

BEGELEIDENDE NOTA

van: het praesidium

aan: de Conventie

Betreft: De werking van de instellingen

Voor de leden van de Conventie gaat hierbij een discussienota over de werking van de instellingen. Deze nota is bedoeld als basis voor het debat in de plenaire zitting van de Conventie op 20 en 21 januari 2003.

DE WERKING VAN DE INSTELLINGEN**Door het secretariaat van de Conventie opgestelde
en door het praesidium goedgekeurde discussienota**

1. De aanpak van de Conventie is geweest de institutionele vraagstukken als inhoudelijke kwesties te behandelen. Bevoegdheden, instrumenten en procedures zijn op hun merites getoetst. De sleutelcriteria tijdens de debatten van de Conventie waren eenvoud, doeltreffendheid en democratische legitimiteit; specifieke institutionele belangen zijn buiten beschouwing gelaten. Voor het welslagen van de Conventie is het van belang dat dit zo blijft. De capaciteiten van de instellingen zelf, zowel in het licht van de opeenvolgende uitbreidingen als in het licht van hun zich wijzigende rollen, moeten evenwel aan deze drie criteria worden getoetst. In de Verklaring van Laken wordt onder de algemene noemer van "meer democratie, transparantie en efficiëntie in de Europese Unie" een aantal specifieke punten in dit verband genoemd. De tekst van de betreffende passage van de Verklaring van Laken staat in een bijlage bij deze nota.
2. Deze beschrijvende nota, die gebaseerd is op bijdragen van leden van de Conventie, bevat objectieve achtergrondinformatie, waarmee wordt beoogd het debat van de Conventie over deze kwesties te verduidelijken. De vier bestaande instellingen - het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en het Hof van Justitie worden afzonderlijk behandeld: de Europese Raad, die door het VEU wordt erkend, wordt als laatste besproken. Tot slot worden nog enkele factoren genoemd die aandacht behoeven bij de bestudering van de wijze waarop de werking van de instellingen kan worden verbeterd. Er is niet gestreefd naar volledigheid: om niet vooruit te lopen op de besprekingen in de plenaire zitting van 6-7 februari over sociale en regionale vraagstukken worden het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's niet behandeld en ter wille van de coherentie worden andere communautaire organen, zoals de Rekenkamer evenmin besproken. Ook de Europese Centrale Bank komt in deze nota niet aan de orde, en andere in de Conventie naar voren gebrachte denkbeelden blijven eveneens buiten beschouwing, zoals het idee om van de Conventie een permanent orgaan te maken of om te vormen tot een Congres van de volkeren van Europa.

3. In deze nota wordt bij de beschrijving van de huidige werking van de instellingen rekening gehouden met de bij het Verdrag van Nice (dat op 1 februari 2003 in werking moet treden) ingevoerde institutionele wijzigingen. Hoewel het doel van deze wijzigingen is, de instellingen van de Unie op de uitbreiding voor te bereiden, sluit deze nota geen onderwerpen uit die verband houden met verdere verbeteringen van de werking van de instellingen, zelfs niet wanneer deze verder gaan dan de bepalingen van Nice of deze zelfs vervangen.

EUROPEES PARLEMENT

4. Op grond van de oprichtingsverdragen werd het Europees Parlement beschouwd als een overlegassemblee, bestaande uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen, met hoofdzakelijk raadgevende taken. Sedert de eerste rechtstreekse verkiezingen in 1979 heeft de instelling grondige veranderingen ondergaan en thans voert zij wetgevende, budgettaire en politieke taken uit.
5. Als gevolg van de opeenvolgende uitbreidingen is het aantal leden van het Parlement blijven toenemen. Krachtens artikel 189 van het VEG "bestaat het Parlement uit vertegenwoordigers van de volkeren van de staten die in de Gemeenschap zijn verenigd". In artikel 190 wordt het aantal vertegenwoordigers per lidstaat vastgesteld. Het totale aantal bedraagt thans 626. Met het oog op toekomstige uitbreidingen was in het Verdrag van Amsterdam reeds een maximum van 700 parlementsleden vastgesteld (artikel 189 VEG). In het Verdrag van Nice is dit maximum verhoogd tot 732.
6. De wetgevende, budgettaire en politieke taken van het Parlement hebben zich zodanig ontwikkeld dat het karakter van de instelling gewijzigd is, maar noch de stemregels (de weging blijft dezelfde), noch de representativiteit van de leden in de zin van het aantal burgers per lid zijn wezenlijk veranderd. Overwogen is dat de bewoordingen van het EG-Verdrag (artikel 190) "vertegenwoordigers van de volkeren van de staten" een correctie van de proportionaliteit rechtvaardigen om de "passende vertegenwoordiging" van de minst bevolkte staten mogelijk te maken. De samenstelling van het Parlement is in feite altijd het resultaat geweest van een stelsel van degressieve proportionaliteit. Dit type stelsel leidt tot vertekening van de representativiteit.¹

¹ Een lid uit Luxemburg vertegenwoordigt thans 72.000 burgers, terwijl een Duitser 829.000, een Italiaan 662.000 en een Zweed 402.000 burgers vertegenwoordigt.

7. Tijdens de Intergouvernementele Conferentie van Nice had het Europees Parlement derhalve voorgesteld ¹ dat het aantal in iedere lidstaat te kiezen vertegenwoordigers in het Parlement zou moeten worden "vastgesteld op basis van de bevolking volgens een evenredige verdeelsleutel die gecorrigeerd wordt door de toekenning van ten minste vier zetels per staat", met inachtneming van een maximum van 700 leden. (Een variant van dit voorstel, voorgelegd door de parlementaire Commissie constitutionele zaken, bestond uit de opstelling van een schaal voor de verdeling van alle zetels, evenredig aan de bevolking, met toewijzing van een minimum van vier zetels aan de staten die dit minimum aantal zetels niet door toepassing van de evenredigheidsschaal zouden bereiken). De IGC heeft deze voorstellen niet aanvaard.
8. Bij het Verdrag van Nice werd een nieuwe zetelverdeling in het Parlement vastgesteld. Deze is gebaseerd op de traditionele degressieve proportionaliteit, zij het met enkele uitzonderingen (vooral met betrekking tot het aantal van de aan Tsjechië en Hongarije toegewezen zetels). ²
9. De lage opkomst bij de laatste Europese verkiezingen, vooral in bepaalde landen, vormt een bewijs voor de geringe betrokkenheid bij, om niet te zeggen het toenemende gebrek aan interesse in, de Europese instellingen, die vaak als te ver van de burger afstaand worden gezien. Sommigen vinden dat een eerste oplossing voor dit type probleem kan worden gevonden in de gemeenschappelijke beginselen die aan de verkiezingsprocedure ten grondslag liggen ³. (Het Parlement had ook voorgesteld dat een aantal parlamentsleden zou worden gekozen op basis van een Europese kieskring via transnationale lijsten. De Commissie heeft dit voorstel in haar recente mededeling opnieuw geformuleerd).
10. Artikel 190, lid 4, van het VEG legt de wettelijke basis "voor de opstelling van een ontwerp voor het houden van rechtstreekse algemene verkiezingen volgens een in alle lidstaten eenvormige procedure of volgens beginselen die alle lidstaten gemeen hebben". Het is deze tweede formule

¹ Resolutie van 13 april 2000 met de voorstellen van het EP voor de Intergouvernementele Conferentie.

² In een Unie van 27 leden zouden de verschillen in representativiteit blijven bestaan: een Maltees lid zou 76.000 burgers vertegenwoordigen, terwijl een Duitser nog altijd 829.000, een Italiaan 800.000 en een Zweed 492.000 burgers zou vertegenwoordigen.

³ Opgemerkt zij in dit verband dat de regelingen voor de samenwerking tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen, met inbegrip van de idee van een Congres, die door de Werkgroep onder voorzitterschap van mevrouw Stuart zijn besproken (CONV 353/02), doeltreffende middelen zouden kunnen blijken te zijn om de zichtbaarheid en de publieke erkenning van het Europees Parlement te verbeteren.

(gemeenschappelijke beginselen) die heeft geleid tot het Besluit van de Raad van 25 juni en van 23 september 2002. De bij dit besluit vastgestelde regels moeten nog door de lidstaten in overeenstemming met hun respectieve grondwettelijke bepalingen worden aangenomen ⁵.

11. De belangrijkste aspecten van het besluit zijn de volgende:

- evenredige verkiezingen met enige speelruimte voor de lidstaten, die het uitbrengen van voorkeurstemmen mogelijk kan maken,
- keuze van het type kiesdistrict door de lidstaat, zonder dat het evenredige karakter van de verkiezingen nadelig mag worden beïnvloed,
- reeksen van onverenigbaarheden met de andere instellingen en organen van de Unie en met de nationale parlementen,
- beperkingen met betrekking tot het tijdschema, met inachtneming van de gebruiken betreffende de dag van de week en de bekendmaking van de verkiezingsuitslagen.

12. Artikel 35 van het voorontwerp van constitutioneel verdrag (CONV 369/02) voorziet in een "protocol met de bepalingen betreffende de verkiezingen voor het Europees Parlement volgens een in alle lidstaten eenvormige procedure". Voor de inhoud van het protocol bij het constitutioneel verdrag zijn drie opties mogelijk: a) invoeging van de tekst van het besluit van 25 juni en van 23 september 2002 als zodanig; b) verwoording van de beginselen die aan het besluit ten grondslag liggen; of c) opstelling van een werkelijk eenvormige verkiezingsprocedure

RAAD

13. De Raad heeft zowel wetgevende als uitvoerende (beleidsvormende) taken, die elk hun eigen instrumenten en processen met zich meebrengen. Werkgroep IV (de rol van de nationale parlementen - CONV 353/02) beval aan dat de Raad bij de uitvoering van zijn wetgevende taak altijd openbaar zou vergaderen. Dit gaat verder dan het besluit van de Europese Raad van

⁵ Opgemerkt zij dat het besluit voor de lidstaten niet verbindend is. Immers, uit hoofde van artikel 190, lid 4, "stelt de Raad ... de desbetreffende bepalingen vast, waarvan hij de aanneming door de lidstaat overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen aanbeveelt".

juni 2002 om de eerste fase (presentatie) en de laatste fase (stemming) van besprekingen uit hoofde van de medebeslissingsprocedure voor het publiek open te stellen. Gezien het feit dat de wetgevende werkzaamheden van de Raad thans over verschillende formaties gespreid zijn, wat het risico met zich meebrengt van een te gespecialiseerde aanpak, met het gevaar dat in de wetgeving onvoldoende rekening wordt gehouden met meer algemene belangen, stellen enkelen daarnaast voor een nieuwe wetgevende Raad in te stellen, die zich uitsluitend met wetgevingsvoorstellen zou bezighouden, hetzij op specifieke terreinen, hetzij voor het gehele scala van activiteiten van de Unie.

14. De toenemende verscheidenheid aan en complexiteit van de vraagstukken die de Raad moet bespreken, heeft geleid tot minder samenhang tussen de verschillende Raadsformaties en in sommige gevallen zelfs tot tegengestelde standpunten over dezelfde kwesties. De Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen is minder in staat gebleken zijn historische (zij het informele) rol van coördinator van de werkzaamheden van de andere Raadsformaties uit te oefenen. De Europese Raad in Sevilla besloot het aantal Raadsformaties tot negen te beperken en voor de twee belangrijkste werkterreinen van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen afzonderlijke zittingen te houden (Werkgroep VII (extern optreden) was geneigd één stap verder te gaan en de twee formaties formeel te scheiden (CONV 495/02)).
15. Besluiten over het aantal Raadsformaties, alsook over hun specifieke werkterreinen, worden momenteel door de Raad genomen. Alternatieven zouden kunnen zijn om deze taak aan de Europese Raad toe te wijzen of om in de grondwet het aantal Raadsformaties en hun taken definitief vast te leggen.
16. In tegenstelling tot de situatie bij de Commissie en het Parlement is het voorzitterschap van de Raad altijd uitsluitend geregeld geweest op kortetermijn- en deeltijdbasis. Het toerbeurtsysteem heeft als voordeel gehad dat de mensen zich meer bewust zijn geworden van de Unie en dat in de lidstaten een besef van verantwoordelijkheid is ontstaan. Anderzijds kunnen de ministers van de lidstaten het almaar toenemende aantal complexe taken van het voorzitterschap moeilijk aan, en het gebrek aan continuïteit zal nog schadelijker zijn wanneer na de uitbreiding de periode tussen twee voorzitterschappen, voor een lidstaat meer dan twaalf jaar zal omspannen.
17. Bij de hervorming van het voorzitterschap zou hoe dan ook het probleem van de twee eisen inzake stabiliteit en adequate vertegenwoordiging van alle lidstaten moeten worden aangepakt.

18. Door de uitbreiding zal het voor de Raad extra moeilijk worden unanieme overeenstemming te bereiken. Daarom zal de Conventie waarschijnlijk een verdere uitbreiding van de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid aanbevelen. Dat maakt het belang van de regeling voor de stemmenweging nog groter.
19. Met het Verdrag van Nice is besloten tot een nieuw systeem waarin een drievoudige meerderheid vereist is: een meerderheid in gewogen stemmen, een meerderheid van de leden van de Raad en een meerderheid die ten minste 62% van de bevolking van de Unie vertegenwoordigt. Daarop kwam als kritiek dat zo'n systeem buitensporig gecompliceerd is en het iets moeilijker maakt een gekwalificeerde meerderheid te bereiken. Ook is erop gewezen dat de opvattingen van lidstaten met een geringer inwonersaantal naar verhouding meer gewicht in de schaal leggen dan die van lidstaten met een groter inwonersaantal, omdat de stemtoewijzing (evenals de zetelverdeling in het Europees Parlement) degressief blijft. Om die redenen heeft de Commissie in haar recente mededeling voorgesteld een dubbel meerderheidssysteem in te voeren (meerderheid van de lidstaten en meerderheid van de bevolking).

COMMISSIE

20. De procedure voor de benoeming van de Commissie, als gewijzigd bij de verdragen van Amsterdam en Nice, is nu als volgt:
- i) de Raad (staatshoofden en regeringsleiders, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen) draagt iemand als voorzitter van de Commissie voor;
 - ii) het Europees Parlement keurt die voordracht goed (gewone meerderheid van stemmen is voldoende);
 - iii) de Raad stelt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen in overeenstemming met de voorgedragen voorzitter een lijst van kandidaat-leden van de Commissie vast;
 - iv) het gehele aldus voorgedragen college moet bij stemming door het Europees Parlement worden aanvaard (gewone meerderheid van stemmen is voldoende);
 - v) het college wordt door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen benoemd.

Aldus heeft de voorgedragen voorzitter enige inspraak in de keuze van de andere leden van het college, al zal hij in de praktijk slechts een beperkte mogelijkheid hebben zich tegen een kandidatuur te verzetten, daar het Verdrag van Nice bepaalt dat de lijst van kandidaat-Commissieleden "overeenkomstig de voordrachten van de lidstaten" moet worden opgesteld.

21. Er zijn denkbeelden geopperd tot wijziging van die procedures, vaak met het doel de rol van het Europees Parlement te vergroten. Sommigen stellen voor de volgorde van optreden van de Raad en het Parlement om te keren ¹.
22. Het aantal leden van het college is in de loop der tijd toegenomen. Oorspronkelijk waren het er 9 (van 3 lidstaten elk 1 ingezetene en van de 3 grotere lidstaten elk 2), maar nu zijn het er 20 (van 10 lidstaten elk 1 ingezetene en van de 5 grootste lidstaten elk 2). Sommigen achten de toename niet verenigbaar met efficiëntie; daarom bepaalt het Verdrag van Nice dat er 1 Commissielid per lidstaat zal zijn, en dat er minder Commissieleden dan lidstaten zullen zijn wanneer de Unie 27 lidstaten telt, volgens een toerbeurtsysteem op voet van gelijkheid.
23. Hoe het tweede model eruit moet zien is niet bepaald. Voorgesteld is de verkleining tot stand te brengen door een gedeeltelijke roulering of via een selectie door de voorgedragen voorzitter van de Commissie aan de hand van bepaalde criteria, in overleg met de andere twee instellingen die deelnemen aan de benoeming van het college. Het Verdrag bepaalt reeds (artikel 213 VEG) dat de leden van de Commissie gekozen worden op grond van hun bekwaamheid, en sommigen hebben gesteld dat een selectie door de voorgedragen voorzitter, waarin een geografisch en politiek evenwicht in aanmerking wordt genomen, zou leiden tot het college dat het meest geschikt is voor de kerntaken van de Commissie.
24. Hoe groter het college, hoe groter de noodzaak om de structuur te stroomlijnen. Sommige voorstellen bevatten daarom een regeling voor Commissieleden van twee "niveaus"; in sommige daarvan wordt het stemrecht over besluiten van het college beperkt tot het hoogste niveau.

¹ Zie de mededeling van de Commissie van 4 december 2002.

25. Sommigen beschouwen de zienswijze dat de leden van de Commissie staten vertegenwoordigen als een bedreiging van de onafhankelijkheid van de Commissie. Anderen vrezen dat besluiten van het college, indien de Commissieleden in het uitgebreide college aldus gezien worden, niet zo gemakkelijk geaccepteerd zullen worden door een meerderheid van de bevolking van de EU, omdat het gevaar bestaat dat de vertegenwoordiging in het college als buitensporig degressief wordt beschouwd.
26. In een poging hiervoor een oplossing te vinden, hebben sommigen voorgesteld dat er voor beslissingen in het college over bepaalde aangelegenheden ruimere meerderheden vereist zouden moeten zijn. Anderen hebben de vrees uitgesproken dat een dergelijke benadering een doortastende besluitvorming in het gemeenschappelijke belang van de Unie wellicht eerder ondermijnt dan bevordert en het verkeerde beeld van een college dat bestaat uit nationale vertegenwoordigers slechts zou versterken.

HOF VAN JUSTITIE

27. Hoewel de successieve verdragswijzigingen veranderingen hebben gebracht in de samenstelling en de werking van het Hof, hebben die veranderingen tot dusver niet tot de gewenste resultaten geleid. Het aantal gevallen waarover het Hof een uitspraak moet doen, is de laatste jaren toegenomen. Die stijging is grotendeels het gevolg van de toevoeging van nieuwe bevoegdheden van de Unie aan de verdragen en van de successieve uitbreidingen van de Unie. Dientengevolge heeft het Hof van Justitie de laatste jaren buitensporig veel werk, is de periode tussen het tijdstip van rechtsingang en dat van de uitspraak van het Hof langer geworden, en heeft de kloof tussen het aantal bij het Hof aanhangig gemaakte zaken en het aantal uitspraken zich verbreed ¹. Bij de behandeling van de toekomstige werking van het Hof zal ook rekening moeten worden gehouden met eventuele aanbevelingen van de Conventie op punten als de verruiming van de mogelijkheid van toegang van personen tot het Hof.

¹ Volgens de statistieken voor 2001 duren procedures voor prejudiciële beslissingen gemiddeld 22,7 maanden, en rechtstreekse rechtsvorderingen 23,1 maanden.

28. Het Verdrag van Nice heeft enkele noodzakelijke veranderingen aangebracht in de wijze waarop het Hof te werk gaat, maar die zullen vermoedelijk tekortschieten gezien de schaal van de uitbreiding en de eisen van het nieuwe constitutionele verdrag. Daarnaast zijn sommige van de in het Verdrag van Nice opgenomen wijzigingen niet onmiddellijk toepasselijk, maar behoeven zij een unaniem besluit van de Raad (bijvoorbeeld voor de vorming van speciale kamers), wat de toepassing in de praktijk erg moeilijk maakt.
29. Momenteel komt het Hof bijeen in voltallige zitting (15 rechters) of houdt het zitting in kamers (3 of 5 rechters). Wanneer het Verdrag van Nice in werking is getreden, komt het Hof bijeen in voltallige zitting (25 rechters), en houdt het zitting als grote kamer (11 rechters) en in kamers (3 tot 5 rechters). Het Gerecht van eerste aanleg houdt zitting in kamers van 3 of 5 rechters, hoewel het in sommige zaken in voltallige zitting kan bijeenkomen of uit één rechter kan bestaan.
30. Het Hof van Justitie telt één rechter per lidstaat, die in onderlinge overeenstemming door de regeringen van de lidstaten wordt benoemd. Hetzelfde geldt voor het Gerecht van eerste aanleg. In de praktijk draagt iedere lidstaat een kandidaat voor, die door de andere lidstaten wordt goedgekeurd. Sommigen hebben voorgesteld een filter aan te brengen voor de voorstellen van de lidstaten in de trant van het systeem voor de benoeming van rechters bij de hooggerechts-hoven van de lidstaten. Zulk een filter zou kunnen bestaan uit een bestudering van de voordrachten van de lidstaten door een commissie bestaande uit de president van het Hof van Justitie en een aantal presidenten van de nationale constitutionele gerechtshoven, of door een commissie bestaande uit de president van het Hof van Justitie, de president van het Gerecht van eerste aanleg en de eerste advocaat-generaal.
31. Voor bepaalde besluiten betreffende de werking en de organisatie van het Hof is eenparigheid van stemmen in de Raad vereist. Met het Verdrag van Nice zouden sommige besluiten, zoals het reglement voor de procesvoering van het Hof, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kunnen worden aangenomen. Overwogen kan worden in sommige gevallen de voor zulke aangelegenheden nog vereiste eenparigheid van stemmen te vervangen door besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

EUROPESE RAAD

32. Het oorspronkelijke doel van de Europese Raad, waarin de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten en de voorzitter van de Commissie (gemiddeld viermaal per jaar) bijeenkomen (samen met de ministers van Buitenlandse Zaken en een lid van de Commissie), was de staatshoofden en regeringsleiders de gelegenheid te bieden voor informele gesprekken over zaken van gemeenschappelijk belang (de zogenaamde "fireside chat"). Hoewel dit aspect niet geheel verdwenen is, is het uiteraard moeilijk zulk een informeel gesprek in een groep van 32 tot stand te brengen, en met 52 zal het nog moeilijker zijn.
33. Volgens het Verdrag is de Europese Raad de instantie die de nodige impulsen geeft voor de ontwikkeling van de Unie en algemene politieke beleidslijnen vaststelt. De Europese Raad heeft fundamentele initiatieven genomen, zoals de ontwikkeling van de Monetaire Unie. De Europese Raad lijkt nu echter meer een gremium waarin de successieve voorzitterschappen trachten een akkoord te bereiken over hun favoriete doelstellingen en prioriteiten voor het toekomstige beleid van de Unie, en pogen een regeling te treffen voor dossiers die vastgelopen zijn. Maar ook dit is moeilijk, gezien de huidige besluitvormingsprocedures (geen besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, zelfs niet bij besluiten waarvoor in de Raad de gekwalificeerde meerderheid geldt).
34. De Europese Raad van Sevilla van juni 2002 is een aantal operationele maatregelen overeengekomen (die geen verdragswijziging vereisen) om de efficiëntie van de Europese Raad te verhogen. De agenda van de Europese Raad wordt nu meer in detail voorbereid door de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen. Er wordt formeel een agenda goedgekeurd, en er wordt onderscheid gemaakt tussen punten waarover een inhoudelijke discussie nodig is en punten waarbij dat niet het geval is. De praktische regelingen voor de bijeenkomsten zijn eveneens gestroomlijnd, met een strakkere programmering over een kortere periode, en kleinere delegaties.

PRINCIPES

35. Bij het beoordelen van de vraag op welke wijze de werking van de instellingen het best kan worden verbeterd, zou de Conventie wellicht de volgende principes in overweging kunnen nemen:

- a) Ten eerste stelt de uitbreiding eisen aan de doeltreffendheid van alle instellingen. Subjectieve oordelen over de huidige effectiviteit van de verschillende instellingen in vergelijking tot hun prestaties in het verleden terzijde gelaten, is het een objectief feit dat de uitbreiding een onmiddellijke weerslag op de instellingen zal hebben, omdat er bij de besluitvorming grotere aantallen betrokken zijn, en daardoor het vermogen van iedere instelling zich van haar taak te kwijten, potentieel zal aantasten.
- b) Ten tweede zou het garanderen van de effectiviteit van iedere instelling voor alle instellingen nuttig zijn. Het Parlement heeft effectieve gesprekspartners bij de Raad en de Commissie nodig, en een Raad die een coherente medewetgever is. De Raad heeft behoefte aan weloverwogen Commissievoorstellen op het juiste ogenblik, en de Commissie heeft behoefte aan een Raad die haar voorstellen voortvarend en bekwaam kan behandelen. De verbetering van de doeltreffendheid van de verschillende instellingen is derhalve geen neutrale operatie: zij winnen er alle bij.
- c) Ten derde is het institutionele evenwicht van belang. Een efficiënte Commissie met een versterkte onafhankelijkheid die daardoor beter het gemeenschappelijk belang kan dienen en de gemeenschappelijke regels kan handhaven, zou haar plaats hebben naast een efficiënte Raad, op zodanige wijze samengesteld en voorgezeten dat een snelle en consistente besluitvorming wordt bevorderd, en een doeltreffend Parlement, met een grotere medebeslissingsbevoegdheid op wetgevingsgebied. Indien één van de drie instellingen relatief zwakker wordt, zou de algemene structuur verzwakt worden. De interinstitutionele regelingen moeten de legitimiteit van alle drie de instellingen en het noodzakelijke onderlinge evenwicht eerbiedigen.
- d) Tenslotte zouden de veranderingen in het ideale geval voor een langere duur moeten gelden. Over verscheidene van de huidige institutionele bepalingen (bv. aantal EP-zetels/Raadsstemmen) moet bij iedere uitbreiding van de Unie opnieuw worden onderhandeld. Gezien de aard van een constitutioneel verdrag zou de Conventie kunnen nagaan of die bepalingen zo herzien kunnen worden dat zij objectieve criteria weerspiegelen, die bij een toekomstige uitbreiding automatisch kunnen worden toegepast. Maar de opzet van iedere hervorming van de werking van de instellingen zou in de eerste plaats moeten zijn dat de instellingen beter werken, dat zij meer begrip ontmoeten en beter aanvaard worden, en dat de burgers van de EU gemakkelijker kunnen vaststellen wie waarvoor verantwoordelijk is.

UITTREKSEL UIT DE VERKLARING VAN LAKEN OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE

Meer democratie, transparantie en efficiëntie in de Europese Unie

De Europese Unie put haar legitimiteit uit de democratische waarden die zij uitdraagt, de doelstellingen die zij nastreeft en de bevoegdheden en instrumenten waarover zij beschikt. Maar het Europese project put ook zijn legitimiteit uit democratische, transparante en efficiënte instellingen. Ook de nationale parlementen dragen bij tot de legitimering van het Europese project. In de Verklaring betreffende de toekomst van de Unie, die aan het Verdrag van Nice is gehecht, is onderstreept dat hun rol in het Europese bestel moet worden onderzocht. Meer algemeen stelt zich de vraag welke initiatieven we kunnen nemen om een Europese publieke ruimte te ontwikkelen.

De eerste vraag luidt evenwel hoe we de democratische legitimiteit en de transparantie van de huidige instellingen kunnen vergroten, een vraag die geldt voor de drie instellingen.

Hoe kunnen de autoriteit en de doeltreffendheid van de Europese Commissie worden versterkt? Hoe dient de voorzitter van de Commissie te worden aangewezen, door de Europese Raad, door het Europees Parlement of door rechtstreekse verkiezing door de burger? Moet de rol van het Europees Parlement worden versterkt? Breiden we het medebeslissingsrecht al dan niet uit? Moet de manier waarop we de leden van het Europees Parlement verkiezen, herbekeken worden? Is een Europese kieskring nodig of blijven nationaal bepaalde kieskringen aangewezen? Kunnen beide systemen worden gecombineerd? Moet de rol van de Raad worden versterkt? Dient de Raad op dezelfde manier op te treden in zijn wetgevende en in zijn uitvoerende functie? Moeten, met het oog op meer transparantie, de zittingen van de Raad, althans in zijn wetgevende functie, openbaar worden? Moet de burger meer toegang hebben tot de documenten van de Raad? Hoe tenslotte het evenwicht en de wederzijdse controle tussen de instellingen te verzekeren?

Een tweede vraag, die ook verband houdt met de democratische legitimiteit, betreft de rol van de nationale parlementen. Moeten zij vertegenwoordigd zijn in een nieuwe instelling, naast de Raad en het Europees Parlement? Moeten zij een rol spelen op die gebieden van het Europese optreden waar het Europees Parlement niet bevoegd is? Moeten zij zich concentreren op de bevoegdheidsverdeling tussen Unie en lidstaten, bijvoorbeeld door een voorafgaande controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel?

De derde vraag luidt hoe we de efficiëntie van de besluitvorming en de werking van de instellingen kunnen verbeteren in een Unie van zowat dertig lidstaten. Hoe kan de Unie haar doelstellingen en prioriteiten beter bepalen en een betere uitvoering ervan waarborgen? Zijn er meer besluiten met gekwalificeerde meerderheid nodig? Hoe de medebeslissingsprocedure tussen Raad en Europees Parlement te vereenvoudigen en te versnellen? Wat met de halfjaarlijkse wisseling van het voorzitterschap van de Unie? Wat is de rol van het Europees Parlement? Wat met de rol en de structuur van de verschillende Raadsformaties? Hoe ook de coherentie van het Europees buitenlands beleid te vergroten? Hoe de synergie te versterken tussen de hoge vertegenwoordiger en de bevoegde Commissaris? Moet de externe vertegenwoordiging van de Unie in internationale fora verder worden uitgebouwd?