

CONV 477/03

NOTA DE ENVIO

de: Praesidium

para: Convenção

Assunto: **O funcionamento das instituições**

Junto se envia, à atenção dos membros da Convenção, um documento de reflexão sobre o funcionamento das instituições. Este documento destina-se a servir de base para o debate a realizar na sessão plenária da Convenção de 20 e 21 de Janeiro de 2003.

O FUNCIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES**Documento de reflexão elaborado pelo Secretariado da Convenção
e aprovado pelo Praesidium**

1. A abordagem seguida pela Convenção tem sido a de tratar os problemas institucionais em função das questões substantivas. As competências, os instrumentos e os procedimentos foram abordados pelo seu valor intrínseco. Os critérios fundamentais nos debates da Convenção têm sido a simplicidade, a eficácia e a legitimidade democrática, e não a preocupação por interesses institucionais específicos. Para que a Convenção seja coroada de êxito, é importante que assim continue a ser. No entanto, as capacidades das próprias instituições – à luz dos sucessivos alargamentos mas também da transformação do seu papel – têm de ser avaliadas em função destes três critérios. A Declaração de Laeken coloca uma série de questões específicas nesta matéria, sob o título geral de "Mais democracia, transparência e eficácia na União Europeia". Apresenta-se no anexo ao presente documento cópia do extracto pertinente da Declaração de Laeken.
2. O presente documento, que é de natureza descritiva e se baseia em contributos de membros da Convenção, pretende clarificar o debate da Convenção sobre estes assuntos apresentando referências objectivas. Aborda separadamente as quatro instituições centrais existentes – o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão e o Tribunal; o Conselho Europeu, reconhecido pelo TUE, é tratado em último lugar. O documento conclui enumerando alguns factores relevantes para a questão de saber como melhorar o funcionamento das instituições. Não pretende ser exaustivo: a fim de evitar antecipar o debate a realizar na sessão plenária de 6-7 de Fevereiro sobre as questões sociais e regionais, não aborda o Comité Económico e Social nem o Comité das Regiões; por uma questão de coerência, tão-pouco aborda outros organismos comunitários, tais como o Tribunal de Contas. Além disso, o documento não evoca o Banco Central Europeu nem outras ideias apresentadas na Convenção, tais como a de converter a própria Convenção num órgão permanente ou Congresso dos povos da Europa.

3. Ao descrever o actual funcionamento das instituições, este documento toma em conta as alterações institucionais introduzidas pelo Tratado de Nice (que deverá entrar em vigor em 1 de Fevereiro de 2003). Embora o propósito dessas alterações seja o de preparar as instituições da União para o alargamento, o presente documento não exclui questões relacionadas com uma nova melhoria do funcionamento das instituições, ainda que estas possam ir mais longe do que as disposições de Nice, ou mesmo substituí-las.

PARLAMENTO EUROPEU

4. De acordo com os Tratados fundadores, o Parlamento Europeu era visto como uma assembleia deliberativa, composta por representantes dos parlamentos nacionais, com funções principalmente consultivas. Desde as primeiras eleições directas, em 1979, a instituição sofreu profundas modificações, assumindo agora um papel legislativo, orçamental e político.
5. No decurso dos sucessivos alargamentos, o número de deputados do Parlamento tem continuado a aumentar. Nos termos do artigo 189.º do TCE, o Parlamento é "composto por representantes dos povos dos Estados reunidos na Comunidade". O artigo 190.º estabelece o número de representantes por Estado, sendo o número total de 626, actualmente. Na perspectiva dos futuros alargamentos, o Tratado de Amesterdão já fixara em 700 o número máximo dos deputados do Parlamento (artigo 189.º do TCE). O Tratado de Nice aumentou esse limite máximo para 732.
6. As funções legislativas, orçamentais e políticas do Parlamento desenvolveram-se a ponto de transformar a própria natureza da instituição, mas não se modificaram substancialmente as regras de votação (a ponderação permanece inalterada) nem a representatividade dos deputados em termos de rácio cidadãos/deputados. Tem-se considerado que os termos do Tratado CE (artigo 190.º) "representantes dos povos dos Estados" possibilitam uma correcção da proporcionalidade por forma a permitir uma representação "adequada" dos Estados menos populosos. Efectivamente, a composição do Parlamento sempre tem resultado de um sistema de proporcionalidade degressiva. Este tipo de sistema produz distorções da representatividade.¹

¹ Um deputado luxemburguês representa actualmente 72 000 cidadãos, ao passo que um alemão representa 829 000, um italiano 662 000 e um sueco 402 000.

7. Na Conferência Intergovernamental de Nice, o Parlamento Europeu propôs ², assim, que o número de representantes no Parlamento a eleger em cada Estado-Membro fosse "fixado em função da população, segundo um critério de repartição proporcional corrigido pela atribuição de um número mínimo de quatro mandatos por Estado", sob reserva de um limite máximo de 700 mandatos. (Uma variante desta proposta, contemplada pela Comissão dos Assuntos Constitucionais do Parlamento, consistia em elaborar uma grelha para todos os lugares que fosse proporcional à população, atribuindo ao mesmo tempo um mínimo de quatro lugares aos Estados que não atingissem esse número mínimo de lugares mediante a aplicação da grelha proporcional). A CIG não aceitou estas propostas.
8. O Tratado de Nice estabeleceu uma nova distribuição de lugares no Parlamento. Trata-se da tradicional proporcionalidade degressiva, embora com algumas excepções (especialmente em relação ao número de lugares atribuídos à República Checa e à Hungria). ³
9. A reduzida taxa de participação nas últimas eleições europeias, especialmente em certos países, constitui prova do afastamento, para não dizer da crescente falta de interesse nas instituições europeias, muitas vezes consideradas demasiado distantes. Alguns consideram que uma primeira resposta a este tipo de problema pode ser encontrada nos princípios comuns que subjazem ao processo eleitoral ⁴. (O Parlamento propôs igualmente a eleição de um certo número de deputados do Parlamento com base num círculo eleitoral europeu, através de listas transnacionais. A Comissão reformulou ultimamente esta proposta, na sua recente comunicação.)
10. O n.º 4 do artigo 190.º do TCE constitui a base jurídica para a elaboração de "um projecto destinado a permitir a eleição por sufrágio universal directo, segundo um processo uniforme em todos os Estados-Membros ou baseado em princípios comuns a todos os Estados-Membros". Foi esta segunda fórmula (princípios comuns) que inspirou a Decisão do

² Resolução de 13 de Abril de 2000 que contém as suas propostas para a Conferência Intergovernamental.

³ Numa União a 27 continuariam a existir disparidades na representatividade: um deputado maltês representaria 76 000 cidadãos, ao passo que um alemão continuaria a representar 829 000, um italiano 800 000 e um sueco 492 000.

⁴ Convém referir, a este propósito, que as modalidades de cooperação entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais, incluindo a ideia de um Congresso, debatida pelo Grupo de Trabalho presidido por Gisela Stuart (CONV 353/02), se poderão revelar formas eficazes de melhorar a visibilidade e o reconhecimento público do Parlamento Europeu.

Conselho de 25 de Junho e de 23 de Setembro de 2002. As regras estabelecidas por esta decisão ainda terão de ser adoptadas pelos Estados-Membros nos termos das respectivas normas constitucionais ⁵.

11. Os principais aspectos da decisão são os seguintes:

- escrutínio de tipo proporcional, com alguma margem de manobra atribuída aos Estados-Membros, que podem autorizar o escrutínio de lista preferencial;
- escolha do tipo de círculo eleitoral pelo Estado-Membro, sem prejuízo do carácter proporcional do sistema de escrutínio;
- conjunto de incompatibilidades com as outras instituições e organismos da União e com os parlamentos nacionais;
- limitações relativas ao calendário, embora no respeito das tradições relativas ao dia da semana e à publicação dos resultados das eleições.

12. O artigo 35.º do Projecto de Tratado Constitucional (CONV 369/02) prevê um "protocolo cujas disposições assegurariam a eleição do Parlamento Europeu por um processo uniforme em todos os Estados-Membros". São possíveis três opções em relação ao teor do protocolo ao Tratado Constitucional: a) inserir o texto da Decisão de 25 de Junho e de 23 de Setembro de 2002, enquanto tal; b) consagrar os princípios subjacentes à decisão; ou c) prever um processo eleitoral verdadeiramente uniforme.

CONSELHO

13. O Conselho desempenha funções tanto legislativas como executivas (formulação de políticas), envolvendo cada uma delas diferentes instrumentos e processos. O Grupo de Trabalho IV (Papel dos Parlamentos Nacionais – CONV 353/02) recomendou que, no exercício da função legislativa, o Conselho se reunisse em sessão aberta do princípio até ao fim, o que iria mais

⁵ Convém especificar que a decisão não vincula os Estados-Membros. Efectivamente, nos termos do n.º 4 do artigo 190.º, "O Conselho ... aprova as disposições cuja adopção recomendará aos Estados-Membros, nos termos das respectivas normas constitucionais".

longe do que a decisão do Conselho Europeu de Junho de 2002 de abrir ao público a fase inicial (apresentação) e a fase final (votação) do debate segundo o processo de co-decisão. Além disso, tendo em conta o facto de o trabalho legislativo do Conselho estar actualmente repartido por uma série de formações diferentes, correndo o risco de uma abordagem excessivamente especializada que faz com que a legislação não tenha suficientemente em conta os interesses mais gerais, alguns sugerem a criação de um novo Conselho Legislativo que trataria apenas as propostas legislativas, quer em domínios específicos quer em todos os campos de actividade da União.

14. A crescente variedade e complexidade das questões tratadas pelo Conselho levaram a um decréscimo da coerência, e em alguns casos até a opiniões contraditórias sobre os mesmos assuntos, entre as diferentes formações do Conselho. O Conselho Assuntos Gerais e Relações Externas tem-se mostrado menos capaz de exercer o seu papel histórico (embora informal) de coordenação dos trabalhos das outras formações do Conselho. Em Sevilha, o Conselho Europeu decidiu reduzir para nove o número de formações do Conselho e realizar sessões separadas dos dois principais domínios de actividade do Conselho Assuntos Gerais e Relações Externas. (O Grupo de Trabalho VII (Acção Externa) tende a preferir dar mais um passo, separando formalmente as duas formações (CONV 459/02)).
15. O número de formações do Conselho, a par dos respectivos domínios de competência, é actualmente determinado pelo Conselho. Poderiam constituir abordagens alternativas quer a atribuição dessa responsabilidade ao Conselho Europeu, quer a fixação definitiva, na Constituição do número e dos domínios de competência das formações do Conselho.
16. Ao contrário da Comissão e do Parlamento, o Conselho sempre operou segundo um sistema de Presidência a curto prazo e em *part-time*. O sistema rotativo tem tido a vantagem de amplificar o conhecimento da União e de criar um sentimento de "apropriação" nos Estados-Membros. Por outro lado, os Ministros dos Estados-Membros têm dificuldade em lidar com o número sempre crescente de tarefas complexas que implica uma Presidência, e a falta de continuidade será ainda mais prejudicial quando o período entre Presidências, após o alargamento, passar a ser superior a doze anos.
17. Toda e qualquer reforma do sistema de Presidência teria de contemplar estes dois requisitos: estabilidade e representação adequada de todos os Estados-Membros.

18. Com o alargamento, o Conselho terá cada vez mais dificuldade em chegar a acordo com base na unanimidade. Por este motivo, é provável que a Convenção recomende nova extensão da votação por maioria qualificada, o que torna mais importante o mecanismo de ponderação dos votos.
19. O Tratado de Nice adoptou um novo sistema triplo que exige a maioria dos votos ponderados, a maioria dos membros do Conselho e uma maioria que represente pelo menos 62% da população da União. Este sistema tem sido criticado como sendo excessivamente complexo e como dificultando ligeiramente a obtenção de uma maioria qualificada. Tem igualmente sido apontado que, uma vez que a atribuição dos votos (tal como o sistema de lugares no Parlamento Europeu) continua a ser degressiva, as opiniões de Estados-Membros menos populosos têm maior peso, em relação à população, do que as de Estados-Membros mais populosos. Por estas razões, a Comissão propôs, na sua recente comunicação, a introdução de um sistema de dupla maioria (maioria dos Estados-Membros e da população).

COMISSÃO

20. Na sequência das alterações introduzidas pelos Tratados de Amesterdão e de Nice, o processo de nomeação da Comissão é hoje em dia o seguinte:
- i) o Conselho (Chefes de Estado ou de Governo, deliberando por maioria qualificada) designa um candidato a Presidente da Comissão;
 - ii) o Parlamento Europeu aprova essa designação (bastando a maioria simples);
 - iii) o Conselho, deliberando por maioria qualificada e de comum acordo com o Presidente designado, aprova uma lista de candidatos aos restantes lugares da Comissão;
 - iv) todo o colégio assim designado é submetido a um voto de aprovação do Parlamento Europeu (bastando a maioria simples);
 - v) o Colégio é nomeado pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada.

Assim, o Presidente designado tem uma palavra a dizer na escolha dos outros membros do Colégio, embora na prática a sua capacidade de oposição às candidaturas possa ser limitada, uma vez que o Tratado de Nice estipula que a lista de Comissários designados deve ser "estabelecida em conformidade com as propostas apresentadas por cada Estado-Membro".

21. Têm sido apresentadas sugestões de alteração a estes procedimentos, muitas vezes com o objectivo de reforçar o papel do Parlamento Europeu. Alguns sugerem a inversão da ordem de actuação do Conselho e do Parlamento ⁶.
22. O número de membros do Colégio tem aumentado ao longo dos anos. Composto inicialmente por 9 membros (um nacional de cada um de 3, e dois de cada um dos 3 maiores Estados-Membros), conta actualmente com 20 (um nacional de cada um de 10, e dois de cada um dos 5 maiores Estados-Membros). Alguns consideram a expansão incompatível com a eficácia; nesta conformidade, o Tratado de Nice prevê um Comissário por Estado-Membro e prevê ainda que, quando a União contar 27 Estados-Membros, haja, com base numa rotação paritária, menos Comissários do que Estados-Membros.
23. Não ficou determinado o funcionamento do segundo modelo. As sugestões apresentadas concretizam a redução quer através de uma rotação parcial quer permitindo uma selecção pelo Presidente designado da Comissão, com base em determinados critérios, em articulação com as outras duas instituições que participam na nomeação do Colégio. O Tratado já estipula (artigo 213.º do TCE) que os Comissários são escolhidos em função da sua competência, e alguns têm argumentado que a selecção pelo Presidente designado, tendo em conta o equilíbrio geográfico e político, seria de molde a produzir a equipa mais qualificada para as tarefas-chave da Comissão.
24. Quanto maior for o Colégio, maior a necessidade de racionalizar a respectiva estrutura. Assim sendo, algumas propostas implicam que se prevejam dois "níveis" de Comissários; algumas restringem o direito de votar as decisões do Colégio apenas ao nível mais elevado.

⁶ Ver comunicação da Comissão de 4 de Dezembro de 2002.

25. Alguns consideram uma ameaça para a independência da Comissão a ideia de que os Comissários representam Estados. Outros receiam que, se imperar esta ideia sobre os Comissários no Colégio alargado, as decisões do Colégio possam ser mais dificilmente aceites pela maioria da população da UE, dado o risco de a representação no Colégio poder ser vista como excessivamente degressiva.
26. Numa tentativa de resolver este problema, alguns sugeriram que a votação no Colégio sobre determinadas matérias deveria requerer maiorias mais alargadas. Outros mostraram-se preocupados com a possibilidade de esta abordagem minar, em vez de fomentar, a tomada de decisões corajosas no interesse comum da União, e acabar por reforçar a impressão errónea de um Colégio composto por representantes nacionais.

TRIBUNAL DE JUSTICA

27. Embora as sucessivas reformas dos Tratados tenham alterado a arquitectura e o funcionamento do Tribunal, até à data essas alterações não produziram os resultados desejados. Nos últimos anos, aumentou o número de processos em que o Tribunal é chamado a decidir. Em grande medida, este aumento deve-se ao acrescentar de novos domínios de acção da União aos Tratados, bem como aos sucessivos alargamentos da União. Consequentemente, o Tribunal de Justiça tem tido uma carga de trabalho excessiva ao longo dos últimos anos, prolongou-se o período que medeia entre o momento em que é apresentado um pedido e o momento em que o Tribunal decide, e aumentou a diferença entre o número de acções interpostas no Tribunal e o número de decisões proferidas ⁷. Toda e qualquer consideração sobre o futuro funcionamento do Tribunal terá igualmente de ter em conta eventuais recomendações da Convenção sobre questões como a extensão do âmbito do acesso ao Tribunal pelos particulares.

⁷ Segundo as estatísticas relativas a 2001, os processos prejudiciais têm uma duração média de 22,7 meses, e os recursos directos 23,1 meses.

28. O Tratado de Nice introduziu algumas alterações indispensáveis no modo de funcionamento do Tribunal, mas estas poderão não ser suficientes, dada a escala do alargamento e os requisitos do novo tratado constitucional. Além disso, algumas das alterações previstas pelo Tratado de Nice não são imediatamente aplicáveis, exigindo uma deliberação do Conselho por unanimidade (como por exemplo em relação à criação de câmaras especializadas) que dificultará sobremaneira a sua aplicação prática.
29. Actualmente, o Tribunal reúne-se em sessão plenária (15 juízes) e em secções (3 ou 5 juízes). Depois da entrada em vigor do Tratado de Nice, o Tribunal reunir-se-á em sessão plenária (25 juízes), em grande secção (11 juízes) e em secções (3 a 5 juízes). O Tribunal de Primeira Instância reúne-se em secções compostas por três ou cinco juízes, embora em alguns casos possa reunir-se em sessão plenária ou ser composto por um único juiz.
30. O Tribunal de Justiça é composto de um juiz por Estado-Membro, nomeado de comum acordo pelos Governos dos Estados-Membros. O mesmo se aplica ao Tribunal de Primeira Instância. Na prática, cada Estado-Membro propõe um candidato, que é sancionado pelos outros Estados-Membros. Alguns sugeriram a introdução de um "filtro" em relação às propostas apresentadas pelos Estados-Membros, à semelhança do sistema de nomeação de juízes para os tribunais supremos dos Estados-Membros. Esse filtro poderia consistir na apreciação das nomeações apresentadas pelos Estados-Membros por um comité composto pelo Presidente do Tribunal de Justiça e por um certo número de Presidentes dos tribunais constitucionais nacionais, ou por um comité composto pelo Presidente do Tribunal de Justiça, Presidente do Tribunal de Primeira Instância e Primeiro Advogado-Geral.
31. Algumas das decisões relacionadas com o funcionamento e a organização do Tribunal exigem a unanimidade no âmbito do Conselho. Com o Tratado de Nice, determinados actos, tais como o Regulamento de Processo do Tribunal, poderão ser aprovados por maioria qualificada. Poderá ser ponderado se, em alguns casos em que é exigida uma deliberação por unanimidade em relação a estas matérias, não se poderia substituir a unanimidade pela votação por maioria qualificada.

CONSELHO EUROPEU

32. O propósito inicial do Conselho Europeu, que reúne (quatro vezes por ano, em média) os Chefes de Estado/Governo dos Estados-Membros e o Presidente da Comissão (juntamente com os Ministros dos Negócios Estrangeiros e um membro da Comissão), era o de proporcionar aos Chefes de Estado/Governo a oportunidade de debaterem informalmente assuntos de interesse comum (as chamadas "conversas à lareira"). Embora este aspecto não tenha desaparecido por completo, é óbvio que é difícil organizar um debate informal nestes moldes com 32 pessoas, e sê-lo-á ainda mais com 52.
33. Nos termos do Tratado, o Conselho Europeu é o órgão que dá à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e define orientações políticas gerais. O Conselho Europeu tomou iniciativas fundamentais, tais como o lançamento da União Monetária. Contudo, o Conselho Europeu aparenta-se muito mais, hoje em dia, a um fórum em que as sucessivas Presidências procuram obter acordos sobre os seus objectivos e prioridades favoritos para as futuras políticas da União, e procuram fechar *dossiers* que tenham ficado bloqueados. Mas mesmo isto é difícil, dados os actuais procedimentos decisórios (não existe VMQ, mesmo em relação a decisões em que se aplica a VMQ a nível do Conselho).
34. Em Junho de 2002, o Conselho Europeu de Sevilha acordou numa série de medidas operacionais (nenhuma das quais exigia a alteração dos Tratados) destinadas a aumentar a eficácia do Conselho Europeu. A ordem de trabalhos do Conselho Europeu é agora preparada mais pormenorizadamente pelo Conselho Assuntos Gerais e Relações Externas. É formalmente aprovada uma ordem de trabalhos, distinguindo-se entre os pontos que requerem um debate substantivo e aqueles que não o requerem. Também foram racionalizados os aspectos práticos das reuniões, com uma programação mais apertada num período mais breve, e com delegações mais pequenas.

PRINCÍPIOS

35. Ao considerar a melhor forma de melhorar o funcionamento das instituições, a Convenção poderá julgar útil a apreciação dos seguintes princípios:

- a) Em primeiro lugar, o Alargamento constitui um desafio à eficácia de todas as instituições. Pondo de lado os juízos subjectivos sobre o actual grau de eficácia de cada uma das instituições comparativamente ao seu desempenho no passado, é um dado de facto que o Alargamento terá um impacto directo sobre essas mesmas instituições, fazendo aumentar o número de intervenientes na tomada de decisão e afectando assim, potencialmente, a capacidade de resposta de cada instituição.
- b) Em segundo lugar, assegurar a eficácia de cada uma seria útil para todas. O Parlamento precisa de interlocutores eficazes a nível do Conselho e da Comissão, e precisa que o Conselho seja um co-legislador coerente. O Conselho precisa de propostas atempadas e bem ponderadas por parte da Comissão; a Comissão, por seu turno, precisa de um Conselho capaz de as tratar com rapidez e autoridade. Assim, melhorar a eficácia de cada uma das instituições não é um jogo "de soma zero": todas ficam a ganhar.
- c) Em terceiro lugar, o equilíbrio institucional é importante. Uma Comissão eficiente, reforçada na sua independência, logo mais capaz de articular o interesse comum e de aplicar regras comuns, pode ter correspondência num Conselho eficiente, com uma configuração e uma Presidência que encorajem uma tomada de decisão rápida e coerente, e num Parlamento eficaz, com poderes acrescidos de co-decisão legislativa. Se algum dos três se tornasse relativamente mais fraco, a estrutura global sairia enfraquecida. Os mecanismos interinstitucionais têm de respeitar a legitimidade dos três, bem como o necessário equilíbrio entre eles.
- d) Por último, as alterações deveriam idealmente garantir maior durabilidade. Várias das actuais disposições institucionais (por exemplo, número de lugares no PE/votos no Conselho) têm uma estrutura que exige renegociação a cada alargamento da União. Dada a natureza do Tratado Constitucional, a Convenção poderá julgar útil considerar se essas disposições poderiam ser revistas de forma a reflectir critérios objectivos, que poderiam ser aplicados automaticamente aquando de futuros alargamentos. Porém, qualquer reforma do funcionamento das instituições deve ser concebida, em primeiro lugar, para as fazer funcionar melhor; para fazer com que sejam mais bem compreendidas e aceites; e para fazer com que os cidadãos europeus tenham mais facilidade em identificar quem é responsável por quê.

**EXTRACTO DA
DECLARAÇÃO DE LAEKEN
SOBRE O FUTURO DA UNIÃO EUROPEIA**

Mais democracia, transparência e eficácia na União Europeia

A União Europeia baseia a sua legitimidade nos valores democráticos que transmite, nos objectivos que prossegue e nas competências e instrumentos de que dispõe. Todavia, a legitimidade do projecto europeu assenta também em instituições democráticas, transparentes e eficazes. Os parlamentos nacionais contribuem igualmente para a legitimação do projecto europeu. A declaração respeitante ao futuro da União, anexa ao Tratado de Nice, sublinhou a necessidade de analisar o papel dos parlamentos nacionais na construção europeia. De um modo mais geral, coloca-se a questão de saber quais as iniciativas que podem ser tomadas para desenvolver um espaço público europeu.

A primeira questão que se levanta é a de como podemos aumentar a legitimidade democrática e a transparência das actuais instituições, questão essa que se coloca às três instituições.

Como poderão ser reforçadas a autoridade e a eficácia da Comissão Europeia? Como deverá ser designado o presidente da Comissão: pelo Conselho Europeu, pelo Parlamento Europeu ou em eleições directas pelos cidadãos? Deverá reforçar-se o papel do Parlamento Europeu? Será ou não oportuno alargar o seu poder de co-decisão? Deverá ser revisto o modo de eleição dos membros do Parlamento Europeu? Será necessário criar um círculo eleitoral europeu ou deverão ser mantidos os círculos nacionais? Poderão os dois sistemas ser combinados? Deverá o papel do Conselho ser reforçado? Deverá o Conselho actuar da mesma maneira na sua qualidade de legislador e no quadro das suas competências de execução? Tendo em vista uma maior transparência, deverão as sessões do Conselho, pelo menos na sua função de legislador, passar a ser públicas? Deverá o cidadão ter um maior acesso aos documentos do Conselho? Por último, como assegurar o equilíbrio e o controlo mútuo entre as instituições?

A segunda questão, que também se relaciona com a legitimidade democrática, diz respeito ao papel dos parlamentos nacionais. Deverão estar representados numa nova instituição, a par do Conselho e do Parlamento Europeu? Deverão desempenhar um papel nos domínios da actuação europeia em que o Parlamento Europeu não tem competência? Deverão concentrar-se na repartição de competências entre a União e os Estados-Membros, por exemplo mediante um controlo prévio da observância do princípio da subsidiariedade?

A terceira questão que se levanta prende-se com a melhoria da eficiência do processo decisório e do funcionamento das instituições numa União composta por cerca de trinta Estados-Membros. Como poderá a União fixar melhor os seus objectivos e as suas prioridades e assegurar uma melhor execução dos mesmos? Serão necessárias mais decisões tomadas por maioria qualificada? Como simplificar e acelerar o procedimento de co-decisão entre o Conselho e o Parlamento Europeu? Será de manter a rotação semestral da Presidência da União? Qual o papel a dar ao Parlamento Europeu? Qual o papel e a estrutura futuros das diferentes formações do Conselho? Como reforçar a coerência da política externa europeia? Como reforçar a sinergia entre o Alto-Representante e o Comissário competente? Deverá a representação externa da União em instâncias internacionais ser ainda reforçada?