



Bruxelles, den 14.2.2018  
COM(2018) 95 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET  
EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET**

**Et Europa, der skaber resultater - Institutionelle muligheder for at gøre Den  
Europæiske Unions arbejde mere effektivt**

*Europa-Kommissionens bidrag til det uformelle møde mellem Unionens ledere  
den 23. februar 2018*

**DA**

**DA**

*"Vi må forbedre vores indbyrdes kommunikation — blandt medlemsstaterne, med EU-institutionerne, men vigtigst af alt med borgerne.*

*Vi skal være tydeligere i vores beslutninger. Bruge et klart og ærligt sprog. Fokuser på borgernes forventninger og med stort mod udfordre overforenklede løsninger fra ekstreme eller populistiske politiske kræfter."*

*Bratislavaerklæringen, den 16. september 2016*

*"Europas fremtid ligger i vores egne hænder, og [...] Den Europæiske Union er det bedste instrument til at nå vores mål.*

*Vi ønsker, at Unionen skal være stor i store sager og lille i små sager.*

*Vi vil fremme en demokratisk, effektiv og gennemsigtig beslutningsproces og bedre resultater."*

*Romerklæringen, den 25. marts 2017*

*"For at få succes i Europa, bliver vi nødt til at gøre en ende på denne evige kunstige modsætning mellem Unionen og dens medlemsstater.*

*Unionen kan kun bygges med medlemsstaterne og aldrig mod dem."*

*Jean-Claude Juncker, Strasbourg, den 17. januar 2018*

# **Et Europa, der skaber resultater — Institutionelle muligheder for at gøre Den Europæiske Unions arbejde mere effektivt**

**Europa-Kommissionens bidrag til det uformelle møde mellem Unionens ledere**

**den 23. februar 2018**

På et afgørende tidspunkt, nemlig den 16. september 2016, mødtes Europas stats- og regeringschefer om en positiv europæisk dagsorden i form af Bratislavaerklæringen og -køreplanen. Dette var udtryk for såvel en anerkendelse af, at EU er den bedst placerede til at løse de udfordringer, vi står overfor, som et løfte om at tjene europæernes behov bedre ved at skabe håndgribelige resultater vedrørende en række centrale prioriteter. Lederne anerkendte, at kun en fælles vilje til sammen at skabe resultater vedrørende de ting, der betyder noget, kan bidrage til at lukke hullet mellem løfterne, som de står på papiret, og borgernes forventninger.

Mere end et år senere virker Bratislavametoden. EU har gjort reelle fremskridt på områder som grænseforvaltning, forsvar, investeringer, digital økonomi, uddannelse og kultur og den sociale dimension af det indre marked. Denne nye metode er blevet styrket med ledernes dagsorden fra oktober 2017, som tydeligt fastlægger, hvad EU agter at gennemføre i løbet af de næste 16 måneder frem til valget til Europa-Parlamentet.

Det rette fokus for vores fælles indsats er at skabe et Europa, der skaber resultater for alle europæerne og opfylder deres forventninger. Spørgsmål af institutionel karakter har derfor med rette haft sekundær betydning.

Europa-Kommissionen mener fortsat, at tiden ikke er inde til abstrakte drøftelser af institutionelle reformer. Men der kan på grundlag af de eksisterende traktater træffes en række praktiske foranstaltninger for at gøre EU mere effektivt med hensyn til gennemførelsen af nøgleprioriteter. Det er, når alt kommer til alt, i kraft af vores fælles institutioner og de beslutningsprocesser, som vi i fællesskab har vedtaget, at vi kan levere, hvad vi lovede, og hvad borgerne forventer af os.

Europa-Kommissionen glæder sig derfor over formand Donald Tusk's initiativ til at invitere stats- og regeringscheferne til en drøftelse om institutionelle anliggender den 23. februar 2018. For at bidrage til drøftelserne indeholder den foreliggende meddelelse forskellige muligheder for at gøre EU's arbejde mere effektivt inden for de nuværende traktatrammer. Meddelelsen er ledsaget af en henstilling om en mere synlig europæisk dimension og en mere effektiv gennemførelse af valget til Europa-Parlamentet i 2019, hvori Europa-Kommissionen opdaterer og supplerer visse elementer af sin henstilling fra 2013<sup>1</sup>.

## **1. Spidskandidater: grundlaget for en politisk Europa-Kommission, som er mere i tråd med dagens Europa**

---

<sup>1</sup> Kommissionens henstilling af 12. marts 2013 om en mere demokratisk og effektiv gennemførelse af valget til Europa-Parlamentet (2013/142/EU) — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0142&from=DA>.

Den Europæiske Union er både en union af stater og en union af borgere. Borgerne repræsenteres direkte gennem Europa-Parlamentet og indirekte gennem deres egne regeringer, som arbejder sammen i Rådet og Det Europæiske Råd<sup>2</sup>. Europa-Kommissionens formand trækker på begge kilder til legitimitet: han eller hun foreslås af lederne i Det Europæiske Råd og vælges derefter af Europa-Parlamentet.

Det nye system med "Spitzenkandidaten", der blev indført i 2014, indebærer, at de europæiske politiske partier udpeger "spidskandidater" forud for valget til Europa-Parlamentet. Gennem dette system bliver der sat ansigter på konkurrencen mellem forskellige politiske programmer, og valgkampens fælleseuropæiske tilsnit blev skærpes. Systemet med spidskandidater medførte ikke, at den nedadgående tendens i valgdeltagelsen fra tidligere valg til Europa-Parlamentet<sup>3</sup> blev vendt, men betød en opbremsning i faldet<sup>4</sup>, da det tilførte et større element af oplysning og flere valgmuligheder<sup>5</sup>.

Systemet med spidskandidater er ikke et direkte præsidentvalg. Det er ikke automatisk kandidaten fra det parti, som opnår den største stemmeandel, der bliver formand for Europa-Kommissionen, men den, som er i stand til at finde flertalsstøtte i først Det Europæiske Råd i overensstemmelse med traktaterne<sup>6</sup>, dernæst i Europa-Parlamentet. Der mindes om, at Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd i henhold til traktaterne i fællesskab er ansvarlige for, at den proces, der fører til valg af formanden for Europa-Kommissionen, forløber hensigtsmæssigt. Medlemsstaterne har tiltrådt, at repræsentanter for Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd forud for Det Europæiske Råds afgørelse afholder de nødvendige høringer<sup>7</sup>.

I 2014 var det den spidskandidat, hvis parti opnåede den største stemmeandel, som var den bedst placerede til at finde flertalsstøtte i såvel Det Europæiske Råd som Europa-Parlamentet.

Efter at resultatet af spidskandidatprocessen var blevet bekræftet af Det Europæiske Råd den 27. juni 2014 og af Europa-Parlamentet den 15. juli 2014 var den en vigtig faktor, der gjorde det muligt for Juncker-Kommissionen at være mere politisk og mere fokuseret i sine politiske valg. En anden faktor var den strategiske dagsorden for nøgleprioriteter, der blev opstillet af

---

<sup>2</sup> Artikel 10, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union.

<sup>3</sup> Valgdeltagelse ved valg til Europa-Parlamentet: 1979: 61,99 %; 1984: 58,98 %; 1989: 58,41 %; 1994: 56,67 %; 1999: 49,51 %; 2004: 45,47 %; 2009: 42,97 %; 2014: 42,61 %.

<sup>4</sup> Fald i valgdeltagelsen i forhold til foregående valg til Europa-Parlamentet: 2004: 4,04 procentpoint; 2009: 2,5 procentpoint; 2014: 0,36 procentpoint.

<sup>5</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Rapport om valget til Europa-Parlamentet i 2014 — COM(2015) 206 final af 8.5.2015.

<sup>6</sup> I artikel 17, stk. 7, i Traktaten om Den Europæiske Union fastsættes det, at: "[u]nder hensyntagen til valget til Europa-Parlamentet og efter passende høringer foreslår Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal Europa-Parlamentet en kandidat til posten som formand for Kommissionen. Denne kandidat vælges af Europa-Parlamentet med et flertal af dets medlemmer. Hvis denne kandidat ikke opnår et sådant flertal, foreslår Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal inden en måned en ny kandidat, der vælges af Europa-Parlamentet efter samme procedure."

<sup>7</sup> Erklæring nr. 11 ad artikel 17, stk. 6 og 7, i traktaten om Den Europæiske Union, der er knyttet som bilag til slutakten fra den regeringskonference, der vedtog Lissabontraktaten.

Det Europæiske Råd i juni 2014<sup>8</sup>, og som indgår i de 10 punkter i de politiske retningslinjer, som udgjorde grundlaget for Europa-Parlamentets valg af formand Jean-Claude Juncker og naturligt afspejlede det program, som han havde ført kampagne på i hele Unionen. Dette var med til at vise, at EU-institutionerne og medlemsstaterne kan arbejde sammen og skabe resultater på områder, som betyder noget for borgerne og virkelig kræver en europæisk indsats. Alt dette skulle bidrage til at reducere den oplevede kløft mellem "Bruxelles" og medlemsstaterne.

Det bidrog til at ansvarliggøre den succesfulde spidskandidat i 2014, at denne havde ført kampagne i hele Europa og været i direkte kontakt med borgerne og valgte repræsentanter på lokalt, regionalt og nationalt plan. Denne proces gjorde, at Europa-Kommissionens formand kunne være mere selektiv i valget af prioriteter for en indsats på europæisk plan baseret på en fælles dagsorden med fælles ejerskab på tværs af institutionerne. Dette har hjulpet Europa-Kommissionen til at identificere, hvor der er brug for handling på EU-plan, og hvor der ikke er. At være "stor i store sager og lille i små sager" er derfor den metode, som Juncker-Kommissionen gør sig til talsmand for, og som godkendes i Romerklæringen<sup>9</sup>.

Samlet set har systemet med spidskandidater haft en positiv indvirkning på forholdet mellem EU's institutioner og dermed effektiviteten af arbejdet i dem alle.

At gå skridtet videre ville svare til, at borgerne valgte formanden for Europa-Kommissionen direkte, som nogle har foreslået<sup>10</sup>. Dette ville imidlertid kræve en ændring af traktaterne.

På grundlag af de nuværende traktater bør eksperimentet fra 2014 fortsætte<sup>11</sup> og forbedres. Europa-Kommissionen mener, at der kan tages praktiske skridt for at forbedre processen, samtidig med at balancen mellem EU-institutionerne og mellem medlemsstaterne respekteres.

Det er vigtigt, at de åbne drøftelser om den proces, som bedst afspejler Den Europæiske Unions unikke demokratiske natur og Europa-Kommissionens dobbelte legitimitet som repræsenterede såvel alle borgere som alle medlemsstater, fortsætter. Processen bør videreudvikles og føre til en reel europæisk debat om det Europa, som borgerne og medlemsstaterne ønsker, idet der bygges på det positive bidrag fra 2014-processen.

**Tidligere udvælgelse af spidskandidaterne end sidst, ideelt set inden udgangen af 2018, og en tidligere start på kampagnen** ville give vælgerne bedre mulighed for at lære kandidaterne og deres politiske programmer at kende<sup>12</sup>. Det ville give kandidaterne, herunder

---

<sup>8</sup> Strategic Agenda for the Union in Times of Change — Det Europæiske Råd 26.-27.6.2014 — [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf).

<sup>9</sup> Erklæring fra lederne af 27 medlemsstater og af Det Europæiske Råd, Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen: <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>.

<sup>10</sup> Eksempelvis Wolfgang Schäubles tale ved tildelingen af Karlsprisen i 2012: <http://www.karlspreis.de/fr/laureats/wolfgang-schaeuble-2012/discours-extrait-par-wolfgang-schaeuble>.

<sup>11</sup> "Hvis vi ønsker at styrke det europæiske demokrati, kan vi ikke omstøde det lille demokratiske fremskridt, der er fremkommet med oprettelsen af [...] "Spitzenkandidaten". Den oplevelse ser jeg gerne gentaget" — Jean-Claude Juncker, formand for Europa-Kommissionen, i talen om Unionens tilstand 2017, Strasbourg, den 13. september 2017.

<sup>12</sup> "Det ville glæde mig, hvis de politiske partier påbegyndte deres næste valgkampagner langt tidligere end førhen. Alt for ofte er de fælleseuropæiske valg kun blevet markeret med de nationale kampagner. Det

dem, der beklæder poster som stats- eller regeringsleder, minister eller medlem af Europa-Kommissionen, mere tid til at besøge medlemsstaterne for at tage pulsen på Europa og borgernes bekymringer. I 2014 udpegede de europæiske politiske partier deres kandidater relativt sent i processen, hvilket kun gav dem nogle få uger til at føre kampagne og skabe sig en profil på hele kontinentet.

Måden, hvorpå de europæiske politiske partier udvælger deres spidskandidater, kan også have betydning. Hvis de europæiske politiske partier, der samler ligesindede nationale og regionale politiske partier og deres ledere, f.eks. skulle afholde "primærvalg" med henblik på at udvælge deres kandidater, var der mere tid til at blive et kendt ansigt og skabe sig en profil. Hvis der var tale om en konkurrence mellem personer med forskellige idéer, kunne der skabes mere interesse for kampagnen og det efterfølgende valg til Europa-Parlamentet.

**Forbindelserne mellem de nationale og de europæiske partier skal være mere synlige** og tilskynde til større åbenhed i det politiske landskab. Som led i et målrettet reformforslag om europæiske politiske partier og fonde<sup>13</sup>, der blev fremlagt i forbindelse med talen om Unionens tilstand 2017, har Europa-Kommissionen foreslået, at en vis gennemsigtighed omkring disse forbindelser bør være obligatorisk, for at europæiske politiske partier kan søge om midler på EU-budgettet (nemlig at deres logo og program skal offentliggøres på de nationale og regionale medlemspartiers websteder). Medlemsstaterne og de politiske partier kunne gå videre på et frivilligt grundlag, f.eks. kunne de europæiske politiske partiers logoer være synlige på kampagne- og afstemningsmateriale. Nationale og regionale politiske partier bør positionere sig selv klart og tydeligt i de vigtigste spørgsmål i den europæiske debat. Nationale og regionale politiske partier, herunder dem der ikke er tilsluttet europæiske partier, bør også klart tilkendegive deres hensigter med hensyn til deltagelse i (eksisterende eller potentielle nye) politiske grupper i Europa-Parlamentet og valg af formand for Europa-Kommissionen.

Medierne spiller en vigtig rolle i enhver valgkamp. I 2014 blev debatterne mellem kandidaterne til posten som formand for Europa-Kommissionen i flere medlemsstater vist på større tv-kanaler (f.eks. ARD, ZDF, ORF, RTBF, France24, LCI og Euronews), hvorimod de i andre medlemsstater kun blev dækket overfladisk, om overhovedet. Det var en god begyndelse, men ikke tilstrækkeligt. Med henblik på 2019 vil det være ønskeligt med mindst én transmitteret debat mellem spidskandidaterne på de vigtigste public service-kanaler i hver medlemsstat, også for at tilskynde til en bred, afbalanceret og objektiv rapportering. Under alle omstændigheder kan transmitterede debatter om indholdet af og udfordringerne for valgene til Europa-Parlamentet bidrage til øget bevidsthed og borgerengagement.

## **2. De retlige rammer for valgene til Europa-Parlamentet i 2019**

Stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd skal træffe afgørelse på grundlag af et forslag fra Europa-Parlamentet og med dets godkendelse om den endelige tekst vedrørende **Europa-Parlamentets sammensætning i valgperioden 2019-2024**. En afgørelse om en revision af fordelingen af pladser mellem medlemsstaterne er nødvendig før valget, og Det

---

europæiske demokrati fortjener bedre." — Jean-Claude Juncker, formand for Europa-Kommissionen, i talen om Unionens tilstand 2017, Strasbourg, den 13. september 2017.

<sup>13</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1141/2014 af 22. oktober 2014 om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde — COM(2017) 481 final af 13.9.2017.

Forenede Kongeriges udtrædelse af EU i marts 2019 skal tages i betragtning. Det Forenede Kongerige har i øjeblikket 73 pladser.

Der er flere muligheder:

- gøre Parlamentet mindre end de maksimale 751 pladser, som traktaterne tillader
- omfordele pladser til andre medlemsstater
- reservere uudnyttede pladser til fremtidige udvidelser af EU
- reservere uudnyttede pladser til eventuel oprettelse af en tværnational valgkreds.

Europa-Parlamentet foreslog den 7. februar 2018 en blanding af de første tre muligheder: at mindske det samlede antal pladser til 705, at omfordele 27 pladser og at beholde de resterende uudnyttede pladser som en reserve til udvidelser. Europa-Parlamentet opfordrer ikke til oprettelse af en **tværnational valgkreds**, men erindrer i sin beslutning om, at et sådant tiltag vil skulle fastsættes i EU's regler om valg til Europa-Parlamentet, hvorom der foreligger et forslag fra Europa-Parlamentet fra 2015. En ændring af disse regler kræver enstemmig vedtagelse i Rådet og Europa-Parlamentets godkendelse af den endelige tekst og derefter ratifikation af hver enkelt medlemsstat i overensstemmelse med dets forfatningsmæssige bestemmelser.

En række medlemsstater<sup>14</sup> har for nylig udtrykt støtte til en tværnational valgkreds, mens andre<sup>15</sup> har givet udtryk for deres uenighed med oprettelsen af en sådan.

En tværnational valgkreds kan styrke den europæiske dimension af valget ved at give kandidaterne mulighed for at nå ud til flere borgere i hele Europa. Den kan ses i sammenhæng med spidskandidatprocessen, da den formentlig vil skabe et europæisk grundlag for offentlig debat og en mere synlig rolle for de europæiske politiske partier<sup>16</sup>.

Hvis der skal oprettes en tværnational valgkreds, er det vigtigt at sikre, at parlamentarikerne kan repræsentere og have nærkontakt med de vælgere, der har valgt dem, både af hensyn til ansvarligheden, og for at vælgerne kan give udtryk for deres bekymringer.

---

<sup>14</sup> Eksempelvis: Emmanuel Macron, Frankrigs præsident, den 26. september 2017 — <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>,

Leo Varadkar, Irlands taoiseach (premierminister) — den 17. januar 2018 — <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20180117+ITEM-008+DOC+XML+V0//EN&language=EN>;

Topmøde mellem de sydeuropæiske EU-lande (Cypern, Frankrig, Grækenland, Italien, Malta, Portugal og Spanien) —

Rom, den 10. januar 2018 — "Declaration: Bringing the EU forward in 2018" — <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/DeclarationIVEUSouthSummit.pdf>.

<sup>15</sup> Topmøde mellem V4 — Visegradlandene (Tjekkiet, Ungarn, Polen og Slovakiet) — Budapest, den 26. januar 2018 — erklæring om Europas fremtid — <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/v4-statement-on-the-future-of-europe/>.

<sup>16</sup> "Jeg er også positivt indstillet over for tanken om tværnationale lister ved valg til Europa-Parlamentet, selv om jeg ved, at en del af jer er uenige med idéen." — Jean-Claude Juncker, formand for Europa-Kommissionen, i talen om Unionens tilstand 2017, Strasbourg, den 13. september 2017.

Valgsystemet er allerede ved at blive revideret. I 2015 fremsatte Europa-Parlamentet et formelt forslag til **reform af valgloven i Den Europæiske Union**<sup>17</sup>. Der skal senest i maj 2018 træffes en beslutning, hvis det skal træde i kraft i god tid inden det næste valg til Europa-Parlamentet. Ud over en tværnational valgkreds slås der i Europa-Parlamentets forslag til lyd for en reform af EU's valglov for at styrke den europæiske karakter af disse valg. Dette omfatter en fælles frist for opstilling af kandidatlistor og valglister i hele EU, mulighed for, at EU-borgere, der er bosiddende uden for Unionen, kan deltage, tilskyndelse af medlemsstaterne til at tillade brevstemmeafgivning, elektronisk stemmeafgivning og stemmeafgivning via internettet, kønsafbalancerede kandidatlistor, forbedring af de europæiske politiske partiers synlighed ved at sætte deres navne og logoer på stemmesedlerne og gennemsigtige og demokratiske procedurer for udvælgelse af kandidater.

Et centralt forslag gælder indførelsen af en spærregrænse på mellem 3 og 5 procent af de afgivne stemmer for medlemsstater med én samlet valgkreds og valgkredse, som omfatter mere end 26 mandater, og hvor listevalg anvendes. Sådanne spærregrænser bidrager til at reducere den politiske splittelse i det Europa-Parlament, der samles, hvilket gør beslutningsprocessen mere effektiv. I forbindelse med afgørelsen om dette forslag er det nødvendigt at sikre repræsentation af forskellige meninger og udvise respekt for forskellige traditioner i medlemsstaterne.

### 3. Sammensætningen af Europa-Kommissionen

Kommissærkollegiet består i dag af 28 medlemmer, et fra hver medlemsstat.

I henhold til artikel 17, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Union skulle Kommissionen fra den 1. november 2014 bestå af et antal medlemmer svarende til to tredjedele af antallet af EU-lande (for et EU med 27 medlemsstater skulle der være 18 kommissærer), medmindre der blev truffet en beslutning om det modsatte.

I 2009, forud for den anden irske folkeafstemning med henblik på ratificeringen af Lissabontraktaten, besluttede Det Europæiske Råd at vedtage en afgørelse, som skulle sikre, at antallet af medlemmer af Europa-Kommissionen svarede til antallet af medlemsstater.

Det Europæiske Råd må nu revidere sin afgørelse af 22. maj 2013<sup>18</sup>. **Stats- og regeringscheferne må beslutte, om Europa-Kommissionen fortsat skal have et medlem fra hver medlemsstat, eller om den skal gøres mindre.** I tilfælde af en mindre Europa-Kommission bestemmes det i traktaten, at dens medlemmer vælges på grundlag af en ordning med en strengt ligelig rotation mellem medlemsstaterne, der afspejler den demografiske og geografiske spredning i samtlige medlemsstater.

Et mindre udøvende organ vil i teorien være mere effektivt, lettere at administrere og give mulighed for en mere ligelig fordeling af porteføljer blandt dets medlemmer, som det for

---

<sup>17</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 11. november 2015 om reform af valgloven i Den Europæiske Union (2015/2035(INL)).

<sup>18</sup> I henhold til afgørelsen af 22. maj 2013 tager Rådet "denne afgørelse op til revision [...] inden enten udnævnelsen af den første Kommission efter datoen for den tredivte medlemsstats tiltrædelse eller udnævnelsen af den næstfølgende Kommission efter den, der skal påbegynde sit arbejde den 1. november 2014, alt efter hvilken dato der kommer først."



nylig blev fremført af nogle ledere<sup>19</sup>. Europa-Kommissionen må i så fald være særlig opmærksom på at sikre fuld gennemsigtighed i sine relationer med alle medlemsstater<sup>20</sup>.

Et lille udøvende organ ville imidlertid betyde, at nogle medlemsstater ikke ville have en af deres statsborgere repræsenteret på politisk niveau i institutionen. At bevare et medlem af Europa-Kommissionen pr. medlemsstat har den fordel, at der opretholdes en direkte kommunikationskanal til borgerne og nationale myndigheder i alle medlemsstater. For eksempel har medlemmerne af Juncker-Kommissionen vist sig at være et vigtigt forbindelsesled til deres oprindelseslande, fordi de kommunikerer på deres modersmål, bl.a. i forbindelse med mere end 657 besøg i oplysningsøjemed eller for at debattere og diskutere med nationale parlamentarikere.

Hvis der fortsat skal være en kommissær pr. medlemsstat, er det igen nødvendigt med organisatoriske tilpasninger for at sikre ansvarlighed, enhed og effektivitet. Juncker-Kommissionen har organiseret arbejdet omkring flere næstformænd med ansvar for tværgående projektgrupper på forskellige politikområder, herunder første næstformand og den højtstående repræsentant og næstformand. Hver næstformand fik overdraget en større ledende rolle og ansvaret for at styre og koordinere et hold af kommissærer. Denne todelte struktur har vist sin værdi og kan styrkes yderligere i fremtiden.

#### **4. En dobbelt formandspost**

En mulighed for at gøre opbygningen af EU mere effektiv kunne være at lade en enkelt person beklæde de to poster som formand for Det Europæiske Råd og formand for Europa-Kommissionen<sup>21</sup>.

Denne ændring kunne bidrage til at overvinde en vedvarende og skadelig misforståelse: Alt for ofte opleves der at være en kløft mellem Europa-Kommissionen og medlemsstaterne. På det nationale plan fremstilles beslutninger alt for ofte som "diktater", som pålægges medlemsstaterne af et frakoblet "Bruxelles", mens det rent faktisk var medlemsstaterne og de direkte valgte medlemmer af Europa-Parlamentet, der sammen besluttede, hvad der skulle gøres.

Europa-Kommissionen er en institution, der er oprettet af medlemsstaterne til at arbejde hen imod fælles europæiske interesser, lige som Det Europæiske Råd. At have en enkelt person som formand for de to institutioner ville være et udtryk for den dobbelte karakter af EU's legitimitet og ansvarlighed og styrke dem begge.

---

<sup>19</sup> Emmanuel Macron, Frankrigs præsident, den 26. september 2017 — *"En kommission bestående af 15 medlemmer bør være vores mål, og lad os for at komme videre gøre det enkelt: Kun de store af de oprindelige medlemslande giver afkald på deres kommissærposter til at begynde med! Vi vil gerne vise vejen."* Oversat fra <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>; Sebastian Kurz, Østrigs kansler, i ÖVP's program i anledning af det østrigske valg 2017 — <https://www.sebastian-kurz.at/programm/artikel/kurswechsel-in-europa>.

<sup>20</sup> Erklæring nr. 11 ad artikel 17 i traktaten om Den Europæiske Union, der er knyttet som bilag til slutakten fra den regeringkonference, der vedtog Lissabontraktaten.

<sup>21</sup> "Unionen ville fungere bedre, hvis vi slog formandsposterne for Europa-Kommissionen og Det Europæiske Råd sammen. [...] En enkelt formandspost ville bedre afspejle Den Europæiske Unions sande karakter både som en sammenslutning af stater og en sammenslutning af borgere." — Jean-Claude Juncker, formand for Europa-Kommissionen, i talen om Unionens tilstand 2017, Strasbourg, den 13. september 2017.

Det ville også gøre EU's repræsentation udadtil mere strømlinet og nemmere at forstå for tredjelande. Andre af verdens ledere ville også i deres forbindelser med EU have en enkelt modpart, særlig på topmøder og i internationale organer såsom G7 eller G20.

En dobbelt formandspost indebærer ikke en sammenlægning af de to institutioner. Formanden for Europa-Kommissionen er allerede medlem af Det Europæiske Råd i sin egen ret, og dette har altid været betragtet som fuldt ud foreneligt med dennes uafhængighed. Ingen af de to formænd stemmer i Det Europæiske Råd. Begge har de en rådgivende funktion, bidrager med input fra det arbejde, der udføres af deres respektive tjenestegrene, og hjælper med at bygge broer og finde fællesnævnerne blandt medlemsstaterne. En dobbelt formandspost kunne øge den nuværende tætte og effektive koordinering mellem de to uafhængige institutioner yderligere.

En dobbelt formandspost er mulig under de nuværende traktater, som indirekte giver mulighed for, at formanden for Det Europæiske Råd udnævnes til en anden *europæisk* post<sup>22</sup>. Mandatperioden for formanden for Det Europæiske Råd er kortere end for formanden for Europa-Kommissionen, men da den er lige præcis halvt så lang og giver mulighed for genudnævnelse, er det muligt at finde en pragmatisk løsning.

I denne forbindelse kan der hentes inspiration fra den eksisterende post som højtstående repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og næstformand for Europa-Kommissionen. Denne post, som er resultatet af en videreudvikling af den tidligere post som generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union/højtstående repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som blev indført med Amsterdamtraktaten, og den daværende post som kommissær for eksterne forbindelser, blev kodificeret ved Lissabontraktaten. Den er et eksempel på, hvordan ansvar i to EU-institutioner med held kan udøves af den samme person uden at kompromittere uafhængigheden af institutionernes respektive funktioner eller give flere beføjelser til den ene frem for den anden.

## **5. Dialog med borgerne på vejen til Sibiu**

I den afgørende periode forud for valget til Europa-Parlamentet, hvor EU skal vise, at det kan leve op til borgernes forventninger, er der et positivt og voksende fokus blandt medlemsstaterne på betydningen af øget borgerengagement i debatten om Europas fremtid<sup>23</sup>. Alt for ofte er EU-debatten blevet undergravet af myter, fejlagtige oplysninger og sekundære problemstillinger. Politikere på EU-plan og på nationalt, regionalt og lokalt niveau er fælles om ansvaret for, at vi får en fair debat om Unionen og EU's fremtid. Borgerne ville være mere tilbøjelige til at stemme ved valgene til Europa-Parlamentet, hvis de var opmærksomme på, hvordan EU's politikker påvirker deres dagligdag.

I hele 2018 og 2019 vil stats- og regeringscheferne mødes regelmæssigt for at drøfte det videre forløb frem til det næste vigtige skridt i reformen og udviklingen af Unionen: topmødet i Sibiu den 9. maj 2019. I jo højere grad disse drøftelser er solidt forankret i oplysninger,

---

<sup>22</sup> I henhold til artikel 15, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Union må Det Europæiske Råds formand ikke bestride et *nationalt* embede.

<sup>23</sup> "Vi [...] bør inddrage de nationale parlamenter og civilsamfundet på nationalt, regionalt og lokalt plan i arbejdet om Europas fremtid." — Jean-Claude Juncker, formand for Europa-Kommissionen, i talen om Unionens tilstand 2017, Strasbourg, den 13. september 2017.

debat og inddragelse af borgerne og civilsamfundet i medlemsstaterne, jo mere frugtbar bliver resultatet.

Præsident Macrons forslag til borgerhøringer<sup>24</sup> om Europas fremtid har fået udtrykkelig støtte fra flere ledere i andre medlemsstater<sup>25</sup> og er blevet mødt med sympati af de fleste EU-institutioner og medlemsstater, og andre former for nationale dialoger har fundet eller finder sted i bl.a. Irland, Bulgarien og Sverige. Også ledere i andre medlemsstater<sup>26</sup> har givet udtryk for, at de er rede til at indlede en bred offentlig debat om Europas fremtid i overensstemmelse med deres respektive nationale praksis. Hvad der er den rigtige struktur for denne proces, vil variere fra medlemsstat til medlemsstat i forhold til egne traditioner og interne demokratiske ordninger: Debatten kan foregå i den enkelte medlemsstat, tilrettelægges i fællesskab mellem flere medlemsstater eller foregå inden for en ramme, der understøttes af EU-institutionerne.

Europa-Kommissionen har erfaring med at tilrettelægge sine egne borgerdialoger, og medlemmer af Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet, nationale regeringer og lokale og regionale myndigheder samt repræsentanter for civilsamfundet har alle deltaget i omkring 478 interaktive offentlige debatter på over 160 steder i og uden for Europas hovedstæder siden januar 2015. Europa-Kommissionen intensiverer denne proces ved fra nu af og frem til maj 2019 at tilrettelægge eller deltage i tilrettelæggelsen af ca. 500 yderligere borgerdialoger i samarbejde med medlemsstaterne, lokale og regionale myndigheder, Europa-Parlamentet og andre EU-institutioner.

Europa-Kommissionen vil dele udbyttet af disse erfaringer med medlemsstater, som planlægger deres egne arrangementer, og er klar til at tilbyde sin støtte, hvor den kan, f.eks. ved at knytte processen til den onlinehøring, som den afholder om Europas fremtid, og som vil kunne forblive åben indtil den 9. maj 2019.

Startende med stats- og regeringschefernes møde den 23. februar 2018 bør medlemsstaterne samt lokale og regionale myndigheder tilskyndes til under hensyntagen til deres respektive politiske strukturer og praksis at afholde opsøgende arrangementer for at komme i dialog med borgere i offentlige debatter og høringer om EU-spørgsmål, herunder navnlig om Europas fremtid set i lyset af den proces, der fører til stats- og regeringschefernes møde den 9. maj 2019, kort før valget til Europa-Parlamentet.

## Konklusion

*På mødet den 23. februar 2018 om institutionelle spørgsmål opfordres stats- og regeringscheferne til at:*

<sup>24</sup> Emmanuel Macron, Frankrigs præsident, tale ved Versailleskongressen, den 3. juli 2017 — <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres/>.

<sup>25</sup> Topmøde mellem de sydeuropæiske EU-lande (Cypern, Frankrig, Grækenland, Italien, Malta, Portugal og Spanien) — Rom, den 10. januar 2018 — "Declaration: Bringing the EU forward in 2018" — <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/DeclarationIVEUSouthSummit.pdf>.

<sup>26</sup> Topmøde mellem V4 — Visegradlandene (Tjekkiet, Ungarn, Polen og Slovakiet) — Budapest, den 26. januar 2018 — Statement on the Future of Europe — <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/v4-statement-on-the-future-of-europe/>.

- 1) notere sig det forhold, at valget af en succesfuld spidskandidat til posten som formand for Europa-Kommissionen på grundlag af et forslag fra Det Europæiske Råd og en i fællesskab udarbejdet strategisk dagsorden kan øge effektiviteten af Europa-Kommissionen ved at gøre det muligt for den at arbejde på et målrettet politisk program med fælles ejerskab på tværs af institutioner; det kan også bidrage til at skærpe valgkampens europæiske tilsnit ved at gøre de konkurrerende visioner for Europas fremtid og de konkurrerende politiske programmer tydeligere for borgerne
- 2) tilskynde de europæiske politiske partier til at vælge deres spidskandidater senest ved udgangen af 2018 og opmuntre til en tidlig start på denne proces
- 3) fremme gennemsigtighed i forbindelse med den eksisterende og planlagte tilslutning af nationale og regionale partier til europæiske partier, spidskandidater og grupper i Europa-Parlamentet
- 4) færdiggøre arbejdet vedrørende Europa-Parlamentets sammensætning, reformen af forordningen om europæiske politiske partier og fonde og reformen af den europæiske valglov inden foråret 2018, for at de kan have fuld virkning i valgåret 2019
- 5) overveje oprettelsen af en tværnational valgkreds for valget til Europa-Parlamentet
- 6) planlægge revisionen af afgørelsen af 22. maj 2013 om, hvorvidt Europa-Kommissionen fortsat skal have et medlem fra hver medlemsstat eller den skal gøres mindre
- 7) overveje effektivitetsgevinsterne ved oprettelsen, over tid, af en dobbeltpost som formand for Det Europæiske Råd og for Europa-Kommissionen
- 8) opfordre medlemsstaterne til at fremme den offentlige debat om og engagement i Europas fremtid i de kommende måneder og i tiden op til topmødet i Sibiu den 9. maj 2019 og valget til Europa-Parlamentet ved at udvikle borgerdialoger og lignende debatter og høringer i alle medlemsstater i overensstemmelse med disses nationale traditioner og med deltagere på højt plan.