

CONV 477/03

FØLGESKRIVELSE

fra: præsidiets
til: konventet

Vedr.: **Institutionernes funktionsmåde**

Hermed følger til medlemmerne af konventet et arbejdsdokument om institutionernes funktionsmåde. Det er meningen, at dette dokument skal danne udgangspunkt for debatten på konventets plenarmøde den 20.-21. januar 2003.

INSTITUTIONERNES FUNKTIONSMÅDE**Arbejdsdokument udarbejdet af konventets sekretariat
og godkendt af præsidiet**

1. Konventets strategi har været at behandle institutionelle spørgsmål i forbindelse med substansspørgsmål. Kompetencer, instrumenter og procedurer er blevet behandlet efter saglige hensyn. Nøglekriterierne i konventets debatter har været enkelhed, effektivitet og demokratisk legitimitet, ikke hensyn til særlige institutionelle interesser. Det er vigtigt for konventets succes, at det bliver ved med at være sådan. Men selve institutionernes kapaciteter i lyset både af successive udvidelser og institutionernes ændrede rolle skal vurderes på baggrund af disse tre kriterier. Laeken-erklæringen udstikker en række specifikke spørgsmål i den forbindelse under den generelle overskrift "mere demokrati, åbenhed og effektivitet i Den Europæiske Union". Der er vedlagt en kopi af det relevante uddrag fra Laeken-erklæringen i bilaget til dette dokument.
2. Dette deskriptive dokument, der bygger på bidrag fra konventets medlemmer, har til formål at præcisere konventets debat om disse spørgsmål ved at gøre rede for den objektive baggrund. Det behandler de fire nuværende centrale institutioner - Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og Domstolen - hver for sig; Det Europæiske Råd, der er anerkendt i TEU, omhandles til sidst. Endelig opregner dokumentet nogle faktorer, der er relevante for en overvejelse af, hvordan institutionernes funktionsmåde kan forbedres. Det skal ikke betragtes som udtømmende; for ikke at foregribe drøftelserne på plenarmødet den 6.-7. februar om sociale og regionale spørgsmål omhandler det ikke Det Økonomiske og Sociale Udvalg eller Regionsudvalget og heller ikke - af hensyn til sammenhængen - andre fællesskabsinstanser som Revisionsretten. Endvidere omhandler dokumentet ikke Den Europæiske Centralbank og heller ikke diverse forslag fremsat i konventet som f.eks. tanken om at gøre konventet til en permanent instans eller de europæiske folks kongres.

3. I beskrivelsen af institutionernes nuværende funktionsmåde tager dokumentet hensyn til de institutionelle ændringer, der blev indført med Nice-traktaten (der skal træde i kraft den 1. februar 2003). Selv om formålet med disse ændringer er at forberede EU-institutionerne på udvidelsen, udelukker dette dokument ikke spørgsmål i forbindelse med en yderligere forbedring af institutionernes funktionsmåde, selv når de kan tænkes at gå ud over eller endog erstatte Nice-bestemmelserne.

EUROPA-PARLAMENTET

4. I de grundlæggende traktater blev Europa-Parlamentet betragtet som en rådgivende forsamling bestående af repræsentanter for de nationale parlamenter og med primært rådgivende funktioner. Siden de første direkte valg i 1979 har institutionen undergået store forandringer og udøver nu lovgivende, budgetmæssige og politiske funktioner.
5. I løbet af de successive udvidelser er antallet af parlamentsmedlemmer fortsat steget. I henhold til artikel 189 i TEF består Europa-Parlamentet "af repræsentanter for folkene i de i Fællesskabet sammensluttede stater". I artikel 190 fastsættes antallet af repræsentanter pr. stat. Det samlede antal er i øjeblikket 626. Med henblik på kommende udvidelser blev der allerede i Amsterdam-traktaten sat et loft på 700 medlemmer af Europa-Parlamentet (artikel 189 i TEF). Med Nice-traktaten blev dette loft forhøjet til 732.
6. Europa-Parlamentets lovgivende, budgetmæssige og politiske funktioner er blevet udviklet i en sådan grad, at det ændrer selve institutionens natur, men hverken afstemningsreglerne (vægtningen er den samme) eller medlemmernes repræsentativitet for så vidt angår forholdet mellem antallet af borgere og medlemmer har ændret sig væsentligt. Man har ment, at udtrykket i EF-traktaten (artikel 190) "repræsentanterne for folkene i de i Fællesskabet sammensluttede stater" berettigede, at proportionaliteten blev korrigeret for at give de mindst folkerige stater en "passende" repræsentation. Sammensætningen af Europa-Parlamentet har altid været resultatet af et system med degressiv proportionalitet. Denne type system giver forvridninger i repræsentativiteten.¹

¹ Et medlem fra Luxembourg repræsenterer i øjeblikket 72 000 borgere, mens en tysker repræsenterer 829 000, en italiener 662 000 og en svensker 402 000.

7. På regeringskonferencen i Nice foreslog Europa-Parlamentet således², at antallet af repræsentanter i Europa-Parlamentet, der skal vælges i hver medlemsstat, skal "fastlægges på grundlag af befolkningstallet og ud fra en proportional fordelingsnøgle, der er korrigeret på en sådan måde, at en stat ikke kan få færre end fire medlemmer" med en øvre grænse på 700 pladser. (En variation af dette forslag, som Europa-Parlamentets Udvalg om Konstitutionelle Anliggender overvejede, bestod i at fastsætte en fordelingsnøgle for alle pladser proportionalt med befolkningen, mens der blev tildelt minimum fire pladser til de stater, der ikke kunne nå dette minimumsantal ved at anvende den proportionelle nøgle). Regeringskonferencen accepterede ikke disse forslag.
8. Nice-traktaten fastlagde en ny fordeling af pladserne i Europa-Parlamentet. Den bygger på traditionel degressiv proportionalitet, men med visse undtagelser (navnlig i forbindelse med antallet af pladser, der tildeles Den Tjekkiske Republik og Ungarn).³
9. Den lave deltagelse i det seneste valg til Europa-Parlamentet, navnlig i visse lande, er et bevis på fornemmelsen af afstand til eller ligefrem en stigende mangel på interesse for EU-institutionerne, der ofte opfattes som utilnærmelige. Nogle føler, at et umiddelbart svar på denne type problem kan findes i de fælles principper, der ligger til grund for valgproceduren⁴. (Europa-Parlamentet havde også foreslået at vælge en række parlamentsmedlemmer på grundlag af en europæisk valgkreds med tværnationale lister. Kommissionen har for nylig omformuleret dette forslag i sin seneste meddelelse.).
10. I artikel 190, stk. 4, i TEF fastlægges retsgrundlaget for udarbejdelsen af "forslag til afholdelse af almindelige direkte valg ifølge en i alle medlemsstater ensartet fremgangsmåde eller efter principper, der er fælles for alle medlemsstater". Det er anden del af denne formulering

² Beslutning af 13. april 2000 med dets forslag til regeringskonferencen.

³ Der vil også være forskelle i repræsentativiteten i et EU med 27 medlemmer: et maltesisk medlem vil repræsentere 76 000 borgere, mens en tysker stadig vil repræsentere 829 000, en italiener 800 000 og en svensker 492 000.

⁴ Det skal i den forbindelse nævnes, at ordningerne for samarbejde mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter, herunder tanken om en kongres, som er blevet drøftet i den gruppe, der har Gisela Stuart som formand (CONV 353/02), kan vise sig at være effektive metoder til at gøre Europa-Parlamentet mere synligt og styrke dets offentlige anerkendelse.

(fælles principper), der ligger til grund for Rådets afgørelse af 25. juni 2002 og af 23. september 2002. Medlemsstaterne mangler stadig at vedtage de regler, der fastlægges i denne afgørelse, i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser⁵.

11. De vigtigste aspekter i afgørelsen er følgende:

- forholdstalsvalg med fleksibilitetsmargin for de medlemsstater, der kan tillade præferencelistevalg,
- valg af valgkredstype i medlemsstaten uden at skade valgets forholdstalskarakter,
- rækker af uoverensstemmelser med de øvrige institutioner og instanser i Unionen og med nationale parlamenter,
- begrænsninger for så vidt angår tidsplanen, idet man overholder traditioner vedrørende ugedag og offentliggørelse af valgets resultater.

12. I artikel 35 i udkastet til forfatningstraktat (CONV 369/02) omhandles "en protokol med bestemmelserne for valg til Europa-Parlamentet efter en ensartet procedure i alle medlemsstater". Der er tre muligheder for, hvordan protokollen til forfatningstraktaten kan udformes: a) teksten til afgørelsen af 25. juni 2002 og af 23. september 2002 indsættes som sådan; b) de principper, der ligger til grund for afgørelsen, indarbejdes; eller c) en egentlig ensartet valgprocedure fastlægges.

RÅDET

13. Rådet har både lovgivningsmæssige og udøvende (politikskabende) funktioner, der hver især inddrager forskellige instrumenter og processer. Arbejdsgruppe IV vedrørende Nationale parlamenter (CONV 353/02) har anbefalet, at når Rådet udøver sin lovgivningsmæssige funktion, bør dets drøftelser være åbne. Dette vil gå videre end Det Europæiske Råds afgørelse i juni 2002 om at åbne den indledende (forelæggelse) og endelige (afstemning) fase af

⁵ Det bør specificeres, at afgørelsen ikke er bindende for medlemsstaterne. I artikel 190, stk. 4, hedder det: "Rådet ... fastsætter herom forskrifter, som det henstiller til medlemsstaterne at vedtage i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser".

drøftelserne under den fælles beslutningsprocedure for offentligheden. I betragtning af, at Rådets lovgivende arbejde i øjeblikket er spredt ud på en række forskellige sammensætninger og derved risikerer en for specialiseret strategi, hvor lovgivningen ikke tager tilstrækkeligt hensyn til bredere interesser, foreslår nogle desuden at oprette et nyt Lovgivningsråd, der kun skal behandle lovgivningsforslag enten på specifikke områder eller i forbindelse med alle EU's anliggender.

14. Den voksende mængde spørgsmål, som Rådet skal behandle, og deres sammensatte karakter har ført til mindre sammenhæng og i nogle tilfælde endog til modstridende synspunkter om samme spørgsmål de forskellige rådssammensætninger imellem. Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) har ikke haft så let ved at spille sin historiske (om end uformelle) rolle med at koordinere arbejdet i andre rådssammensætninger. Det Europæiske Råd i Sevilla besluttede at begrænse antallet af rådssammensætninger til ni og at holde adskilte samlinger inden for de to centrale aktivitetsområder i Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser). (Arbejdsgruppe VII vedrørende EU's Optræden Udadtil har forsøgt at gå et skridt videre og formelt adskille de to sammensætninger (CONV 459/02)).
15. Det er i øjeblikket Rådet, der træffer afgørelse om antallet af rådssammensætninger samt deres specifikke ansvarsområder. Alternative løsninger kunne være enten at overdrage dette ansvar til Det Europæiske Råd eller i forfatningen definitivt at fastsætte antallet af rådssammensætninger og disses ansvarsområder.
16. Rådet har i modsætning til Kommissionen og Europa-Parlamentet altid haft kortfristede og deltidsbaserede formandskabsordninger. Rotationsordningen har haft den fordel at øge kendskabet til EU og skabe en følelse af ejerskab i medlemsstaterne. På den anden side er det vanskeligt for medlemsstaternes ministre at klare den stadig voksende række af komplekse formandskabsopgaver, og manglen på kontinuitet vil blive endnu mere skadelig, når perioden mellem formandskaberne efter udvidelsen overstiger tolv år.
17. En reform af formandskabsordningen vil skulle tage hensyn til de to krav om stabilitet og passende repræsentation for alle medlemsstater.

18. Udvidelsen vil gøre det stadig mere vanskeligt for Rådet at nå til enighed med enstemmighed. Derfor vil konventet formentlig anbefale en yderligere udvidelse af anvendelsen af kvalificeret flertal. Dette øger betydningen af stemmевægtningssystemet.
19. Med Nice-traktaten blev vedtaget en ny tredelt ordning, der kræver et flertal af vægtede stemmer, et flertal af medlemmerne i Rådet og et flertal, der repræsenterer mindst 62 % af EU's befolkning. Denne ordning er blevet kritiseret for at være for kompliceret og for at gøre det lidt vanskeligere at opnå kvalificeret flertal. Det er også blevet påpeget, at siden stemmefordelingen (ligesom fordelingen af pladserne i Europa-Parlamentet) fortsat er degressiv, får mindre folkerige medlemsstaters synspunkter større vægt i forhold til befolkningen end mere folkerige medlemsstaters synspunkter. Derfor foreslog Kommissionen i sin seneste meddelelse at indføre en ordning med dobbelt flertal (flertal af medlemsstater og befolkning).

KOMMISSIONEN

20. Fremgangsmåden for udnævnelse af Kommissionen, som ændret ved Amsterdam- og Nice-traktaten, er nu således:
- i) Rådet (stats- eller regeringscheferne, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal) indstiller en kandidat til formand for Kommissionen
 - ii) Europa-Parlamentet godkender indstillingen (simpelt flertal er tilstrækkeligt)
 - iii) Rådet vedtager med kvalificeret flertal og efter fælles overenskomst med den udpegede formand en liste over kandidater til de øvrige hverv som medlemmer af Kommissionen
 - iv) hele det således indstillede kollegium skal godkendes ved en afstemning i Europa-Parlamentet (simpelt flertal er tilstrækkeligt)
 - v) Rådet udnævner med kvalificeret flertal kollegiet.

Den udpegede formand har således et ord at skulle have sagt i forbindelse med valget af de øvrige medlemmer af kollegiet, selv om hans evne til i praksis at modsætte sig kandidaturer kan være begrænset, eftersom det i Nice-traktaten er fastsat, at listen over udpegede kommissærer "udarbejdes i overensstemmelse med hver enkelt medlemsstats indstilling".

21. Der er blevet fremsat forslag til ændringer af denne fremgangsmåde ofte med det formål at styrke Europa-Parlamentets rolle. Nogle foreslår at bytte om på den rækkefølge, hvori Rådet og Europa-Parlamentet handler¹.
22. Antallet af medlemmer af kollegiet er steget i årenes løb. Det bestod oprindeligt af 9 medlemmer (en statsborger fra hver af de 3 mindre medlemsstater og to fra hver af de 3 store medlemsstater), men har på nuværende tidspunkt 20 medlemmer (en statsborger fra hver af de 10 mindre medlemsstater og to fra hver af de 5 største medlemsstater). Nogle anser denne udvidelse for at være uforenelig med effektivitet, hvorfor der ifølge Nice-traktaten skal være én kommissær pr. medlemsstat, og når Unionen er nået op på 27 medlemsstater, skal der på grundlag af en retfærdig rotationsordning være færre kommissærer end medlemsstater.
23. Hvorledes den anden model skal fungere er ikke fastlagt. I de fremsatte forslag opnås nedskæringen enten ved en delvis rotation eller ved, at den udpegede formand for Kommissionen på grundlag af visse kriterier og sammen med de to andre institutioner, der deltager i indstillingen af kollegiet, foretager en udvælgelse. Det er allerede fastsat i traktaten (artikel 213 i TEF), at kommissærerne vælges under hensyn til deres duelighed, og nogle har anført, at en udvælgelse foretaget af den udpegede formand, der tager hensyn til den geografiske og politiske balance, måske vil tilvejebringe det hold, der er bedst kvalificeret til Kommissionens nøgleopgaver.
24. Jo større kollegiet er, jo større er behovet for at strømline dets struktur. Nogle forslag indeholder derfor en bestemmelse om to "niveauer" af kommissærer; nogle begrænser retten til at stemme om kollegiets afgørelser til at være forbeholdt det høje niveau.

¹ Se Kommissionens meddelelse af 4. december 2002.

25. Nogle ser en trussel mod Kommissionens uafhængighed i den opfattelse, at kommissærerne repræsenterer stater. Andre er bekymrede for, at kollegiets afgørelser, hvis kommissærerne i det udvidede kollegium opfattes på denne måde, ikke vil blive accepteret så villigt af flertallet af befolkningen i EU, da der er risiko for, at man vil betragte repræsentationen i kollegiet som alt for degressiv.
26. I et forsøg på at løse dette problem har nogle foreslået, at der i forbindelse med afstemning i kollegiet om visse emner skal kræves et bredere flertal. Andre har udtrykt bekymring for, at en sådan løsning kan underminere snarere end fremme en modig beslutningstagning i EU's fælles interesse og blot vil styrke det fejlagtige indtryk af et kollegium, der er sammensat af nationale repræsentanter.

DOMSTOLEN

27. Selv om de successive reformer af traktaterne har ændret Domstolens arkitektur og funktionsmåde, har disse ændringer ikke hidtil frembragt de ønskede resultater. Antallet af sager, hvori Domstolen anmodes om at træffe afgørelse, er steget i løbet af de seneste få år. Denne stigning skyldes i vid udstrækning, at der føjes nye aktionsområder for EU til traktaterne, samt de successive udvidelser af EU. Som følge heraf har Domstolen haft en alt for stor arbejdsbyrde i de senere år, tidsrummet mellem indgivelse af en anmodning og fremlæggelse af Domstolens afgørelse er blevet længere, og forskellen mellem antallet af sager, der indbringes for Domstolen, og antallet af afgørelser, der træffes, er blevet større¹. Når Domstolens fremtidige funktionsmåde overvejes, skal der også tages hensyn til eventuelle anbefalinger fra konventet om spørgsmål som udvidelse af enkeltpersoners muligheder for adgang til Domstolen.

¹ Ifølge statistikkerne for 2001 tager proceduren for en præjudiciel afgørelse i gennemsnit 22,7 måneder, og direkte anmodninger tager 23,1 måned.

28. Med Nice-traktaten blev der foretaget nogle nødvendige ændringer i den måde, hvorpå Domstolen fungerer, men de kan meget vel være utilstrækkelige i betragtning af omfanget af udvidelsen og kravene i den nye forfatningstraktat. Derudover finder nogle af de ændringer, som er fastsat i Nice-traktaten, ikke umiddelbart anvendelse, men kræver, at Rådet træffer en enstemmig afgørelse (f.eks. for at oprette særlige afdelinger), hvilket vil gøre det meget vanskeligt at gennemføre dem i praksis.
29. På nuværende tidspunkt sættes Domstolen i plenum (15 dommere) og i afdelinger (3 eller 5 dommere). Når Nice-traktaten træder i kraft, sættes Domstolen i plenum (25 dommere), i den store afdeling (11 dommere) og i afdelinger (3 - 5 dommere). Retten i Første Instans sættes i afdelinger med tre eller fem dommere, idet den dog i visse tilfælde kan sættes i plenum eller bestå af en enkelt dommer.
30. Domstolen omfatter én dommer pr. medlemsstat, som udnævnes af medlemsstaternes regeringer efter fælles overenskomst. Det samme gælder Retten i Første Instans. I praksis indstiller hver medlemsstat en kandidat, som godkendes af de øvrige medlemsstater. Nogle har foreslået, at der indføres et "filter" for medlemsstaternes indstillinger i lighed med det system, der anvendes for udnævnelse af dommere til medlemsstaternes højesteretter. Et sådant filter kunne bestå i, at medlemsstaternes indstillinger undersøges af et udvalg bestående af Domstolens præsident og en række præsidenter for nationale forfatningsdomstole eller af et udvalg, der består af Domstolens præsident, præsidenten for Retten i Første Instans og første generaladvokat.
31. Visse afgørelser, der vedrører Domstolens funktionsmåde og organisation, kræver enstemmighed i Rådet. Med Nice-traktaten kan nogle retsakter, f.eks. Domstolens procesreglement, vedtages med kvalificeret flertal. Det kan overvejes, om enstemmighed i visse tilfælde, hvor der stadig kræves enstemmighed i sådanne spørgsmål, kan erstattes af kvalificeret flertal.

DET EUROPÆISKE RÅD

32. Det oprindelige formål med Det Europæiske Råd, som samler (i gennemsnit fire gange om året) medlemsstaternes stats- og regeringschefer og formanden for Kommissionen (sammen med udenrigsministrene og et medlem af Kommissionen), var at give stats- og regeringscheferne lejlighed til uformelt at drøfte spørgsmål af fælles interesse (den såkaldte "kaminpassiar"). Selv om dette aspekt ikke er helt forsvundet, er det klart, at det er vanskeligt at tilrettelægge en sådan uformel debat i en gruppe på 32, og det vil blive endnu mere vanskeligt med 52.
33. Ifølge traktaten er Det Europæiske Råd det organ, der skal tilføre Unionen den fremdrift, der er nødvendig for dens udvikling, og fastlægge de overordnede politiske retningslinjer. Det Europæiske Råd har taget afgørende initiativer, som f.eks. iværksættelsen af Den Monetære Union. Nu forekommer Det Europæiske Råd imidlertid i langt højere grad at være et forum, hvor skiftende formandskaber søger at opnå tilslutning til de målsætninger og prioriteter, de foretrækker for Unionens fremtidige politik, og forsøger at få afgjort sager, der er blokeret. Men dette er også vanskeligt på grund af de nuværende beslutningsprocedurer (ingen afgørelser kan træffes med kvalificeret flertal, selv ikke hvor kvalificeret flertal finder anvendelse i Rådet).
34. Det Europæiske Råd i Sevilla i juni 2002 vedtog en række operative foranstaltninger (hvoraf ingen kræver traktatændringer), der skal forbedre Det Europæiske Råds effektivitet. Dagsordenen for Det Europæiske Råd forberedes nu i nærmere detaljer af Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser). En dagsorden vedtages formelt, og punkterne opdeles i dem, der kræver en indgående drøftelse, og dem, der ikke gør det. Den praktiske afvikling af møderne er også blevet strømlinet med en strammere planlægning over en kortere periode og mindre delegationer.

PRINCIPPER

35. Når konventet overvejer, hvorledes institutionernes funktionsmåde bedst kan forbedres, vil det måske være nyttigt at se på følgende principper:

- a) For det første udgør udvidelsen en udfordring for alle institutionernes effektivitet. Uanset subjektive bedømmelser af de enkelte institutioners nuværende effektivitet sammenlignet med de resultater, de tidligere har opnået, er det en objektiv kendsgerning, at udvidelsen vil få direkte indvirkning på dem som følge af det øgede antal, der er inddraget i beslutningstagningen, og dermed kan påvirke den enkelte institutions evne til at leve op til forventningerne.
- b) For det andet vil en sikring af hver enkelt institutions effektivitet hjælpe alle. Parlamentet har brug for effektive partnere i Rådet og Kommissionen samt en konsekvent medlovgiver i Rådet. Rådet har brug for rettidige og velovervejede forslag fra Kommissionen, og Kommissionen har brug for et Råd, som kan behandle dem hurtigt og myndigt. En forbedring af de enkelte institutioners effektivitet er således ikke et nulsumsspil, idet alle vinder.
- c) For det tredje er den institutionelle balance vigtig. En effektiv Kommission, hvis uafhængighed er styrket, og som derfor er bedre i stand til at give udtryk for fælles interesser og håndhæve fælles regler, kan modsvares af et effektivt Råd, der er sammensat på en sådan måde og har et sådant formandskab, at det kan tilskynde til hurtig og konsistent beslutningstagning, og et effektivt Parlament med udvidede lovgivningsbeføjelser i forbindelse med den fælles beslutningsprocedure. Hvis nogen af de tre bliver forholdsvis svagere, vil den overordnede struktur blive svækket. Interinstitutionelle ordninger skal respektere alle tre institutioners legitimitet og den nødvendige balance mellem dem.
- d) Endelig bør ændringer ideelt sikre længere varighed. Flere af de nuværende institutionelle bestemmelser (f.eks. antallet af pladser i Europa-Parlamentet/stemmer i Rådet) er af en sådan art, at de skal genforhandles, hver gang EU udvides. Under hensyn til en forfatningstraktats karakter kunne konventet overveje, om disse bestemmelser vil kunne revideres på en sådan måde, at de afspejler objektive kriterier, der automatisk kan anvendes efter en fremtidig udvidelse. Men enhver reform af institutionernes funktionsmåde bør først og fremmest tage sigte på at få dem til at arbejde bedre, få dem til at blive bedre forstået og accepteret og gøre det lettere for EU-borgerne at fastslå, hvem der er ansvarlig for hvad.

**UDDRAG FRA
LÆKEN-ERKLÆRINGEN
OM DEN EUROPÆISKE UNIONS FREMTID**

Mere demokrati, åbenhed og effektivitet i Den Europæiske Union

Den Europæiske Unions legitimitet beror på de demokratiske værdier, den forfægter, de mål, den forfølger, og de beføjelser og instrumenter, den råder over. Men det europæiske projekts legitimitet bygger også på demokratiske, åbne og effektive institutioner. De nationale parlamenter bidrager også til legitimeringen af det europæiske projekt. I erklæringen om Den Europæiske Unions fremtid, der er knyttet som bilag til Nice-traktaten, understreges behovet for at undersøge deres rolle i den europæiske konstruktion. Mere generelt er spørgsmålet, hvilke initiativer vi kan tage for at udvikle et europæisk offentligt rum.

Det første spørgsmål er, hvordan vi kan øge de nuværende institutioners demokratiske legitimitet og gøre dem mere åbne, og det gælder alle tre institutioner.

Hvordan kan Europa-Kommissionens autoritet og effektivitet øges? Hvordan skal Kommissionens formand udpeges: af Det Europæiske Råd, af Europa-Parlamentet eller ved direkte valg blandt borgerne? Skal Europa-Parlamentets rolle styrkes? Skal den fælles beslutningstagning udvides? Skal den måde, hvorpå vi vælger medlemmerne af Europa-Parlamentet, revideres? Er der behov for at etablere en europæisk valgkreds, eller er det bedst at bevare nationalt fastlagte valgkredse? Kan de to systemer kombineres? Skal Rådets rolle styrkes? Skal Rådet optræde på samme måde, når det optræder som lovgivende myndighed, og når det optræder som udøvende myndighed? Skal Rådets samlinger være offentlige, i det mindste når Rådet optræder som lovgivende myndighed, så der bliver større åbenhed? Skal borgerne have øget adgang til Rådets dokumenter? Hvordan sikres endelig balancen og den gensidige kontrol mellem institutionerne?

Det andet spørgsmål, der også er relateret til den demokratiske legitimitet, vedrører de nationale parlameters rolle. Skal de være repræsenteret i en ny institution ved siden af Rådet og Europa-Parlamentet? Skal de have en rolle på de områder af det europæiske virkefelt, hvor Europa-Parlamentet ikke har nogen kompetence? Skal de koncentrere sig om kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne, f.eks. ved forudgående kontrol af, om nærhedsprincippet overholdes?

Det tredje spørgsmål er, hvordan institutionernes beslutningstagning og måde at fungere på kan forbedres i et EU med omkring tredive medlemsstater. Hvordan vil EU bedre kunne fastsætte sine målsætninger og prioriteter samt sikre en bedre gennemførelse heraf? Er der behov for i højere grad at træffe beslutninger med kvalificeret flertal? Hvordan kan den fælles beslutningsprocedure mellem Rådet og Europa-Parlamentet forenkles og blive hurtigere? Hvad med formandskabet for EU, der skifter hvert halve år? Hvilken rolle skal Europa-Parlamentet spille i fremtiden? Hvad med de forskellige rådssammensætningers rolle og struktur? Hvordan kan der skabes større sammenhæng i EU's udenrigspolitik? Hvordan kan synergien styrkes mellem den højtstående repræsentant og den relevante kommissær? Skal EU's repræsentation udadtil i internationale fora udbygges yderligere?

