ. Habermass, “The European Nation-State and the Pressures of Globalization”, *New Left Review* 40 (1999)· De Witte, “Sovereignty and European Integration: the Weight of Legal Transition”, in: Slaughter/Sweet Stone/Weiler (eds), *The European Courts and National Courts. Doctrine and Jurisprudence*, Oxford: Hart, 1998; McCormick, *Questioning Sovereignty: Law, State,*

and Nation in the European Commonwealth, Oxford University Press, 1999· Schwarze (9ed), *The Birth of a European Constitutional Order. The interaction of National and European Constitutional Law*, Baden-Baden: Nomos, 2000· Walker, “The Idea of Constitutional pluralism”, *Modern Law Review* 65 (2002), 317· Pernice, “Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited”, *C.M.L.Rev.* 36 (1999), 710· Lenaerts, “Federalism: Essential Concepts in Evolution – the Case of the European Union”, *Fordh. I.L.J.* 21 (1998), 746· Van Bogdandy, “The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty”, *Columbia J. of Eur. L.* 6 (2000), 27.

4. Βλ. σχετικά Ι. Pernice/M.P. Maduro (eds), *A Constitution for the European Union: First Comments on the 2003 – Draft of the European Convention*, Baden-Baden: Nomos, 2003· P. Birkinshaw, “A Constitution for the European Union? – A Letter from Home”, *European Public Law* 10 (2004), 57· A. Dashwood, “The Draft EU Constitution – First Impressions”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 5 (2002-2003), 419· M. Dougan, “The Convention’s draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?”, *E. L. Rev.* 28 (2003), 63· J. D. de la Rochère, “The EU and the Individual: Fundamental Rights in the Draft Constitutional Treaty”, *C.M.L.Rev.* 41 (2004), 345· J. Kokott/A. Ruth, “The European Convention and Its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Laeken Questions?”, *C.M.R.Rev.* 40 (2003), 1315· J. Ziller, *La nouvelle Constitution Européenne*, Paris: La Découverte, 2004· P. Craig, “What Constitution does Europe need? The House that Giscard built: Constitutional Rooms with a View”, *Federal Trust Online Constitutional Essay* 26 (2003).

5. Όσον αφορά το δίλημμα ανάπτυξης μιας ευρωπαϊκής δημοκρατικής αρχής αντίστοιχης εκείνης του έθνους κράτους, βλ. M. Nettesheim, “Developing a theory of Democracy for the European Union”, *Berkeley J. INT’ L.* 23 (2005), 358· P. Craig, “Democracy and Rule-Making within the EU: An Empirical and Normative Assessment”, *European Law Journal* 3 (1997), 105· Ph. C. Schmitter, “Is it really possible to democratize the Euro-Polity?”, in: A. Follesdal/P. Koslowski (eds), *Democracy and the European Union*, 13, 32· A. Pliakos, “L’Union européenne et le Parlement européen: y a-t-il vraiment un déficit démocratique”, *Revue du Droit Public* 3 (1995), 749.

6. Για τις επιπτώσεις της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στη δημοκρατική αρχή των εθνικών κρατών, βλ. Κ. Στεφάνου, *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*, τόμος Α’: Γενικά και θεσμικά χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, 2002, σ. 142 επ. Για το δημοκρατικό έλλειμμα που παρατηρείται στο «Χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης», βλ. το Σ. Περράκης/Δ. Παπαγιάννης/Α. Πλιάκος, στο: *Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης*, επιμ. Σ. Περράκης, 2007, 17, 61 και 77 επ.

7. Για την αρχή της επικουρικότητας ως συνταγματική αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βλ. V. Skouris, “The role of the principle of subsidiarity in the case law of the European Court of Justice”, in: *Europe begins at Home, Subsidiarity Conference, St. Poelten, 18-19/04/2006*, 117· E. Σαχπεκίδου, *Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και η πορεία προς την Ευρωπαϊκή Ένωση*, 1995, 153 επ.

8. Βλ. Ν. Γιαννής, «Σε αναζήτηση της συμμετοχής του ελληνικού Κοινοβουλίου στην ευρωπαϊκή πολιτική», *Ευρωπαϊκή Έκφραση* 20 (1996), 22 επ. Για το ρόλο των τμημάτων της Βουλής των Ελλήνων στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, βλ. Γ. Σωτηρέλης, *Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης»*, 2000, 209 επ.

9. Για το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, βλ. Π. Κανελλόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 1999, 88 επ· Δ. Παπαγιάννης, *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 2007, 125 επ· Α. Πλιάκος, *Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης Ι: περί θεσμών*, 49 επ. Για τη νομοθετική λειτουργία στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, βλ., Κ. Στεφάνου, *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*, τόμος Γ’, *Πολιτικές και δυνα-*

μική της ολοκλήρωσης, 1999, 178· Β. Χριστιανός, *Η δυναμική των σχέσεων δικαστή και νομοθέτη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, 2005, 43 επ.

10. Για την έννοια του ευρωπαϊκού συμφέροντος, βλ. Ν. Σκανδάμης, *Το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης*, 2006, 32, 58, 61, 70, 227 και 229.

11. Βλ. Di Fabio, "Some Remarks on the Allocation of Competences between the European Union and its Members", *C.M.L.Rev.* 39 (2002), 1294, ο οποίος παρατηρεί ότι «National identity can only be preserved if the Member States remain intact as political communities and if their leeway for responsible decisions is sufficiently great».

12. Βλ. σχετικά με τη Δανία και τη Γερμανία, D. Arter, "The Folketing and Denmark's 'European Policy': The Case of an "Authorising Assembly", in: Ph. Norton (ed.), *National Parliaments and the European Union*, 1996, 110 και την "Agreement between the German Bundestag and the Federal Government on cooperation in matters concerning the European Union in implementation of section 6 of the Act on Cooperation between the Federal Government and the German Bundestag in Matters concerning the European Union" (Berlin, September 28, 2006).

13. Rules of Procedure of the COSAC, adopted by the XXIX COSAC, in Athens on 5-6 May 2003, (2004) O.J. C270/1.

14. Βλ. για παράδειγμα τη «Report on the results of the subsidiarity and proportionality check coordinated by COSAC on the Commission proposal for a Directive concerning the full accomplishment on the internal market of Community postal services, which indicates (at p. 4) that "By the agreed deadline – 11 December 2006 – 10 parliamentary chambers from 9 Member States had concluded the check and sent a report to the secretariat answering questions contained in the COSAC Secretariat's aide-memoire. By end of January 2007, a total of 27 parliaments from 21 Member States had concluded the check. In some parliaments the check is still on-going and some other parliaments decided not to participate» (Berlin, 12 February 2007).

15. Βλ. για παράδειγμα τα πρακτικά της συνάντησης των Προέδρων των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, στο Βερολίνο στις 12 Φεβρουαρίου 2007, όπου ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου της Λιθουανίας Vaira Paegle τόνισε ότι «Member States are in unequal positions, since some national parliaments lack the staff and/or the technical knowledge to carry out the checks».

16. Για την έννοια της νομιμοποίησης, βλ. Ν. Σκανδάμης, *Το κράτος στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα I*, 1986, 34, 96 και 190· L. Lindhal H., "Sovereignty and representation in the European Union", in: N. Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*, Hart, 2003· A. Pliakos, *Citoyenneté, Encyclopédie du droit communautaire*, 2005, Dalloz· N.W. Barber, "Citizenship, Nationalism and the European Union", *E.L.Rev.* 27 (2002), 241.

Gerrit Voerman

Documentation Center for Dutch Political Parties, University of Groningen

**FROM FEDERATION TO PARTY?
THE FORMATION OF POLITICAL PARTIES
IN THE EUROPEAN UNION**

“**P**olitical parties at the European level are important as a factor for integration within the Union. They contribute to forming a European awareness and to expressing the political will of the citizens of the Union.” The position of political parties within the European political process was officially laid down for the first time in the Treaty of Maastricht in 1991. Leaving the curious normative wording of this article apart – suggesting that these European parties were expected to contribute to the formation of a positive European awareness only – we will focus on the other parts of the Treaty article: with “parties at the European level” and with the second task formally assigned to them since the Treaty of Maastricht – namely, expressing the political will of voters in the representative democracy that the European Union seeks to be.

In this contribution two questions will be addressed. Firstly, is it possible to speak of parties at the European level in the same way that we do of parties within national political systems? And secondly, how have these parties interpreted the representative role that they are expected to perform? First I will explain what I understand by Eurofederations and their representative function. I will then outline the organizational evolution of the federations from their origins in the mid-1970’s up to the present day, and will show how their role has evolved. After that I’ll take stock and draw some conclusions. It will come as no surprise that the ‘parties at the European level’ are sui generis parties that differ markedly in some respects from parties at the national level. We see this for instance in their limited capacity to carry out their representative task as it has been formally defined. And finally, I will address the question of what we can attribute these deficiencies to, and how improvements could be made.

1. Eurofederations and their representative function

A Eurofederation (or Europarty) in effect brings together an ideological family of parties at the European level. It is not a homogenous organization, but a reticular conglomerate of three structures: national member parties, the parliamentary group within the European Parliament and the transnational, extra-parliamentary party organization, or to use the terms of political scientists Katz and Mair, the 'party on the ground', the 'party in public office' and the 'party in central office'.¹ The national parties are the 'parties on the ground' linking the federation to society. The Eurogroup is the party 'in public office', representing the federation in the European Parliament. The party 'in central office' is the transnational party organization, the federation, which – like the group – is primarily active at the European level. The federation overarches national member parties and the parliamentary group, and it points out the political direction – at least in theory.

Over the years relationships between these different structures have certainly not always been stable and harmonious, and this is not very different today. In order to indicate the degree of integration of the different components one could use the scale developed by the German political scientist Niedermayer. He distinguished basically three stages. At the first stage, national parties maintained merely ad hoc contacts with parties in other countries. In the second stage, the co-operative stage, the cross-national relations are embedded in a permanent trans-national organisational structure. In the third stage, the transnational organisation has evolved into a supranational organisation which restricts the the autonomy of the national organisations.²

The parties on the ground, in public office and in central office each contribute in their own way to the federation's representative function. Here we will focus on the transnational party organization. Although this has a degree of independent authority thanks to the partial transfer of sovereignty from member parties to the transnational level, it cannot develop fully because of the lack of co-operation from the same national parties.

There are different ways of interpreting the representative function of political parties. Some scholars confine it to the party's programme function – in other words, the articulation and aggregation of voter preferences. Once these views have been selected and prioritized, the party incorporates them into its election programme, which then serves as the basis for the line-up of the par-

liamentary group and members of the government – if there are any. In this way, the preferences of the voters are brought into the political decision making process. But we can also interpret the party's representative role more broadly than simply structuring the substance of voter choice. It then includes activities related to its programmatic function, such as running election campaigns and recruiting candidates to expound or implement the party's position. Here is chosen for the broader interpretation, which means, in addition to channelling and combining voter preferences, also the recruitment and selection of political personnel, the mobilization of voters and the shaping of policy. In brief, it refers to the linkage function of parties, as intermediaries between state and society.

1. Prelude – The Formation of Parliamentary Groups (1950's)

Political parties largely evolve in response to changes in their institutional environment. For example, the evolution of parliaments that controlled government brought with it the formation of groups, and extending suffrage went hand in hand with the rise of mass parties. This somewhat simplified institutional mechanism also occurred at the European level. The process of European integration dates back to the early 1950's. In May 1950 Schuman proposed the formation of the European Coal and Steel Community (ECSC). The Netherlands, Belgium, Luxembourg, Italy, France and Germany became signatories one year later, and in July 1952 the treaty came into effect. The 'Common Assembly' held its inaugural session in Strasbourg in September. This parliament was charged with the political supervising of the executive body of the ECSC, called the High Authority, and could force resignations where necessary. Although the Common Assembly was composed on a national basis (the parliaments of member states appointed representatives annually), ideological affinities proved stronger than national origins. Socialist, Christian Democrat and liberal groups quickly formed, and were granted formal recognition in June 1953, which entailed financial support to establish a permanent secretariat, to convene meetings or to call in expert advice. They retained their legal status and material assistance in the European Parliament, as the Common Assembly has been called since 1958, following the Treaties of Rome in March 1957, establishing the European Economic Community (EEC) and European Atomic Energy Community (Euratom), beside ECSC. In fact, their position was made even stronger: "all three of them enlarged their Bureau, developed their

administrative organisation further and intensified their political activity”.³

The Socialists – one of the most internationalistic inclined of all political families – were the first to start some kind of European transnational cooperation. Not long after the establishment of the ECSC in 1951, the Socialist Party Federation was founded. Socialist delegates from the six ECSC countries formed the ‘Socialist Group’ within the Common Assembly, with its own coordinating bureau and permanent secretariat. In the run-up to the establishment of the EEC and Euratom, the parties decided in 1957 to set up the Liaison Bureau of the Socialist Parties of the European Community. Each party was represented in the Bureau, which met several times each year. One of its functions was to draw up recommendations and to keep affiliated parties informed about its work.⁴ It also convened a congress every two years, attended by party representatives and members of the Socialist Group and the liaison bureau. These regular, institutionalized meetings of MPs and party representatives were intended in principle to promote the exchange of information and to coordinate socialist policies.⁵ Despite an energetic start, little came of this, however. And there were no majority decisions, since national parties were unwilling to relinquish any of their power.

II. The Prospect of European Elections and the Emergence of Party Political Federations (1970’s)

Thus parliamentary groups preceded parties at European level. It was believed that the process of party formation would not really get underway until the European Parliament was directly elected by voters in the member states. The ECSC treaty already opened the door for members of the Common Assembly to be elected “by direct universal suffrage”. The Treaties of Rome allowed the Parliament itself to draw up “a uniform procedure for all member states” for direct elections, although no timetable was set for doing so. Little came of this as a result of inactivity or direct opposition from national governments. In the 1960’s, European integration had reached an impasse, partly as a result of French president De Gaulle’s veto of the United Kingdom’s application to join the European communities, the extension of the powers of the European Parliament, and the introduction of qualified majority voting (QMV) to take decisions. All this meant that there was little incentive for national parties to work towards closer cooperation.

Things changed after De Gaulle's departure in 1969. The European summit of heads of state and government in The Hague in December of that year produced a breakthrough: they not only opened the door once more for enlargement, but also sought to increase the powers of the European Parliament and to examine the modalities of direct European elections. In the early 1970's, this new impetus led to increased interest among national parties in transnational cooperation. In December 1974 the Paris summit resolved to hold direct elections at the end of the decade, a decision that gave individual European party associations *in statu nascendi* a powerful incentive to join forces more closely – they would have to mobilize European voters and to act as a link between the European electorate and European political institutions. Some had very high expectations of the impact of direct European elections, like David Marquand, a former British MP for Labour: “The Community's chances of moving beyond the narrow limits of the present ‘*Europe des patries*’ depend crucially on the emergence of a new kind of ‘*Europe des partis*’, in which the political forces that matter at the national level are bound together by the need to fight for power at the Community level. At present, such a Europe exists only in embryo, but no one who has watched the preparations now being made for direct elections can doubt that they will help considerably to hasten the moment of its birth.”⁶

SOCIALISTS

With the prospect of direct European elections, the establishment of the Confederation of Socialist Parties of the European Community (CSPEC) in April 1974 marked a new phase in the process of federalizing the Socialists. Although little changed in an organizational sense, the affiliated parties lost something of their formal autonomy in the new structure, as both the Bureau and the Congress were now able to adopt majority decisions under certain conditions. In practice, however, parties could choose to ‘opt out’ if they felt that their interests were harmed. Hix and Lesse are of the view that the Confederation was by no means a supranational party.⁷ That had been made very clear in discussions about the name of the organization: whereas Dutch Socialists argued for ‘federation’, their British counterparts would go no further than ‘confederation’. These differences reflected the divergent positions on the question of European integration. Such internal division also threatened to jeopardize the drafting of a joint programme for the European elections of 1979. However, the pro-

gramme was salvaged by party leaders at their Confederation summit held in Brussels in June 1978. With an eye to the elections, the leaders decided on a rather vague ‘political declaration’ and an ‘appeal to the voter’, and national parties were granted the freedom to come up with their own programmes. This intervention was an important precedent that “began the institutionalisation of the socialist leaders’ summits as the main decision-making body in the Confederation”.⁸

The first direct European elections had exposed the failure of the Confederation: too many member parties had been engaging in national campaigns with national themes. It also became clear that the growing independence of the Socialist party group in the European Parliament required counterbalancing. This led to a small-scale reorganization. Ties with the Euro-group were strengthened and the annual conference of party leaders was institutionalized. Later it was decided that it would be held twice a year, immediately preceding the European Council for Heads of State and Government. It was also laid down by statute that the Confederation was to coordinate the position of the national parties, which was a minor move towards supranationalism. At the same time, the congress confirmed that the Confederation did not intend to grow into a ‘European super-party’ in which the member parties would have to surrender part of their autonomy.

CHRISTIAN DEMOCRATS

All in all the socialists had shown themselves to be more energetic than their liberal and Christian Democratic rivals, who had difficulties getting federation-based cooperation off the ground. In 1965, the loose alliance the Christian Democrats had formed was transformed into the European Union of Christian Democrats (EUCD).⁹ In 1970 the EUCD and the European Parliament Christian Democratic Group moved to set up a so-called Standing Conference of the Six, which would act as a liaison body between the chairs of the Christian Democrat parties of the European Communities (EC) countries, their national parliamentary parties and their Members of European Parliament (MEPs). Now federalization also started gaining momentum among Christian Democrats. In 1972 this body became the Political Committee of the Christian Democratic parties in the EC – the linchpin in the creation of a European party.¹⁰ Two years later the Bureau of the EUCD began actual preparations for establishing a tran-

snational organization. However, there were major differences of opinion about fundamentals and the composition of the federation. With the aim of securing the key position for Christian Democrats in the European Parliament, the German CDU and CSU wanted as broad as possible a coalition of Christian Democrats and conservatives. Most other parties, however, wanted a purely Christian Democratic federation – and hence the exclusion of non-Christian, secular parties. The programmatic purists won the day, but lost the battle for the name of the federation. Under pressure from the Germans, they opted for the neutral label of European People’s Party (EPP), which would make a broader composition possible in the longer term. Although the party’s subtitle – Federation of Christian Democratic Parties of the European Community – might well have been an identity marker, it fell quickly into disuse.

The EPP was founded on 8 July 1976. The word ‘party’ showed its supranational aspirations, but according to Pridham this was initially by no means the case.¹¹ In its statutes the EPP affirmed a federal internal structure. Its political bureau and biennial congress were able to take majority decisions, and election programmes established in this way were binding on the national parties.¹² In 1983, after Kohl took office as German Chancellor, the EPP began convening conferences of the leaders of the Christian Democrat party and government in preparation for meetings of the European Council. This body gradually grew in importance as it went along, leading – according to observers – to an “erosion of the democratic decision-making process and a clouding of the political debate by national interests”.¹³

Despite apparent supranational and centralist tendencies, the national parties would have largely retained their independence as the EPP’s statutes recognized “their identity and their freedom of action within the framework of their national responsibilities”.¹⁴ According to Swedish political scientist Johansson, “it is still national politicians and parties that have the final say on EPP programs and positions”.¹⁵ The EPP leadership took this into account by seeking consensus wherever possible rather than by settling every issue by majority decision. For this reason, the British political scientist Hanley saw the EPP as an organization that brought the national parties together in a loose coalition. “Co-ordination is a more useful concept for understanding the EPP than supra-nationalism. It seems to us idle to refer to the EPP as a ‘superparty’ on transnational lines”.¹⁶

The EPP was the underdog in the relationship with the Christian Democratic group in the European Parliament. Firstly, it depended on them not only finan-

cially, but also in terms of personnel. Furthermore, the Christian Democratic MEPs were quite well represented in EPP bodies, including in its political bureau.¹⁷ Moreover, because most member parties did not normally send their key politicians as representatives to the EPP executive, they remained in the shadow of the MEPs.

LIBERALS

In the early 1970's, Liberal International (set up in 1947), consisting predominantly of European parties, endeavoured to promote cooperation and communication between the liberal parties of the EC nations. However, the idea of creating a permanent regional federative organization under the umbrella of the International was soon abandoned. In 1973 liberal party leaders decided to set up a separate European association of their parties. They played a major role in the process of federalization, becoming – in Hrbek's view – “the driving force towards the establishment of a transnational party organisation”.¹⁸ The Federation of Liberal and Democratic Parties of the European Community (abbreviated to ELD) was launched in March 1976. The word ‘Democrats’ had been added because not all affiliated parties wished to call themselves liberals.¹⁹ In 1986, after a few parties from Mediterranean countries had joined, the ELD changed its name to Federation of European Liberal, Democratic and Reform Parties (ELDR). From the outset, the Federation's internal cohesion suffered as a result of its broad political heterogeneity, with some affiliated parties positioned in the political centre, and others further to the right – and sometimes belonging to the same country.

The Liberal Group within the European Parliament played a fairly minor role in establishing the ELD, partly because of its long history of internal political diversity. In a financial and organizational sense, however, it was central to the expansion of the liberal federation.²⁰ That relationship of dependence also prevented the ELD from shaping the political position of the Liberal Group, as had originally been intended, yet not formalized in the statutes. In practice, however, the MEPs held the upper hand.²¹

Although the term ‘federation’ – as opposed to ‘party’ – was explicitly chosen when the ELD was founded, its statutes, congress and executive committee were empowered to adopt (qualified) majority decisions (of two-thirds of the vote).²² In a formal sense this to some extent curtailed the autonomy of the affiliated

parties, and “there are often cases where a party finds itself in a minority position and outvoted”. In practice, the affiliated parties, all of which set great store by their independence, usually tried to reach consensus.²³ The ELD also had supranational powers in other areas. For example, it was supposed to approve the national candidate lists for the European elections (although this never in fact happened).²⁴ The ELD parties were also obliged to work with the jointly drafted programme during the campaign for these elections.

CONSERVATIVES AND REGIONALISTS

In addition to these federations, several others emerged, although surprisingly not involving the communists, in many respects perhaps the most internationally oriented of parties. Ideological disagreement relating to ‘Eurocommunism’ stood in the way of close cooperation between the French and Italian communist parties – the largest in Western Europe. The conservatives, on the other hand, who had never favoured international party structures of a cooperative kind, did manage to create their own association. In April 1978, almost two years after the creation of the EPP, the European Democratic Union (EDU) was established, involving even a few Christian Democratic parties. The genesis of the EDU ran parallel to that of the EPP.²⁵ The German and Austrian Christian Democrats and the British Conservatives were the driving force behind it. The latter hoped that the EDU would help them to break out of their isolation in the European Parliament. The other parties that made up the EPP, which saw the EDU primarily as a rival organization, were in general not amused. The EDU was no more than a rather loose coalition of parties (some from outside the EC): the British Conservatives’ antipathy to any kind of supranational organization, for example, precluded any closer association. For this reason, nothing came of a joint programme in the 1979 European elections.

For nationalist and regional parties too, international cooperation does not seem to be the obvious step. Nevertheless, with an eye to the European elections, they too joined forces. The disappointing results led to the formation of the relatively loose organised ‘European Free Alliance’ (EFA) in 1981. Unlike other federations, they could not fall back on the support of a strong, like-minded parliamentary group. The chief objective of the parties affiliated to the EFA is full or partial autonomy for their regions. The Federation was able to develop a common, though limited, platform for the European elections of 1984.

Together with the Greens, the EFA formed the Rainbow Group in the European Parliament from 1984 to 1989.²⁶

GREENS

In the run-up to the 1979 elections, the Greens were barely able to organize any kind of cooperation. It took them until late 1980 before they proceeded to establish the 'Coordination of Green and Radical Parties in Europe', which also took on board parties that were not considered to be truly ecological. This inherent contradiction led to a rift. In the autumn of 1983, the European Green Coordination (EGC) was established, also called the European Greens. With its congress, executive board and unanimity rule in decision-making matters, the organizational model of the EGC was to a large degree similar to that of the other transnational federations, although it was more decentralized. In contrast with the other federations, in which the parliamentary group had an important role to play right from the party's establishment, the foundation of the EGC was also predicated on the wish to establish a common group in the European Parliament, which was also expected to raise revenues. Just like the other federations, the EGC did indeed receive organizational and, especially after 1989, substantial financial support from the EP-group. There was no talk of the party's political leadership of the groups. The EGC drafted programmes for the 1984 and 1989 elections, which were not taken very seriously by the party group or by the member parties. This changed after 1989, when the programme began to play a more directive role.²⁷

BALANCE

The expectation that the first direct European elections in 1979 would see the genesis of a political arena at the European level, in which the federations would play a role that was clearly marked and recognizable to the electorate, failed to come true. "The EP elections were fought in the nation states, by the national parties, with national candidates and on national issues."²⁸ Voter turnout for the first European elections was low, and even lower for the next elections in 1984. Nor did these elections boost the development of the federations in a supranational direction. On the one hand, this had been due to the relative impotence of the European Parliament: it was generally felt that, if the federations

wanted to reinforce the strength of their positions, the competences of Parliament needed to be considerably enlarged. On the other hand, this stagnation was also related to the wide-ranging internal political diversity of the federations, despite the fact that within the European Union they tied together parties from the same ideological family in a single organizational unit. The socialists had rather widely diverging views on European integration and, hence, on the degree to which their European federation had been organized supranationally. The Christian democrats had a fundamental difference of opinion about cooperation with the conservatives, and the liberals were divided not only on European integration but also on the degree to which the government could intervene in economic life.

This political heterogeneity, which had virtually found its symbolic expression in the quest for names when these three federations were established in the mid-1970's, was to persist into the next decade.²⁹ The joint election programmes in 1984 and 1989 which the federations had been able to draft, tended to be rather flat and non-committal for the sake of unity, which as a rule did not stop some member parties from distancing themselves from some items on the programme anyway. In addition to the joint manifesto, parties also commonly drafted an election programme of their own for their national grassroots.³⁰ In spite of all this, cohesion in the 1980's improved, more so in the EPP than among the socialists because the British and Danish member parties, then as now, did not care much for European integration.³¹ Within the ELD, however, views grew even further apart, particularly on economic policies and nuclear armament.³²

The federations' capacity for decisive action was held back not only by diverging political and ideological differences but also by their organisational weakness and their far-reaching dependence on the parliamentary groups for their funding, staffing and accommodation. The federations were largely bolstered by the Euro-groups' financial support. Federation staff were not uncommonly on the parliamentary groups' payroll, and virtually all of them were put up in European Parliament offices. Things being as they were, it was particularly difficult for the federation to guide – let alone manage – the parliamentary groups' work. MEPs tended to listen more to member parties or to the Eurogroup leadership than to the federation; after all, that was where they were dependent on for re-election and for their parliamentary career. The federations were also having considerable difficulty running the show because intensifying parliamentary duties meant that the group was more and more frequently expected

to produce points of view in a very short time on a wide array of – often entirely novel – issues. This often left the federation sidetracked.

In the terms of Niedermayer, in this period the federations were in the cooperative stage: through transnational co-operation the national parties hoped to enhance their influence at the European level. They performed some of the election-related functions, such as drafting joint election programmes and coordinating national election campaigns. Compared with political parties at a national level, their functions were very limited – for example, they had no say in the recruitment of candidates. As a result, their organizational structure was weak. ‘Confederation’ might have been a more appropriate name than ‘federation’. Although a few formally took internal decisions based on some kind of majority voting, in practice decisions were taken mostly on the basis of unanimity, because most member parties were not prepared to relinquish any of their sovereignty.

III. Constitutionalization and Expansion (around 1990)

In the early 1990’s the federations entered into a new phase, once again thanks to new opportunities arising out of growing widening and deepening of the European integration. On the one hand, the downfall of communism in Eastern Europe and the future membership of countries behind the former Iron Curtain opened up the possibility of many new member parties for the federations. European integration also intensified. From 1987 onwards, successive treaties had strengthened the supranational character of the EC, in particular because the European Council of Ministers could increasingly take decisions based on qualified majority voting and because the powers of the European Parliament were extended. This in turn made the federations stronger, as demonstrated by their formal recognition in the Treaty of Maastricht. At their insistence, and for the first time in a European treaty, a formal reference to the transnational European parties was included and their importance acknowledged (see the quotation at the beginning of this contribution). On the one hand, the federations needed to promote awareness within the Union (by bringing it closer to voters) and on the other to represent citizens in the European political arena. The clear assumption was that the federations would thereby strengthen the bond between citizens and the European Union, and hence increase the Union’s legitimacy. Just how they should do so and by what means remained unclear;

nothing was said for instance about financial support for the European parties or their role in the European elections.³³ This recognition had no legal implications and was therefore primarily symbolic, but still a substantial step ahead.

The way in which the Europarties (as they will be called from now) had succeeded in including the article on the 'parties at the European level' within the Maastricht Treaty was illustrative for their attitude in the 1990's: more and more they became focussed on influencing the European political agenda. In the main Europarties conferences of national party leaders (frequently also heads of government in the case of the christian democrats and social democrats), preceding the meetings of the European Council, were institutionalized. These conferences were also attended by the most prominent political associates within the EU institutions. The creation of this forum of national party leaders was linked to the restriction of the power of national veto within the European political process, which had increased the room for political manoeuvre.³⁴

SOCIALISTS

In November 1993, the Confederation of Socialist Parties of the European Community was renamed Party of European Socialists (PES). This appeared to be taking the socialists down the road to supranational party formation: the principle of majority voting was introduced into those areas where it had also been applied by the European Council since the 1987 Single European Act. Its efficacy, however, was restricted immediately by allowing member parties recourse to a statutory opt-out clause. As a consequence, consensus-building remained the guiding principle within the PES.³⁵ In essence, the PES remained a 'party of parties', not in the least because the option of individual membership had been rejected in 1992, when the British Labour Party, among others, feared this would have negative consequences for the national party.

The PES made a particular effort to promote and harmonize member party collaboration. Party leader meetings, for instance, which had been customary for some time, were institutionalized, as were those of specialist ministers in 1996; working groups dealing with specific political themes were given greater prominence by bringing together experts from member states; and relations with fellow party members in other European bodies were strengthened. For example, meetings between socialist members of the European Commission and the PES parliamentary groups' leadership were formalized in 2001. Coope-

ration in matters of policymaking and programming was also intensified, with less of an exclusive focus on the European elections and greater consideration for the socialist contribution to Council meetings and inter-governmental conferences with a view to influencing the European agenda.³⁶

In the late 1990's, the PES also undertook to improve its exposure to members of the various member parties and to consolidate its positioning within the member parties. The PES organized meetings in the member states, had its logo displayed on campaign materials and member party websites, and attempted to have the European alliance embedded in member party statutes. What also changed was the way in which member parties appointed their PES congress delegates. This used to be a task for the party leadership, but in 1997 the Dutch Labour Party (PvdA) congress decided to elect part of the Dutch delegation to the PES congress, which would strengthen their mandate.³⁷ After 1999, the PES congress convened less frequently, which led to the introduction of a Council that met in between the congresses to chart the political course.

CHRISTIAN DEMOCRATS

Just like the PES, the EPP also went through some organizational changes in the 1990's, aiming to improve mutual coordination and make decision-making more efficient. The most important innovation was the EPP summit, instituted in 1995. This body consisted of the EPP presidency, heads of government, party leaders in coalition governments, chairs and deputy chairs of the European Commission and (possibly) the European Parliament, and the chair and secretary of the EPP group in the European Parliament. If necessary, the Christian democrat opposition leaders were also invited. The summit replaced the "conference of party leaders and heads of government", which had been established in 1983. At the same time, the so-called Council was instituted, a body consisting of chairs and secretaries of the EPP and the member parties, as well as the Euro commissioners. These bodies would often convene on the same day, in preparation for European Council meetings, in order to align their points of view. Their main functions was coordinating diverging party positions and consensus-building, in order to be politically more effective.³⁸

The supranational character of the EPP was somewhat reinforced in the 1990s, with majority voting procedures being used more frequently after 1992, according to its general secretary Jansen.³⁹ Nevertheless, consensus-building

continued to be a general pursuit. In this period, individual membership was introduced.⁴⁰ The EPP also undertook to involve the national parties more in European affairs in other ways. Participation in EPP congresses, for instance, which used to be restricted to the party elites of national member parties, was opened up to regional party organizations.

Pressurized by the strongly anti-socialist German Christian democrats, who were out to expand the EPP's position in the European political process, the EPP conducted a vigorous expansive strategy. In the 1990's, it admitted parties that could not be considered Christian democratic at all, such as the Spanish Partido Popular or the Italian Forza Italia. The British and Danish conservative MEPs closely cooperated with the EPP-group within the European Parliament. Those with strictly orthodox positions in the EPP, who had come out victorious in the 1970's, now tasted defeat. Membership of conservative parties had of course consequences for the identity and the programme of the EPP. As a consequence of its more conservative course, a merger with the conservative EDU was self-evident.⁴¹ After the 1999 European elections they established a joint group. So as to appease the British Tories, the phrase "European Democrats" was added to the name of the EPP group. A few years later, the EDU merged into the EPP.

LIBERALS

In December 1993, the ELDR replaced the term 'federation' in its name for 'party' and was henceforth called the European Liberal, Democratic and Reform Party (ELDR).⁴² Just before that, decision-making procedures had also been modified: instead of requiring qualified majorities, decisions could be taken with ordinary majorities. In principle, this meant that member parties relinquished some autonomy to the European party alliance. According to the Swedish political scientist Sandström, the new procedure was little used at first: "The newly created party would still use negotiations as the primary method of reaching common decisions, emphasizing the confederal composition of the ELDR".⁴³ Majority decision-making, however, would gradually be used more and more frequently, also on more politically sensitive issues, which, in a way, made the ELDR more supranational.⁴⁴ Others, like the former ELDR-secretary general Wijzenbeek, are critical. Individual membership, however, proved to be too high a hurdle, as a majority of member parties feared that this would imperil the national party organizations.

In the 1990's, the organizational structure of the ELDR was also modified. A new body was created between the congress and the board: the Council. This body, representing all member parties, convened more frequently than the congress. Owing to the increased competences of the European Parliament and the ELDR's wish to coordinate their member parties' positions prior to European Council meetings, mutual contacts under the ELDR banner greatly increased. Informal party leader consultations were formalized in 1995. These meetings were commonly attended by the liberal Euro commissioners and Ministers for Foreign Affairs. The relationship between the parliamentary group and the Europarty changed formally: the statutes specified that the group should represent the ELDR in the European Parliament, which somewhat restrained the autonomous position of the MEPs.

After the 1990's, finally, ties with the member parties were strengthened. The 'national' party secretaries met under the ELDR banner, representatives of the Europarty stepped up their visits to national party meetings, and national parliamentarians visited their group in the European Parliament. The ELDR logo appeared increasingly on member party publications. In this period the debate about the introduction of individual membership also started, this may also be considered a means of improving national party grassroots involvement in the ELDR.

GREENS

Just like the other TNFs, the EGC also went through a reshuffle in the early 1990's to accommodate the Green parties that had sprung up in Eastern Europe. In June 1993 the EGC was reformed into the more tightly organized European Federation of Green Parties (EFGP). In contrast with its precursor, decisions in EFGP bodies were taken on a qualified majority basis. Nevertheless, its statutory wording allowed some leeway to the member parties. This led the German political scientist Dietz to conclude that the EFGP could not be considered a truly European party: "The point has not yet been reached when decisions taken by majority voting are truly accepted and executed by all member parties. Only in that way would their autonomy and their veto power be reduced".⁴⁵ EFGP membership was only open to parties, not to individuals.

Relations with the parliamentary group, which had improved after 1989, remained relatively good within the EFGP structure. For instance, it was decided to introduce an 'alarm-clock procedure', which enabled the party to call for

revision of established group points of view. However, the parliamentary group was not accountable to the EFGP. The separation of the group and the EFGP board hampered their mutual political harmonization. The EFGP's clout was also diminished by the lack of frequent party leader meetings.

REGIONALISTS

Unlike the other four Europarties, the member parties of the EFA did not participate in national governments and therefore could not influence the EU decision-making bodies (Council and Commission). As a consequence, the Alliance did not hold convene party leaders conferences preceding meetings of the European Council. In 2000, however, the EFA for the first time organized a conference for the leaders of the member parties and their ministers in regional executives.⁴⁶

BALANCE

Partly as a consequence of the formal establishment of "political parties at the European level" in the Treaty of Maastricht, the Europarties became more self-confident. This was reflected symbolically in the fact that most began calling themselves 'parties' rather than 'federations'. Their increased self-assurance was also expressed in a more pronounced political stance. Instead of focusing primarily on framing programmes and mobilizing the electorate, as they had done since 1979, the Europarties began concentrating in the 1990's on policy formulation and on influencing the political agenda of the European Union.

This shift in emphasis prompted adaptations to the organizational structure of the three largest Europarties. The most important reform was the institutionalization of meetings between national party leaders (frequently also heads of government in the case of the EPP and PES) and their most prominent allies within the European Union in the early 1990's. The purpose of this body was to arrive through consultation at a joint position for heads of government in the European Council, in order to expand its political influence.⁴⁷ The creation of this forum, however, led to a degree of centralization and reduced accountability within the Europarties. This was because party leaders were not statutorily accountable to the Congress, the highest body of the Europarties, but at most to their own party congress.

The need for greater harmonization and coordination also played a role in the

introduction of the Council, which convened more frequently than the congress. As the political function of the Europarties became stronger, their organization became increasingly complex, which was also reflected in a greater number of working groups, whose task it was to prepare some aspects of their political and policy positions.⁴⁸

For most Europarties the transition – at least nominally – from federation to party meant adjusting their internal decision-making processes. Those who had not done so yet, also introduced the majority vote principle into their internal decision-making processes. In this way, they arrived at the supranational integration stage distinguished by Niedermayer, at least in theory. However, the practice was not truly supranational, at least outside the EPP, because not only the search for consensus tended to remain the guiding principle of the Europarties, but also because member parties usually had the formal option of withdrawing from a majority decision. The actual, effective transfer of sovereignty from member parties to the transnational level thus remained limited, also because party leader meetings do not take decisions on a majority basis.

After asserting themselves more in the European political arena, the most important Europarties in any event sought to strengthen their ties with their rank and file – the national member parties – and to raise their profile among party members. From the end of the 1990's they focused specifically on member parties, including below the level of the national party elite. The EPP, for example, sought to increase the involvement of regional party organizations in its activities, while the PES tried to ensure that national delegations were not appointed (exclusively) by the party leadership, but were (also) elected by the party congresses. A logical sequel would have been to introduce individual membership, but for many that was a step too far.

Europarties thus evolved in the late 1990's into organizations with a more pronounced political stance and more functions. They no longer focused solely on drawing up election programmes and – to a lesser degree – mobilizing voters, but also on influencing EU decision-making. And they became increasingly involved in common policy-making. Thanks to the more co-ordinated activities of party leaders, the Europarties were able to seize somewhat more of the initiative in their relationship with the Eurogroups. However, their position always remained secondary, partly because the relationship of material dependence on the Eurogroups in terms of office space, staff and funding remained unchanged. The introduction of the party statute in 2003 would put an end to this.

IV. Party Statute (2003)

The Europarties were most disappointed that recognition in the Treaty of Maastricht did not extend to financial support. In order to properly carry out their tasks in the European political process (to which the Treaty of Maastricht alluded), it was entirely logical that the Europarties should be given funding – certainly bearing in mind the increasing costs due to the geographical scale on which they were expected to operate. However, despite discussions on this matter, the Treaty of Amsterdam, concluded in October 1997, brought no changes. In 2000 the leaders of the five largest Europarties urged the drawing up of a party statute containing a financial regulation. This was prompted in part by growing criticism of the way in which the large Europarties in particular were supported financially and in other ways by their Eurogroups.⁴⁹ In 2000 five to ten percent of the 35 million euros in EU funding received by the groups went to the Europarties. The European Parliament itself also pressed for regulations to promote financial transparency.

The Treaty of Nice, concluded in 2001 and coming into effect in 2003, announced a statute of political parties at European level. Article 191 reiterated the words of the Maastricht and Amsterdam treaties but added the following: “The Council... shall lay down the regulations governing political parties at European level and in particular the rules regarding their funding”.⁵⁰ It was not until November 2003 – so half a year before the European elections of June 2004 – that the European Parliament and the European Commission established “the regulations governing political parties and rules regarding their funding at European level”.⁵¹ Europarties wishing to be eligible for EU funding needed to at least have legal personality, and have participated in elections to the European Parliament (or have expressed the intention to do so). Moreover, they had to be represented in supra-local parliamentary bodies in at least a quarter of the member states, or to have gained in at least a quarter of the member states no less than three percent of the votes cast in each of those states during the most recent elections for the European Parliament. Their programmes and actions had to respect the fundamental principles of the European Union (“freedom, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms as well as the constitutional state”). They were obliged to provide a statement of all donations above EUR 500 and were not permitted to receive anonymous donations, monies from companies on which the government could exert influence, or sums of

more than EUR 12,000. EU funding could only be spent on “administrative expenses, expenses associated with logistical support, meetings, research, cross-border events, studies, communications and publications”.

The party statute had a major impact on the Europarties, in particular because of the explicit stipulation that “donations from the budgets of political groups in the European Parliament” were no longer permitted. Because the Europarties could also claim funding from the European Parliament, they now became more autonomous – in a financial sense at least – although in terms of resources they still lagged much behind the Eurogroups. At the same time, the statute regulated the financial relationship between the Europarties and the member parties. It was stated that the former should not use the granted funding “to fund, either directly or indirectly, political parties at national level”.

The decision to switch to funding political parties (a total of EUR 10.6 million euro in 2008) had major implications for the European party system. The fact that the EFGP renamed itself the European Green Party (EGP) was a relatively minor change. More far-reaching was the creation of several new Europarties.⁵² In addition to the five discussed in this article, these were predominantly eurosceptic and eurocritical groups, such as the Party of the European Left (comprising left-socialist, and present and former communist parties), the Alliance of Independent Democrats in Europe, the EUDemocrats, and the Alliance for Europe of the Nations. The European Democratic Party was the only new Europarty to embrace European integration. This increase meant greater opportunities at the European level for the expression of the political will of citizens.

The funding regulation thus created its own dynamic, not only with regard to the number of beneficiaries, but also in relation to newly funded organizations. In December 2007 “European political foundations” became eligible for financial support (amounting to about 5 million euros). They have to promote debate about Europe and to involve citizens in this dialogue, and are expected to play their part in boosting the representative role of the Europarties. All large Europarties quickly set up a foundation, which usually took the form of a network of member party think tanks. The foundations assist the Europarties with underpinning and developing policy, which might theoretically improve their position vis à vis the Eurogroups.

During this period the Europarties pressed ahead with their efforts – outside the campaigns for the European elections – to raise their profile among

their supporters within member parties and beyond. The ELDR introduced individual membership (but was not able to translate it into practice); the EGP registered those who were interested as 'supporters' (which some 1.300 did). Some Europarties organized campaigns in between elections to reach a broader audience. In 2005 the PES launched the 'Social Europe Initiative', intended as a dialogue between politicians and voters. The Greens began a campaign in the European Union against climate change, using the same slogans and posters in different countries. The EFA also ran a campaign in several countries under the same slogan. In doing so, the Europarties not only drew their existence to the attention of a wider audience, but also further shaped their own identities. Publications on individual party histories worked to this same end.⁵³

V. Evaluation

Since the end of the 1970's the principal functions of the Europarties have been the articulation and aggregation of voter preferences in the first place, and to a lesser extent the mobilization of voters. New tasks have been added over time. In the 1990's greater emphasis was given to formulating common policy, agenda-setting and actively influencing in a co-ordinated way the outcomes of the European Council. More recently, there have been attempts to broaden public support by integrating subnational units of member parties and individual citizens within the organizational context of the Europarties.

Although Europarties have acquired a broader range of representative roles, in general they have achieved only limited success in carrying out these tasks. This does not concern so much their bigger focus on processes of common policy-making. Here, Europarties have succeeded somewhat in raising their political profile and improving their ability to set agendas. The advent of affiliated political foundations might reinforce this trend. The Europarties have also proved effective at co-ordinating the views of party and government leaders to enable them to influence the decision-making processes of the European Council.

As opposed to these relative successes, the Europarties' role of mobilizing voters has left much to be desired. The average turnout in the European elections was 63% in 1979, falling continuously to less than 46% in 2004. Opinion polls show that elections have by no means narrowed the gap between the European Union and the European public. Various things can also be said about the articulation and aggregation roles. Although the large Europarties have

at least drawn up election programmes for each election, these are viewed by many as exceedingly vague. What is more, the fact that many member parties also produce their own manifestos as a matter of course has damaged the status of the joint programmes.

Before we will answer the question how these ambivalent results can be explained, we will first sum up the organizational development of Europarties in the past thirty years. Here we can detect a clear trend. Europarties have progressed beyond the stage of contact and co-operation on Niedermayer's scale. Almost all have begun calling themselves 'parties' in the wake of the Treaty of Maastricht, although this doesn't mean that they have become fully-fledged and fully integrated party organizations in Niedermayer's sense, which entails among other things individual membership and internal decision-making in accordance with the principle of majority voting. While the principle has formally been introduced in most Europarties, this has usually amounted to very little in practice, except perhaps for the EPP. When real issues are at stake, seeking consensus is often still the norm, for the simple reason that member parties do not wish to abandon their influence on essential matters in favour of a supranational body that can overrule them. Member parties are also reticent about individual membership. They are afraid it will promote the supranational structure of the Europarties and undermine their pivotal national role within these organisations.

"Genuinely integrated European parties would require a further transfer of 'sovereignty' from national parties", according to Johansson, and that's just what member parties are afraid of.⁵⁴ Member parties are willing to use the Europarties and let them carry out certain tasks at the European level when they expect to benefit from it. Examples are the establishment of Eurogroups in the European Parliament (without them the national parties would not have much influence at all) and the meetings of party leaders which exercise influence on the agenda of the European Council. The institutionalization of these meetings was regarded as a sign of revitalization of the Europarties, but in practice they are hardly more than intergovernmental meetings between national party leaders which are not accountable to any federal body.⁵⁵

A larger intermediary role for the Europarties in the linkage-process between citizens and political elite of the Union might be more difficult to swallow by the member parties as it would weaken their own position. The individual membership of the Europarties, insofar as it exists at all, does not mean much

as long as these members have no voting rights. Also at the European elections the Europarties play a very modest part. It is paradoxical that they were set up with an eye to direct European elections, but that national member parties have then gone on to virtually dominate the European electoral process up till now. After all, they recruit the parliamentary candidates, relatively often draw up their own election programmes and force the election campaigns into a national context. This 'nationalisation' leads to a distortion of the representative mechanism: the MEP's represent the electorate in the European political arena on the basis of nationally determined voter preferences.

This problem could be at least partly solved by granting Europarties, after thirty years, a more central procedural position within the European electoral process. This can be achieved fairly simply by having a portion of the MEP's elected by means of transnational, Union-wide candidate lists drawn up by the Europarties. This would strengthen the Europarties' positions in that they themselves would also have to draw up candidate lists – thus also strengthening their position vis à vis the MEPs. The Europarties themselves would conduct campaigns in all member states on European issues, which should also give more meaning to their European election programmes. Thus the election contest would acquire a stronger European character, certainly if it was also personalized by having the European Parliament nominate and appoint the chair of the European Commission after the elections. The Europarties would benefit from this, since they would have to put forward candidates for this position, which would give them also the opportunity to engage citizens or individual members in the nomination process. All in all, the link between the European electorate and the European institutions would be reinforced.

2. Conclusion

Clearly, the Europarties are not yet able to articulate the political will of the citizens very well, as demanded by the Treaty of Maastricht and also the Treaty of Lisbon. The question is whether they are to blame for this themselves. Obviously, the political system of the European Union is very different from a national political system. As the Italian political scientist Bardi put it: 'even if, for analytical purposes, we consider the EC a fully autonomous political system, then the most important institutional condition for political party development, the centrality of parliament, does not pertain'. After all, there is no Euro-

pean government dependent on a majority in the European Parliament. As a consequence, the power of a Europarty is still rather limited.

The future of the Europarties depends on the possibility of fulfilling their intermediary and representative function in a more substantial way. Here they depend on the national parties, directly and indirectly. Indirectly: the national parties determine the direction of European integration through their representatives in various European institutions, which in turns determines the development of the Europarty. The institutional innovations mentioned earlier (pan-European lists, election of the chair of the European Commission) could improve the representative function of the Europarty.

At the same time, the member parties can exercise direct influence on the structure of the Europarty. 'National parties remain the "gatekeepers" on transnational party activity', in the words of the British political scientist Ladrech.⁵⁶ Europarties depend on their goodwill – which was so far rather modest. The Europarties lack real independent authority as well as sufficient resources. Combined with the institutional peculiarities of the European political system, this explains the curious structure of the Europarty: a decentralized network-like co-ordinating organisation, which allows horizontal contacts between MEPs, European Commissioners and government leaders in the European Council as well as vertical contacts between those people and the national party elites.⁵⁷ In other words, Europarties facilitate rather than represent – and this will last as long as the member parties want this.

NOTES

1. R.S. Katz/P. Mair, "The evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization", in: S.B. Wolinetz, *Political Parties*, Aldershot 1998, 184.

2. O. Niedermayer, "Die europäischen Parteienbünde", in: O.W. Gabriel/O. Niedermayer/R. Stöss (eds), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Wiesbaden 2002, 428-446.

3. G. van Oudenhove, *The Political Parties in the European Parliament. The first ten years (September 1952 - September 1962)*, Leiden 1965, 138.

4. S. Hix/U. Lesse, *Shaping a Vision. A History of the Party of European Socialists*, Brussel 2002, 11, 15; see also E. van Rooyen/G. Voerman, "Het einde van een tijdperk? De PvdA en het verlangen naar Europese partijvorming", in: F. Becker/M. Hurenkamp/M. Sie Dhian Ho (eds), *Het ongemak over Europa*. WBS jaarboek 2008, Amsterdam 2008, 146-164.

5. Hix/Lesse, *Shaping a Vision*, 13-17.

6. D. Marquand, "Towards a Europe of the Parties", *The Political Quarterly* 49 (1978), 445.

7. Hix/Lesse, *Shaping a Vision*, 24.

8. Hix/Lesse, *Shaping a Vision*, 28.
9. A. van Kessel, "Ruggen recht, heren!", *Hoe de Nederlandse christen-democraten het tegenover hun Duitse geestverwanten aflegden in het debat over het profiel van de Europese Volkspartij*, Hilversum 2003, 31, 71.
10. Van Kessel, "Ruggen recht, heren!", 90, 151; J. Lodge/V. Herman, *Direct Elections to the European Parliament: a Community Perspective*, London 1982, 155.
11. Lodge/Herman, *Direct Elections*, 153.
12. K.M. Johansson, "European People's Party", in: Idem/P. Zervakis (eds), *European Political Parties between Cooperation and Integration*, Baden-Baden 2002, 57.
13. R.H. van de Beeten, "Christen-democratie of midden-rechts blok?", *Christen Democratische Verkenningen* 4 (1992), 173.
14. Herman, *Direct Elections*, 157-158.
15. Johansson, "European People's Party", 61.
16. D.L. Hanley, "The European People's Party: towards a new party form?", in: Idem (ed.), *Christian Democracy in Europe. A Comparative Perspective*, London 1994, 194-195; Johansson, "European People's Party", 56.
17. Johansson, "European People's Party", 70.
18. R. Hrbek, "Transnational links: the ELD and Liberal Party Group in the European Parliament", in: E.J. Kirchner (ed.), *Liberal Parties in Western Europe*, New York 1988, 457.
19. Lodge/Herman, *Direct Elections*, 196.
20. Lodge/Herman, *Direct Elections*, 193, 207.
21. Hrbek, "Transnational links", 464; see also Lodge/Herman, *Direct Elections*, 207; C. Sandström, "European Liberal, Democrat and Reform Party", in: K.M. Johansson/P. Zervakis (eds), *European Political Parties between Cooperation and Integration*, Baden-Baden 2002, 109.
22. Sandström, "European Liberal, Democrat and Reform Party", 120.
23. Hrbek, "Transnational links", 460, 468; see also Sandström, "European Liberal, Democrat and Reform Party", 101.
24. Lodge/Herman, *Direct Elections*, 207.
25. Lodge/Herman, *Direct Elections*, 171-186; Van Kessel, "Ruggen recht, heren!", 192.
26. P. Lynch, *Minority Nationalism and European Integration*, Cardiff 1996, 141-145.
27. T.M. Dietz, "European Federation of Green Parties", in: K.M. Johansson/P. Zervakis (eds), *European Political Parties between Cooperation and Integration*, Baden-Baden 2002, 125-139.
28. S. Hix, "The transnational party federations", in: J. Gaffney (ed.), *Political parties and the European Union*, London 1996, 317.
29. Hix, "The transnational party federations", 315-316.
30. Ibidem, 317.
31. R. Ladrech, "The European Union and Political Parties", in: R.S. Katz/W. Crotty (eds), *Handbook of Party Politics*, London 2006, 494.
32. Hix, "The transnational party federations", 317.
33. K.M. Johansson/T. Raunio, "Regulating Europarties: Cross-Party Coalitions Capitalizing on Incomplete Contracts", *Party Politics* 11 (2005), 522.
34. Hix, "The transnational party federations", 323; S. Hix/C. Lord, *Political Parties in the European Union*, Basingstoke 1997, 190.
35. Hix/Lesse, *Shaping a Vision*, 60; D.L. Hanley, *Beyond the nation state: parties in the era of European integration*, Basingstoke 2008, 64.

36. R. Ladrech, "Party of European Socialists", in: K.M. Johansson/P. Zervakis (eds), *European Political Parties between Cooperation and Integration*, Baden-Baden 2002, 86, 91; Ladrech, "The European Union and Political Parties", 494; Hix/Lesse, *Shaping a Vision*, 90-92.
37. Van Rooyen/Voerman, "Het einde van een tijdperk?", 146-164.
38. Johansson, "European People's Party", 58-59.
39. Ibidem, 60-61.
40. Ibidem, 56; Unlike the CSPEC and the ELD (see below), the EPP initially had a system of individual membership. However, because some parties felt that this left the back door open to members of non-affiliated conservative parties, this loophole was closed in 1979; Lodge/Herman, *Direct Elections*, 161-162.
41. Hanley, *Beyond the nation state*, 99.
42. Ibidem, 119
43. Sandström, "European Liberal, Democrat and Reform Party", 102.
44. Ibidem, 103.
45. Dietz, "European Federation of Green Parties", 130, 134.
46. L. de Winter/M. Gomez-Reino Cachafeiro, "European Integration and Ethnoregionalist Parties", *Party Politics* 8 (2002) 485, 500.
47. S. Hix, "Parties at the European Level", in: P. Webb/D.M. Farrel/I. Holliday (eds), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford 2002, 301.
48. Hix, "Parties at the European Level", 281-282.
49. S. Day/J. Shaw, "The Evolution of Europe's Transnational Political Parties in the Era of European Citizenship", in: T.A. Börzel/R.A. Cichowski (eds), *The State of the European Union: Law, Politics, and Society*, Oxford 2003, 157.
50. Johansson/Raunio, "Regulating Europarties".
51. *Official Journal of the European Union*, 15-11-2003, L297/1-4.
52. J. Ballance/S. Lightfoot, "The Impact of the Party Regulation on the Organisational Development of Europarties" (www.leeds.ac.uk/jmce/dum_papr.htm), 14.
53. Ballance/Lightfoot, "The Impact of the Party Regulation", 12-13.
54. K.M. Johansson, "Toward a theory of federations of political parties in multilevel Europe: at the nexus of international relations and comparative politics", in: P. Delwit/E. Kūlahci/C. van de Walle (eds), *The Europarties. Organisation and influence*, Brussels 2001, 31.
55. G. Moschonas, "The party of European Socialists: the difficult 'construction' of a European player", in: P. Delwit/E. Kūlahci/C. van de Walle (eds), *The Europarties. Organisation and influence*, Brussels 2001, 118-121.
56. Ladrech, "The European Union and Political Parties", 496.
57. P. Delwit/E. Kūlahci/C. van de Walle, "The European party federations. A political player in de making?", in: Idem, *The Europarties. Organisation and influence*, Brussels 2001, 10.

