

CONV 170/02

WG III 5

REFERAT

fra: sekretariatet
til: Arbejdsgruppen vedrørende Status om Juridisk Person
Vedr.: Kortfattet referat af mødet den 26. juni 2002

Vedtagelse af den reviderede mødeplan

1. Arbejdsgruppen fastlagde følgende **mødeplan**¹ :
 - den 10. juli (onsdag): kl. 9.00 - 12.30 (Europa-Parlamentet - lokale ASP 1H1),
 - den 18. juli (torsdag): kl. 10.00 - 13.15 (Justus Lipsius);
 - den 11. september (onsdag): kl. 10.00-13.15 (Justus Lipsius);
 - den 19. september (torsdag): kl. 14.30 - 18.00 (Justus Lipsius);
 - den 26. september (torsdag): kl. 10.00-13.15 (Justus Lipsius);
 - den 2. oktober (onsdag): kl. 10.00-13.15 (Justus Lipsius);
 - den 17. oktober (torsdag): kl. 14.30-18.00 (Justus Lipsius).

Fortsættelse af den generelle udveksling af synspunkter

2. Arbejdsgruppen fortsatte den generelle udveksling af synspunkter, der blev påbegyndt på det første møde den 18. juni. Det blev nævnt, at gruppens arbejde kunne vedrøre to problemkomplekser: for det første konsekvenserne for de eksterne forbindelser af at give Unionen status som juridisk person og af en eventuel sammenskrivning af traktaterne (Rådets og Kommissionens rolle, proceduren for forhandling af traktater, EU's internationale repræsentation ved internationale organisationer), og for det andet konsekvenserne for så vidt angår søjlestrukturen (overflytning eller sammenskrivning) og forenklingen af traktaterne.

¹ Den reviderede mødeplan er fremsendt til alle konventsmedlemmerne (CONV 103/1/02).

3. Det blev foreslået i første omgang at indkredse de problemer, der følger af den nuværende situation, og vurdere de praktiske virkninger af at give Unionen status som juridisk person.

Høring af eksperter

4. Gruppen påhørte derefter redegørelser ved Jean-Claude PIRIS, Rådets jurist, Pieter-Jan KUIJPER, direktør for Kommissionens Juridiske Tjeneste, samt Gregorio GARZÓN CLARIANA, Europa-Parlamentets jurist.

Jean-Claude PIRIS' redegørelse

5. Jean-Claude PIRIS (der udtrykte sig på egne vegne) lagde vægt på fire aspekter: a) EU er allerede en anerkendt aktør på den internationale scene b) hvorfor er det hensigtsmæssigt at tage dette forhold i betragtning og gøre denne status som juridisk person eksplicit, og hvad er konsekvenserne (fusion mellem Unionen som juridisk person og Fællesskaberne?) c) er frykten herfor berettiget? d) de politiske spørgsmål, der bør drøftes.
- 6.a) Med henvisning til et responsum fra Den Internationale Domstol fra 1949 mindede han om, at det ikke er afgørende for, at en international organisation kan have status som international juridisk person, at dette er anført i organisationens oprettelsesakt (f.eks. FN). I traktaten om Den Europæiske Union er der en række elementer, der peger i retning af, at EU har en selvstændig eksistens i forhold til medlemsstaterne.
7. EU-traktaten giver navnlig Unionen en "treaty making power" (artikel 24 og 38 i TEU), der er blevet brugt ved flere lejligheder². Artikel 24 i TEU giver en medlemsstat mulighed for at påberåbe sig forfatningsmæssige bestemmelser med henblik på at forelægge en aftale for sine nationale myndigheder, men denne mulighed har aldrig været anvendt.
- 8.b) Eftersom EU allerede *de facto* har status som juridisk person, er det ønskeligt, at denne status anerkendes eksplicit af hensyn til åbenheden og synligheden, men også af hensyn til retssikkerheden.

² Aftale på EU's vegne med det tidligere Jugoslavien af 9. april 2001; aftale på Unionens vegne med Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien af 30. august 2001; brevveksling mellem Unionen og Libanon undertegnet i Luxembourg for nylig; aftale med Island og Norge om gennemførelse af Schengen-aftalen (retsgrundlaget er hverken artikel 24 eller artikel 38 i TEU, men den forpligter samtidig Fællesskabet og Unionen). Andre aftaler er planlagt: en aftale mellem EU/EF og Schweiz (forhandlingsmandat vedtaget af Rådet den 17. juni 2002), et forhandlingsmandat til at indgå en aftale mellem EU og Albanien, et andet med USA om samarbejde vedrørende straffesager og endelig en aftale mellem EU og NATO. Disse aftaler vil blive indgået på Unionens vegne.

9.c) Én juridisk person eller sidestilling med De Europæiske Fællesskaber som juridisk person?

Der må af følgende årsager foretrækkes en fusion:

- Unionen omfatter EF (artikel 1 i TEU), og det er fra et juridisk synspunkt besynderligt, at EF kan indgå forpligtelser selvstændigt på internationalt plan;
- enhed i den eksterne repræsentation af EF og medlemsstaterne, og Unionen kunne være bæreren af denne enhed;
- hvis både EU og EF har status af juridisk person, vil det give et problem med hensyn til sammenhæng og synlighed, og det vil hindre en af traktatens målsætninger, der er at styrke Unionens identitet i internationale sammenhænge.

10.d) Der forekommer en række forkerte argumenter i forbindelse med en eksplicit anerkendelse af Unionen:

- en sådan anerkendelse ville gå ud over EF's eller medlemsstaternes beføjelser;
- den ville anfægte "søjlestrukturen".
- den ville anfægte "fællesskabsmetoden"
- den ville gøre EF's og medlemsstaternes eksterne repræsentation mere kompliceret;

Disse argumenter er ifølge Jean-Claude PIRIS ikke begrundede, idet de bygger på fejlagtige præmisser. Navnlig er spørgsmålet om kompetenceafgrænsningen **ikke det samme** som spørgsmålet om Unionens status som juridisk person. Selv om Unionen og Fællesskabet fik status af én enkelt juridisk person, ville den interne fordeling af kompetencer, institutionelle beføjelser og procedurer ikke nødvendigvis blive berørt. På det juridiske plan kunne man bevare kompetencefordelingen og procedurerne uændret. Det ville på ingen måde medføre, at EF af denne årsag mister beføjelser.

11. For så vidt angår den eksterne repræsentation er der i øvrigt ingen bestemmelser i traktaten om, at Kommissionen altid skal repræsentere EF udadtil. Kommissionens delegationer i tredjelande repræsenterer ikke EF. EU's eksterne repræsentation er fastlagt i EU-traktaten: Det er formandskabet for Rådet med hjælp fra den højtstående FUSP-repræsentant, bistået af Kommissionen.
12. Hvis Unionen eksplicit får status som juridisk person, kan det imidlertid rejse en række spørgsmål af **politisk karakter**: Hvem skal forhandle? Hvem står for repræsentationen udadtil? Hvem træffer afgørelser og efter hvilken procedure? Hvorledes kontrolleres handlinger?

13. Hvis Unionen får status som juridisk person, vil det på ingen måde berøre spørgsmålet om proceduren for forhandlinger og indgåelse af internationale aftaler. Indholdet af bestemmelserne i afsnit V og VI, navnlig artikel 24 og 38 i TEU, kunne forblive uændret, selv om Unionen eksplicit får status som juridisk person. Konventet og regeringskonferencen ville selvfølgelig kunne ændre disse bestemmelser, f.eks. ved at beslutte, at Kommissionen skal forhandle aftaler, der hører ind under afsnit VI, men ikke aftaler under afsnit V. Den eksterne repræsentation er også et politisk spørgsmål, som der bør findes en løsning på uafhængigt af spørgsmålet om Unionens status som juridisk person. Det samme gælder EU's juridiske status i internationale organisationer og denne status' eventuelle kobling til medlemsstaternes repræsentationer. Det gælder endelig også institutionernes beslutningsbeføjelser (de kunne forblive uændrede) samt den politiske eller judicielle kontrol. Alt afhænger af, hvordan man affatter artiklen om Unionens status som juridisk person, og om den begrænser beføjelserne for så vidt angår udenrigspolitikken eller afsnit VI i TEU.

Redegørelse ved Pieter-Jan KUIJPER

14. Pieter-Jan KUIJPER fremhævede først de vanskeligheder, Unionen står over for, fordi de tre Fællesskaber hver især har status som juridisk person, hvilket skader Unionens målsætning om at "styrke sin identitet i internationale sammenhænge" (artikel 2 i TEU). Han henviste i den sammenhæng til ovennævnte aftale med Schweiz om dette lands deltagelse i Schengen-reglerne. De igangværende forhandlinger føres af Kommissionen (i samråd med et udvalg i Rådet), der repræsenterer Fællesskabet for så vidt angår EF-delen af aftalen, og af formandskabet for Rådet for så vidt angår den del af aftalen, der hører ind under afsnit VI i TEU. Men der vil kun være tale om **én aftale**, der indgås af EU, sandsynligvis på grundlag af artikel 24 og 38 i TEU og artikel 62 og 63 i TEF. På baggrund af den komplekse juridiske karakter af denne "cross-pillar mixity" har Kommissionen og Rådet afgivet erklæringer.
15. Han nævnte et andet aktuelt eksempel vedrørende forhandlinger med Iran om indgåelse af to internationale aftaler: den ene er en handelsaftale (artikel 133 i TEF) og den anden vedrører områder, der hører ind under afsnit V og VI i TEU. Spørgsmålet er her, om man kan skabe en politisk forbindelse mellem de to aftaler ved hjælp af en erklæring. Nogle frygter, at man med denne fremgangsmåde (med fællesskabsretlige procedurer kan gøre en handelsaftales videre skæbne afhængig af mekanismer, der hører ind under afsnit V og VI, f.eks. ved at suspendere aftalen eller bringe den til ophør med den begrundelse, at modparten ikke har overholdt klausulen om politisk dialog eller klausulen om bekæmpelse af terrorisme.

Det ville kunne give problemer i forhold til artikel 47 i TEU, i henhold til hvilken procedurer, der hører ind under fællesskabsretten, ikke berøres af procedurer, der hører ind under afsnit V og VI.

16. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt en eksplicit tildeling til EU af en status som juridisk person ville have indvirkning på traktaternes nuværende struktur, bemærkede Pieter-Jan KUIJPER, at denne struktur blot er et resultat af de forskellige traktater. Hvis man skulle udarbejde **en samlet traktat**, kunne det heri fastlægges, at der kun skulle være én organisation - nemlig Unionen - med status som én juridisk person både folkeretligt og i den interne ret. Det ville i øvrigt kunne ske med bevarelse af de nuværende procedurer i afsnit V og VI i TEU. De tidligere traktater/søjler ville således blive underafdelinger i en enhedstraktat. Hvis det ønskes, kunne Unionen agere på det eksterne område efter forskellige procedurer alt efter kompetenceområderne og med forskellige eksterne repræsentationer. Det ville i princippet ikke give problemer, eftersom Fællesskabet allerede på nuværende tidspunkt handler efter forskellige procedurer på det eksterne område (f.eks. handelsaftaler, associeringsaftaler). Spørgsmålet er, hvad der ville ske med artikel 47 i TEU. Problemet ville navnlig være at afgøre, hvilken procedure der skal finde anvendelse i tilfælde af en aftale, der både berører fællesskabsretten og afsnit V og VI. Hvordan skulle artikel 24 i TEU anvendes? Hvilken forhandlingsprocedure skulle anvendes? Og hvad med visse medlemsstaters foreløbige anvendelse af aftalen, mens andre eventuelt ville have behov for at gøre brug af proceduren med national ratifikation? I sådanne tilfælde burde artikel 47's beskyttende funktion fortsat gælde, medmindre artikel 24 i TEU tilpasses reglerne i artikel 300 i TEF for så vidt angår forhandling og indgåelse af aftaler.
17. Med hensyn til Domstolens beføjelser så følger de af søjlestrukturen: fulde beføjelser inden for første søjle, begrænsede inden for tredje søjle (artikel 35 i TEU) og ikke-eksisterende inden for anden søjle (artikel 41 i TEU). Unionens eventuelle status som juridisk person vil ikke medføre nogen ændringer af denne situation, der således i teorien kunne forblive, som den er. Det præciseres dog i artikel 6 i TEU, at "Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder", og man kan rejse spørgsmålet om, hvorvidt denne forpligtelse er forenelig med den manglende judicielle kontrol med akter, vedtaget på grundlag af anden søjle. Der synes at være behov for en revision af artikel 41 i TEU.

18. Unionens status som juridisk person ville heller ikke *ipso facto* påvirke kompetencefordelingen mellem Unionen/Fællesskabet og medlemsstaterne. Når en beføjelse både tilfalder Unionen/Fællesskabet og medlemsstaterne, vil man fortsat indgå blandede aftaler.
19. For så vidt angår konsekvenserne for de eksterne forbindelser af Unionens eventuelle status som juridisk person bør man i forhold til tredjelande sikre sig, at det "nye folkeretlige subjekt – nemlig Unionen - erstatter Fællesskabet for så vidt angår alle internationale forpligtelser, som sidstnævnte har indgået (jf. f.eks. Kommissionens forslag om overførsel til EF af alle internationale forpligtelser, der er indgået i henhold til EKSF-traktaten, jf. også mere generelt overgangen fra GATT til WTO).

Redegørelse ved Gregorio GARZÓN CLARIANA

20. Med henvisning til Europa-Parlamentets beslutning af 14. marts 2002 om Unionens status som international juridisk person oplyste han, at Europa-Parlamentet foreslår en **fusion** af de eksisterende juridiske personer med henblik på at give deres optræden "kohærens, synlighed og effektivitet" på internationalt plan.
21. For så vidt angår kompetenceafgrænsningen mellem EU og medlemsstaterne vil en eksplicit anerkendelse af Unionens status som juridisk person ikke medføre en kompetenceoverførsel. Dette har to konsekvenser: for det første vil der stadig være "blandede aftaler" i den forstand, at beføjelsen til at forhandle og indgå sådanne aftaler stadig delvis vil tilfalde EU (arvtager efter EF) og delvis medlemsstaterne³; for det andet vil den beskyttelse af borgerne, der er omhandlet i artikel 20 i EF-traktaten, fortsat påhvile medlemsstaternes myndigheder og ikke EU.

³ EU's deltagelse vil kun være mulig gennem en fælles optræden sammen med medlemsstaterne, jf. EF-Domstolens udtalelse 1/78 og Kramer-dommen.

22. For så vidt angår procedurer for forhandling og indgåelse af internationale aftaler henviste Gregorio Garzón Clariana til ovennævnte beslutning fra Europa-Parlamentet, ifølge hvilken procedurerne på internt plan kan være forskellige, alt efter hvilket område der er tale om. Unionens eventuelle status som juridisk person ville med andre ord ikke ændre noget ved konflikterne mellem de forskellige procedurer med de vanskeligheder, der nødvendigvis må ligge i de enkelte institutioners deltagelse i henhold til den gældende procedure.
23. For så vidt angår den internationale repræsentation blev der fremsat tre bemærkninger:
- EU's status som juridisk person indebærer ikke samme rets- og handleevne i de forskellige internationale organisationer eller internationale konferencer, for så vidt som rets- og handleevnen afhænger af organisationens oprettelsesakt eller konferencens forretningsorden (f.eks. internationale organisationer, der kun er åbne for stater, f.eks. ILO);
 - selv hvis EU som sådan fik adgang, og de europæiske institutioner havde fælles repræsentation, ville Unionen kun kunne handle inden for de grænser, der følger af dens beføjelser. Hvis emnet både falder ind under Unionens og medlemsstaternes beføjelser, ville denne situation med blandede beføjelser betyde, at både Unionen og medlemsstaterne skulle være repræsenteret (det vil betyde, at medlemsstaterne skulle bevare deres pladser og deres stemmer);
 - endelig er der spørgsmålet om, hvem der skulle repræsentere Unionen på møder, hvor dens kompetence er anerkendt: Kommissionen eller Rådet? Dette spørgsmål ville afhænge af nye bestemmelser i traktaten, men et komplekst system, der indebærer mere end én repræsentant i internationale forhandlinger, kunne være til hinder for effektiviteten af EU's indsats, for så vidt som en sådan situation ville medføre øget risiko for misforståelser eller endog modstand fra vore partners side.
24. For så vidt angår konsekvenserne for søjlestrukturen præciserede Gregorio Garzón Clariana, at en status som én enkelt juridisk person ikke ville have direkte konsekvenser for institutionernes beføjelser og den institutionelle balance. Han nævnte, at denne sidstnævnte kunne komme til udtryk ved en vis tilnærmelse mellem bestemmelserne i artikel 24 og artikel 38 i TEU og bestemmelserne i artikel 300 i TEF.

Resumé af udvekslingen af synspunkter med eksperterne

25. Af denne udveksling af synspunkter fremgår navnlig følgende:

- i. Den nuværende situation er uklar og kan skade effektiviteten af Unionens optræden på internationalt plan; en status som én **enkelt** juridisk person ville forenkle forbindelserne med Unionens samarbejdspartnere og øge effektiviteten af Unionens optræden udadtil; en sådan status ville også gøre det lettere at forenkle traktaterne;
- ii. En eventuel eksplicit status som juridisk person vil ikke som sådan juridisk påvirke den nuværende kompetencefordeling mellem Unionen og EF eller mellem Unionen/EF og medlemsstaterne og ej heller søjlestrukturen, de eksisterende procedurer for forhandling og indgåelse af internationale aftaler eller institutionernes respektive beføjelser i henhold til traktaterne;
- iii. Unionens eksterne repræsentation i internationale fora kan forblive uændret, men et flertal af repræsentanter for institutionerne (navnlig i forhandlingsfasen) opfattes som en hindring for effektiviteten af Unionens optræden udadtil;
- iv. For så vidt angår spørgsmålet om Unionens delegationer i tredjelande (kontorer i tredjelande) kan situationen forblive uændret eller tages op til fornyet overvejelse;
- v. Spørgsmålet om blandede aftaler, der både involverer Unionen/EF og medlemsstaterne, berøres ikke af Unionens eventuelle status som juridisk person;
- vi. Procedurerne for forhandling og indgåelse af internationale aftaler, der inddrager forskellige interne kompetencer (fællesskabsretten og afsnit V og/eller VI) ("cross-pilar mixity"), kan forblive uændrede, men flere medlemmer har nævnt, at det er nødvendigt at forenkle procedurerne i artikel 300 i TEF og artikel 24 og 38 i TEU;
- vii. Domstolens judicielle kontrol med internationale aftaler vedrørende udenrigspolitikken bør tages op til fornyet overvejelse;
- viii. Det bør ligeledes overvejes, hvad der skal se med artikel 47 i TEU, hvis EU får status som juridisk person, og der udarbejdes en enhedstraktat;
- ix. Hvis Unionen erstatter EF, bør EU klart over for tredjelande påtage sig alle de internationale forpligtelser, som EF allerede har påtaget sig.