

FÖLJENOT

från:	Presidiet
till:	Konventet
Ärende:	Institutionernas sätt att fungera

För konventsledamöterna bifogas ett diskussionsunderlag om institutionernas sätt att fungera. Det är avsett som utgångspunkt för debatten vid konventets plenarmöte den 20–21 januari 2003.

=====

INSTITUTIONERNAS SÄTT ATT FUNGERA

Diskussionsunderlag som har utarbetats av konventets sekretariat och godkänts av presidiet

1. Konventets metod har varit att behandla de institutionella frågorna i förhållande till sakfrågorna. Befogenheter, instrument och förfaranden har tagits upp från fall till fall. Huvudkriterierna vid konventets debatter har varit enkelhet, effektivitet och demokratisk legitimitet och inte hänsynen till särskilda institutionella intressen. Det är viktigt att det förblir så för att konventet skall lyckas. Institutionernas utvecklingsmöjligheter måste dock bedömas enligt dessa tre kriterier mot bakgrund såväl av de på varandra följande utvidgningarna som att institutionernas roller förändras. I Laekenförklaringen återfinns ett antal särskilda frågor på detta tema under den övergripande rubriken "Mer demokrati, öppenhet och effektivitet i Europeiska unionen". En kopia av ett relevant utdrag ur Laekenförklaringen ingår i bilagan till detta dokument.
2. Detta beskrivande dokument som bygger på bidrag från konventsledamöterna är avsett att klargöra konventets debatt om dessa frågor genom att ge en objektiv bakgrund. Det tar upp de fyra befintliga centrala institutionerna var för sig – Europaparlamentet, rådet, kommissionen och domstolen: Europeiska rådet, som erkänns i EU-fördraget, behandlas sist. Dokumentet avslutas med en uppräkningslista av en del faktorer som är relevanta för diskussionerna om hur institutionernas sätt att fungera kan förbättras. Den är inte avsedd att vara uttömmande: för att undvika att föregripa diskussionerna vid plenarmötet om sociala och regionala frågor den 6–7 februari tas inte Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén upp, och av konsekvensskäl inte heller andra gemenskapsorgan, exempelvis revisionsrätten. Dessutom omfattar dokumentet inte Europeiska centralbanken och inte heller andra idéer som har framförts i konventet om att göra konventet som sådant till ett permanent organ eller en kongress med företrädare för Europas folk.

3. Vid beskrivningen av hur institutionerna för närvarande fungerar tas det i dokumentet hänsyn till de institutionella förändringar som infördes genom Nicefördraget (vilket skall träda i kraft den 1 februari 2003). Trots att syftet med dessa förändringar är att förbereda unionens institutioner för utvidgningen, utesluts i det här dokumentet inte frågor om en ytterligare förbättring av institutionernas sätt att fungera, också när dessa kan komma att gå utöver eller till och med ersätta bestämmelserna i Nicefördraget.

EUROPAPARLAMENTET

4. Enligt de konstituerande fördragen betraktades Europaparlamentet som en rådgivande församling sammansatt av företrädare för de nationella parlamenten med främst rådgivande uppgifter. Sedan de första direkta valen 1979 har institutionen undergått genomgripande förändringar och har nu lagstiftande, budgetära och politiska uppgifter.
5. Under loppet av de på varandra följande utvidgningarna har antalet parlamentsledamöter hela tiden ökat. Enligt artikel 189 i EG-fördraget skall parlamentet "bestå av företrädare för folken i de i gemenskapen sammanslutna staterna". I artikel 190 fastställs antalet företrädare per stat. Det totala antalet är för närvarande 626. Med tanke på framtida utvidgningar fastställdes redan i Amsterdamfördraget ett tak på 700 parlamentsledamöter (artikel 189 i EG-fördraget). I Nicefördraget höjdes taket till 732.
6. Europaparlamentets lagstiftande, budgetära och politiska uppgifter har utvecklats i så hög grad att institutionens själva karaktär har förändrats, men varken omröstningsreglerna (viktningarna är fortfarande desamma) eller ledamöternas representativitet vad avser förhållandet mellan antalet medborgare och antalet ledamöter har förändrats påtagligt. Man har ansett att EG-fördragets formulering (artikel 190) "företrädare för folken i de stater" var en garanti för att proportionaliteten skulle korrigeras för att möjliggöra en "lämplig" representation för de stater som har den minsta folkmängden. Europaparlamentets sammansättning har alltid varit resultatet av ett system med degressiv proportionalitet. Denna typ av system leder till en snedvridning av representativiteten.¹

¹ En ledamot från Luxemburg företräder för närvarande 72 000 medborgare, medan en från Tyskland företräder 829 000, en från Italien 662 000 och en från Sverige 402 000 medborgare.

7. Vid regeringskonferensen i Nice hade Europaparlamentet därför föreslagit² att det antal företrädare i parlamentet som skall väljas i varje medlemsstat bör "bestämmas utifrån folkmängden enligt en proportionell fördelningsnyckel korrigerad med en minsta tilldelning av fyra platser per stat" med förbehåll för att den övre gränsen är 700. (En variant av detta förslag, som diskuterats i Europaparlamentets utskott för konstitutionella frågor, består i att man utarbetar en skala för alla mandaten vilken står i proportion till befolkningen, samtidigt som de stater som inte skulle uppnå detta minimiantal genom tillämpning av den proportionella skalan tilldelas minst fyra platser.) Regeringskonferensen godtog inte dessa förslag.
8. I Nicefördraget fastställdes en ny fördelning av platserna i Europaparlamentet. Den har den traditionella degressiva proportionaliteten, dock med några undantag, (särskilt i fråga om det antal mandat som tilldelades Tjeckien och Ungern).³
9. Det dåliga valdeltagandet, särskilt i en del länder, vid de senaste valen till Europaparlamentet tyder på distans, för att inte säga allt mindre intresse för de europeiska institutionerna, vilka ofta upplevs som alltför avlägsna. En del anser att början till lösningen på denna typ av problem ligger i de gemensamma principer som ligger till grund för valförfarandet⁴. (Europaparlamentet har också föreslagit att en antal parlamentsledamöter skall väljas på grundval av en europeisk valkrets genom gränsöverskridande listor. Kommissionen har nyligen formulerat om detta förslag i ett nytt meddelande.)
10. I artikel 190.4 i EG-fördraget fastställs den rättsliga grunden för utarbetandet av "ett förslag till allmänna direkta val enligt en i alla medlemsstater enhetlig ordning eller i enlighet med principer som är gemensamma för alla medlemsstater". Det är den andra formuleringen

² Resolutionen av den 13 april 2000 med förslagen inför regeringskonferensen.

³ Skillnaderna i representativitet skulle kvarstå i en union med 27 medlemmar: en ledamot från Malta skulle företräda 76 000 medborgare medan en från Tyskland fortfarande skulle företräda 829 000, en från Italien 800 000 och en från Sverige 492 000.

⁴ Det bör i detta sammanhang nämnas att arrangemangen för samarbete mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten, inklusive tanken på en kongress, som diskuterades av den arbetsgrupp där Gisela Stuart var ordförande (CONV 353/02) kan visa sig vara ett effektivt sätt att förbättra synligheten och allmänhetens erkännande av Europaparlamentet.

(principer som är gemensamma) som har påverkat rådets beslut av den 25 juni och av den 23 september 2002. Reglerna i detta beslut måste antas av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella föreskrifter⁵.

11. De viktigaste aspekterna av beslutet är följande:

- Proportionella, hemliga val med ett visst manöverutrymme för medlemsstaterna som får tillåta röstning om preferenslistor.
- Medlemsstaterna får välja typen av valkrets, utan att detta får inkräkta på valsystemets proportionella karaktär.
- En rad drag som är oförenliga med unionens övriga institutioner och organ och med de nationella parlamenten.
- Begränsningar när det gäller tidsplanen, samtidigt som traditionerna beträffande veckodag och offentliggörande av valresultatet följs.

12. I artikel 35 i utkastet till konstitutionellt fördrag (CONV 369/02) föreskrivs ett "protokoll med bestämmelser som säkerställer att Europaparlamentet väljs efter ett förfarande som är lika i alla medlemsstater". Det finns tre möjliga alternativ när det gäller innehållet i protokollet till det konstitutionella fördraget: a) att införliva själva beslutet av den 25 juni och den 23 september 2002, b) att ge uttryck för de principer som ligger bakom beslutet eller c) att föreskriva ett verkligt enhetligt valförfarande.

RÅDET

13. Rådet har både lagstiftande och verkställande uppgifter (uppläggning av politiken), som var och en inbegriper olika instrument och processer. Arbetsgrupp IV (de nationella parlamentens roll – CONV 353/02) rekommenderade att rådets möten alltid bör vara offentliga när det utövar sin lagstiftande funktion. Detta skulle gå längre än Europeiska rådets beslut i juni 2002

⁵ Det bör påpekas att beslutet inte är bindande för medlemsstaterna. Enligt artikel 190.4 "skall rådet ... fastställa bestämmelser om detta och rekommendera medlemsstaterna att anta bestämmelserna i enlighet med deras konstitutionella föreskrifter".

att allmänheten skall ha tillträde till det inledande (framläggandet) och det avslutande (omröstningen) skedet i diskussionerna vid medbeslutandeförfarandet. Med tanke på att rådets lagstiftningsarbete nu är utspritt på ett antal olika konstellationer och man därmed riskerar ett alltför specialiserat synsätt, där de vidare intressena inte beaktas tillräckligt i lagstiftningen, föreslog några dessutom att ett nytt lagstiftande råd skall upprättas som enbart skall ägna sig åt lagstiftningsförslag, antingen på specialområden eller över hela skalan av unionens verksamhet.

14. Den allt större omfattningen av och komplexiteten hos de frågor som rådet måste ta sig an har medfört minskad samstämmighet och i vissa fall till och med meningsmotsättningar om dessa frågor mellan olika rådskonstellationer. Rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser) har inte helt klarat av att utöva sin historiska (om än informella) roll som samordnare av arbetet i de andra rådskonstellationerna. Europeiska rådet i Sevilla beslutade att begränsa antalet rådskonstellationer till nio och att hålla separata möten om de båda huvudområdena för rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser). (Arbetsgrupp VII för yttre åtgärder ville helst gå ett steg längre och formellt skilja de båda konstellationerna åt (CONV 459/02).)
15. Det är för närvarande rådet som beslutar om antalet rådskonstellationer och deras särskilda ansvarsområden. Alternativen kan vara antingen att lägga detta ansvar på Europeiska rådet eller att slutgiltigt fastställa rådskonstellationernas antal och ansvarsområden i konstitutionen.
16. Rådet har, till skillnad från kommissionen och parlamentet, alltid haft bara kortfristiga deltidsarrangemang för ordförandeskapet. Systemet med roterande ordförandeskap har haft fördelen att sprida medvetenheten om unionen och skapa en känsla av tillhörighet i medlemsstaterna. Å andra sidan är det svårt för medlemsstaternas ministrar att klara av ordförandeskapets ständigt ökande rad av komplicerade arbetsuppgifter, och bristen på kontinuitet kommer att vara till ännu större skada när tidsrymden mellan ordförandeskapen efter utvidgningen blir mer än tolv år.
17. Vid varje reform av systemet med ordförandeskapen måste de båda kraven på stabilitet och på adekvat representation för alla medlemsstater tas upp.

18. I och med utvidgningen kommer det att bli allt svårare för rådet att fatta enhälliga beslut. Konventet kommer därför sannolikt att rekommendera ytterligare utvidgning av omröstning med kvalificerad majoritet. Detta ökar betydelsen av mekanismen för röstviktning.
19. Genom Nicefördraget antogs en nytt trefaldigt system som kräver en majoritet av de vägda rösterna, en majoritet av rådets medlemmar och en majoritet som motsvarar minst 62 % av unionens befolkning. Detta system har kritiserats för att vara alltför komplicerat och för att i någon mån göra det svårare att uppnå kvalificerad majoritet. Det har även påpekats att åsikterna hos medlemsstater med mindre folkmängd väger tyngre i förhållande till befolkningen än åsikterna hos medlemsstater med större folkmängd, eftersom fördelningen av röster (liksom systemet för platser i Europaparlamentet) förblir degressiv. Kommissionen föreslog därför i sitt meddelande nyligen att man inför ett system med dubbel majoritet (majoritet av medlemsstater och befolkning).

KOMMISSIONEN

20. Följande förfarande, ändrat genom Amsterdam- och Nicefördragen gäller nu för utnämningen av kommissionen:
- i) Rådet (stats- eller regeringschefer, som fattar beslut med kvalificerad majoritet) skall nominera en kandidat till ordförande för kommissionen.
 - ii) Europaparlamentet skall godkänna nomineringen (enkel majoritet räcker).
 - iii) Rådet skall med kvalificerad majoritet och i samförstånd med den nominerade ordföranden anta en förteckning över kandidater till de övriga ledamöterna av kommissionen.
 - iv) Hela det kollegium som har nominerats på detta sätt skall godkännas vid en omröstning i Europaparlamentet (enkel majoritet räcker).
 - v) Kollegiet skall utses av rådet med kvalificerad majoritet.

Den nominerade ordföranden har ett visst inflytande över valet av de övriga ledamöterna i kollegiet, även om hans möjlighet att motsätta sig kandidaturer i praktiken kan vara begränsad eftersom förteckningen över utsedda kommissionsledamöter enligt Nicefördraget måste "upprättas i enlighet med förslag från varje medlemsstat".

21. Förslag till ändringar av dessa förfaranden har lämnats ofta i syfte att förstärka Europaparlamentets roll. Några förslår att rådet och parlamentet skall agera i omvänd ordning¹.
22. Under åren har antalet ledamöter i kollegiet ökat. Det bestod ursprungligen av 9 ledamöter (en ledamot var från tre medlemsstater och två från var och en av de tre största medlemsstaterna) och har nu 20 ledamöter (en ledamot var från tio medlemsstater och två från var och en av de fem största medlemsstaterna). Några anser att ökningen förhindrar effektiviteten – enligt Nicefördraget skall det därför finnas en kommissionsledamot per medlemsstat – och att det skall vara färre kommissionsledamöter än medlemsstater, på grundval av rättvis rotation, när unionen har utökats till 27 medlemsstater.
23. Det har inte beslutats hur den andra modellen skall fungera. Enligt förslag som lagts fram skall minskningen uppnås antingen genom partiell rotation eller genom ett urval som görs av den nominerade ordföranden för kommissionen, på grundval av vissa kriterier, i samverkan med de två andra institutioner som deltar i utnämningen av kollegiet. Det föreskrivs redan i fördraget (artikel 213 i EG-fördraget) att kommissionsledamöterna skall utses på grundval av sin duglighet, och några hävdade att man kanske får det team som är bäst kvalificerat för kommissionens viktigaste uppgifter om den nominerade ordföranden gör ett urval med hänsyn till den geografiska och politiska balansen.
24. Ju större kollegiet blir desto större blir behovet att rationalisera dess struktur. Enligt några förslag skall det därför finnas två "nivåer" av kommissionsledamöter; enligt några begränsas rätten att rösta om kollegiets beslut endast till den högre nivån.

¹ Se kommissionens meddelande av den 4 december 2002.

25. Några ser uppfattningen att kommissionsledamöterna företräder stater som ett hot mot kommissionens oberoende. Andra är oroad över att kollegiets beslut, om kommissionsledamöterna i den utvidgade unionen uppfattas på detta sätt, kanske inte så gärna accepteras av majoriteten av EU:s befolkning eftersom det finns en risk för att representationen i kollegiet kan uppfattas som alltför degressiv.
26. I ett försök att ta itu med denna fråga föreslog några att omröstning i kollegiet om vissa frågor bör kräva bredare majoritet. Andra var oroliga för att ett sådant tillvägagångssätt kan undergräva i stället för att främja ett modigt beslutsfattande i unionens gemensamma intresse och endast förstärka det felaktiga intrycket av ett kollegium sammansatt av nationella företrädare.

DOMSTOLEN

27. Även om domstolens uppbyggnad och arbetsformer har ändrats genom successiva reformer av fördragen har dessa förändringar hittills inte gett önskat resultat. Antalet ärenden i vilka domstolen måste fatta avgöranden har ökat under de senaste åren. Denna ökning beror i stor utsträckning på att nya verksamhetsområden för unionen har lagts till fördragen samt på de successiva utvidgningarna av unionen. Detta har lett till att domstolen haft en alltför stor arbetsbörda under de senaste åren, längre tid har förflutit mellan överklagandet och domstolens avgörande, och klyftan mellan antalet ärenden som lämnats till domstolen och antalet avgöranden har vidgats¹. När man diskuterar hur domstolen skall fungera i framtiden bör man även beakta eventuella rekommendationer från konventet om sådana frågor som utvidgningen av enskilda personers möjlighet att vända sig till domstolen.

¹ Enligt statistiken från 2001 tar förhandsavgöranden i genomsnitt 22,7 månader och direkta överklaganden 23,1 månader.

28. I Nicefördraget gjordes en del nödvändiga förändringar i domstolens arbetssätt men dessa är förmodligen inte tillräckliga med tanke på utvidgningens omfattning och det nya konstitutionella fördragets krav. Några av de ändringar som föreskrivs i Nicefördraget kan dessutom inte tillämpas omedelbart utan kräver ett enhälligt beslut av rådet (t.ex. för inrättandet av specialiserade avdelningar) som kommer att göra det mycket svårt att genomföra dem i praktiken.
29. För närvarande skall domstolen sammanträda i plenum (15 domare) och i avdelningar (3 eller 5 domare). När Nicefördraget har trätt i kraft kommer domstolen att sammanträda i plenum (25 domare), i stor avdelning (11 domare) och i avdelningar (3–5 domare). Förstainstansrätten skall sammanträda i avdelningar med tre eller fem domare, men i vissa fall kan den sammanträda i plenum eller med en domare.
30. Domstolen skall bestå av en domare per medlemsstat som skall utses av medlemsstaternas regeringar i samförstånd. Detsamma gäller förstainstansrätten. I praktiken föreslår varje medlemsstat en kandidat som godkänns av de andra medlemsstaterna. Några föreslog att ett "filter" införs för medlemsstaternas förslag, liknande systemet för utnämning av domare till medlemsstaternas högsta domstolar. Ett sådant filter skulle kunna bestå i att medlemsstaternas nomineringar granskas av en kommitté bestående av domstolens ordförande och ett antal ordförande för nationella konstitutionella domstolar eller av en kommitté bestående av domstolens ordförande, förstainstansrättens ordförande och förste generaladvokaten.
31. Vissa beslut beträffande domstolens arbetssätt och organisation kräver enhällighet i rådet. Enligt Nicefördraget kan några rättsakter, t.ex. rådets arbetsordning, antas med kvalificerad majoritet. Man kan kanske överväga om enhällighet kan ersättas med omröstning med kvalificerad majoritet i vissa fall där enhällighet fortfarande krävs för sådana frågor.

EUROPEISKA RÅDET

32. Det ursprungliga syftet med Europeiska rådet, som (i genomsnitt fyra gånger om året) sammanför medlemsstaternas stats- eller regeringschefer och kommissionens ordförande (tillsammans med utrikesministrarna och en ledamot av kommissionen) var att ge cheferna ett tillfälle att informellt diskutera frågor av gemensamt intresse (s.k. samtal vid öppna spisen). Även om denna aspekt inte helt och hållet har försvunnit är det uppenbart att det är svårt att anordna en sådan informell debatt i en grupp med 32 deltagare, och det kommer att bli ännu svårare med 52 deltagare.
33. Enligt fördraget är Europeiska rådet det organ som skall ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och fastställa allmänna politiska riktlinjer. Avgörande initiativ har tagits av Europeiska rådet, t.ex. lanseringen av den monetära unionen. Europeiska rådet förefaller dock numera vara mer ett forum där på varandra följande ordförandeskap försöker enas om sina favoritmål och -prioriteringar för unionens framtida politik och försöker lösa frågor som blockerats. Men detta är alltför svårt på grund av de nuvarande beslutsförfarandena (ingen omröstning med kvalificerad majoritet ens för beslut där sådan omröstning tillämpas i rådet).
34. Vid Europeiska rådets möte i Sevilla i juni 2002 enades man om ett antal operativa åtgärder (ingen av dem kräver fördragsändringar) för att förbättra Europeiska rådets effektivitet. Europeiska rådets dagordning utarbetas nu mer i detalj av rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser). En dagordning antas formellt och punkterna delas upp alltefter om de kräver en diskussion i sak eller inte. De praktiska arrangemangen för mötena har också rationaliserats med en snävare programplanering över en kortare period och mindre delegationer.

PRINCIPER

35. När konventet diskuterar hur man bäst kan förbättra institutionernas arbetssätt kan det kanske finna det lämpligt att överväga följande principer:

- a) För det första innebär utvidgningen en utmaning för effektiviteten i samtliga institutioner. Om man bortser från subjektiva bedömningar av den nuvarande effektiviteten i enskilda institutioner jämfört med tidigare prestationer är det ett objektiva faktum att utvidgningen kommer att påverka dem direkt genom en ökning av det antal som deltar i beslutsfattandet och därför potentiellt inverka på varje institutions förmåga att fullgöra sina uppgifter.
- b) För det andra är det till hjälp för alla om man ser till att var och en är effektiv. Parlamentet behöver effektiva samtalspartner i rådet och kommissionen och en konsekvent medlagstiftare i rådet. Rådet behöver välavvägda förslag från kommissionen som kommer i rätt tid, och kommissionen behöver ett råd som kan handlägga dem snabbt och med auktoritet. Att förbättra effektiviteten i enskilda institutioner är alltså inte ett nollsummespel; alla vinner.
- c) För det tredje är det viktigt att det finns en balans mellan institutionerna. En effektiv kommission som är mer oberoende och sålunda bättre kan ge uttryck för det gemensamma intresset och genomföra allmänna regler kan matchas av ett effektivt råd som har en sådan sammansättning och en sådan ordförande att ett snabbt och konsekvent beslutsfattande uppmuntras och ett effektivt parlament med utvidgad befogenhet till medbeslutande i lagstiftningsfrågor. Om någon av de tre blir jämförelsevis svagare försvagas hela strukturen. Interinstitutionella arrangemang måste respektera legitimiteten hos alla tre och den nödvändiga balansen mellan dem.
- d) Slutligen bör idealet vara att förändringar säkerställer större varaktighet. Flera av de nuvarande institutionella bestämmelserna (t.ex. antalet platser i Europaparlamentet/röster i rådet) är sådana att det krävs omförhandling varje gång som unionen utvidgas. På grund av det konstitutionella fördragets art kan konventet vilja diskutera om dessa bestämmelser skall ses över så att de återspeglar objektiva kriterier, som kan tillämpas automatiskt vid kommande utvidgningar. Men varje reform av institutionernas arbetssätt bör framför allt vara ägnad åt att få dem att fungera bättre, att göra dem mer begripliga och lättare att acceptera och att göra det lättare för EU:s medborgare att fastställa vem som är ansvarig för vad.

=====

LAEKENFÖRKLARINGEN OM EUROPEISKA UNIONENS FRAMTID

Mer demokrati, öppenhet och effektivitet i Europeiska unionen

Europeiska unionen hämtar sin legitimitet ur de demokratiska värden som den står för, de mål den eftersträvar och den behörighet och de instrument som den förfogar över. Men det europeiska projektet hämtar också sin legitimitet ur demokratiska, öppna och effektiva institutioner. Även de nationella parlamenten bidrar till legitimering av det europeiska projektet. I förklaringen om unionens framtid som bifogas Nicefördraget understryks nödvändigheten av att undersöka deras roll i gemenskapsbygget. I största allmänhet inställer sig frågan om vilka initiativ vi kan ta för att utveckla ett europeiskt offentligt rum.

Den första frågan gäller dock hur vi kan utöka den demokratiska legitimiteten och öppenheten i de nuvarande institutionerna, en fråga som gäller för alla tre institutionerna.

Hur kan Europeiska kommissionens auktoritet och effektivitet förstärkas? Hur bör ordföranden för kommissionen utses, genom Europeiska rådet, genom Europaparlamentet eller genom medborgarnas direkta val? Bör Europaparlamentets roll förstärkas? Skall vi utvidga medbeslutanderätten? Bör formerna för val av ledamöter till Europaparlamentet ses över? Krävs det en europeisk valkrets eller bör vi även fortsättningsvis hålla oss till valkretsar som bestäms på nationell nivå? Kan de båda systemen kombineras? Måste rådets roll stärkas? Bör rådet agera på samma sätt i sin egenskap av lagstiftare som när det står för verkställigheten? Bör rådsmötena vara offentliga, åtminstone de som är av lagstiftande karaktär, för att få större öppenhet? Bör medborgaren ha bättre tillgång till rådets dokument? Hur kan slutligen balans och ömsesidig kontroll mellan institutionerna garanteras?

En andra fråga, som också hänger samman med den demokratiska legitimiteten, gäller de nationella parlamentens roll. Bör de vara representerade i en ny institution, vid sidan av rådet och Europaparlamentet? Skall de ha en kompletterande roll på de områden där Europa agerar, som Europaparlamentet saknar behörighet för? Skall de koncentrera sig på behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, exempelvis genom kontroll på förhand av att subsidiaritetsprincipen respekteras?

Den tredje frågan gäller hur vi kan effektivisera beslutsfattandet och institutionernas funktionssätt i en union med omkring trettio medlemsstater. Hur kan unionen bättre fastställa sina mål och prioriteringar och säkerställa att de genomförs på ett bättre sätt? Krävs det att fler beslut fattas med kvalificerad majoritet? Hur kan medbeslutandeförfarandet mellan rådet och Europaparlamentet förenklas och påskyndas? Kan den halvårsvisa rotationen av ordförandeskapet för unionen behållas? Vilken roll skall Europaparlamentet spela? Vad skall rådet i dess olika sammansättningar ha för roll och struktur? Hur kan man även öka konsekvensen i den europeiska utrikespolitiken? Hur förstärks en samarbetsdynamik mellan den höge representanten och den behörige kommissionsledamoten? Bör unionens representation utåt i internationella forum ytterligare utvidgas?