

CONV 305/02

WG III 16

RAPPORT

fra:	formanden for Arbejdsgruppe III vedrørende Status som Juridisk Person
til:	konventets medlemmer
Vedr.:	Endelig rapport fra Arbejdsgruppe III vedrørende Status som Juridisk Person

1. INDLEDNING

1. I overensstemmelse med det mandat, som gruppen har fået fra konventets præsidium, skulle den undersøge følgende spørgsmål:
 - konsekvenserne af, at EU eksplicit anerkendes som juridisk person;
 - konsekvenserne af, at hhv. Unionens og Det Europæiske Fællesskabs status som juridisk person slås sammen;
 - følgerne for så vidt angår forenklingen af traktaterne.
2. Arbejdsgruppen har foretaget en grundig gennemgang af disse spørgsmål og har med henblik herpå hørt en række højt kvalificerede eksperter.¹ Drøftelserne har vist, at der i meget høj grad er enighed om (et medlem er imod), at EU fremover eksplicit bør have status som juridisk person. Der skal være én enkelt juridisk person, der træder i stedet for de eksisterende juridiske personer.

¹ Se listen i bilaget.

3. Arbejdsgruppen har derefter overvejet, hvilke konsekvenserne det vil få for sammenskrivningen af traktaterne, at de juridiske personer slås sammen, og er nået frem til, at EU bør have én enkelt forfatningsmæssig tekst (bestående af to dele, hvoraf den første bør indeholde bestemmelser af forfatningsmæssig karakter). Arbejdsgruppen har ligeledes ment, at det vil være en anakronisme at bevare den nuværende søjlestruktur, efter at de juridiske personer bliver slået sammen, og efter en eventuel sammenskrivning af traktaterne. Derfor er gruppen af den opfattelse, at afskaffelse af søjlestrukturen i betydeligt omfang vil bidrage til at forenkle EU's arkitektur.
4. Arbejdsgruppen har også undersøgt, hvilke konsekvenser det vil få for procedurerne for forhandling af aftaler, at EU får status som én enkelt juridisk person, og er af den opfattelse, at den nye traktat bør indeholde én enkelt artikel, som vil skulle bygge på den nuværende artikel 300 i TEF sammen med artikel 24 og artikel 38 i TEU. Der er foreslået visse ændringer af artikel 24 for at tage hensyn til EU's status som én enkelt juridisk person. Et grundlæggende spørgsmål har været at finde frem til procedurer, som er mere enkle og effektive med henblik på forhandling af aftaler, navnlig aftaler, der på samme tid hører ind under flere søjler. Spørgsmålet om EU's eksterne repræsentation er ligeledes blevet drøftet.
5. En række andre aspekter, som der har været bred enighed om, er ligeledes blevet undersøgt, nemlig behovet for at indføre judiciel kontrol på dette område og sørge for systematisk høring af Europa-Parlamentet. På en række punkter vil arbejdet utvivlsomt blive videreført af Arbejdsgruppen vedrørende EU's Optræden Udadtil.
6. Selv om arbejdsgruppen af og til har fremsat forslag på grundlag af de nuværende tekster, understreger den, at visse af dens anbefalinger kan tages op til fornyet overvejelse eller suppleres alt efter hvilke retningslinjer, konventet senere når frem til, navnlig for så vidt angår kompetencefordelingen, søjlestrukturen samt institutionernes procedurer og beføjelser.
7. På baggrund af resultaterne af drøftelserne har arbejdsgruppen besluttet at forelægge både generelle anbefalinger og anbefalinger af mere teknisk karakter.

II. EKSPLICIT TILDELING AF STATUS SOM JURIDISK PERSON TIL UNIONEN

8. Arbejdsgruppen har med en høj grad af enighed (et medlem var imod) besluttet at anbefale eksplicit anerkendelse af Unionen som juridisk person. Det er blevet fastslået, at den nuværende situation er tvetydig i mere end én forstand, og at den kan skade EU's internationale identitet og den juridiske sikkerhed, der er absolut nødvendige faktorer i internationale forbindelser med tredjelande og internationale organisationer.
9. Arbejdsgruppen har overvejet de to muligheder, der er: enten skal Unionen have status som juridisk person sidestillet med Fællesskabet og Euratom, eller man tildeler eksplicit Unionen status som **én enkelt** juridisk person, der træder i stedet for de eksisterende juridiske personer.
10. Der var bred enighed i arbejdsgruppen (et medlem var modstander heraf) om sidstnævnte løsning, Den finder nemlig, at man ved at tildele Unionen status som juridisk person og således forøge antallet af juridiske personer ikke i tilstrækkelig grad bidrager til den nødvendige tydeliggørelse og forenkling af EU's eksterne forbindelser. Det er navnlig blevet fremhævet, at når EU har behov for at indgå blandede internationale aftaler, der omfatter flere af de nuværende søjler ("cross-pillar mixed agreements", der påvirker såvel Fællesskabets som Unionens kompetence i henhold til afsnit V og VI i TEU), vil situationen blive for kompleks, fordi disse aftaler skal indgås af såvel Unionen som Fællesskabet. Med én enkelt juridisk person bliver det internationale retssubjekt Unionen, der således træder i stedet for Fællesskabet.²

² Et flertal i arbejdsgruppen mener, at Unionen som juridisk person skal træde i stedet for dels Fællesskabet og dels Euratom som juridisk person, selv om nogle medlemmer af gruppen har anført, at det ikke er strengt nødvendigt at lade Euratom indgå heri på grund af Euratom-traktatens specifikke karakter. Det skal dog bemærkes, at det inden for rammerne af Euratom-traktaten for så vidt angår indgåelsen af internationale aftaler er Kommissionen, der har beføjelse ikke blot til at forhandle, men også til at indgå aftaler efter at have opnået Rådets godkendelse, der gives med kvalificeret flertal (artikel 101 EAEF). For så vidt angår EKSF-traktaten er den ophørt med at eksistere.

11. Arbejdsgruppen har i den forbindelse navnlig noteret sig de holdninger, som Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens juridiske tjenester har givet udtryk for, idet de alle tre kraftigt har understreget, at eksplicit anerkendelse af EU's status som én enkelt juridisk person fuldt ud kan begrundes med hensynet til effektivitet og juridisk sikkerhed, men også til EU's gennemsigtighed og øgede synlighed, ikke kun over for tredjelande, men også over for EU's borgere. EU's borgere vil således i højere grad kunne identificere sig med EU, der skal respektere deres grundlæggende rettigheder og de rettigheder, som følger af unionsborgerskabet i overensstemmelse med artikel 6 i TEU og artikel 17 ff. i TEF.
12. Der var ligeledes bred enighed om tanken om, at EU's status som én enkelt juridisk person vil åbne vejen for en sammenskrivning af traktaterne og en mere sammenhængende forfatningsmæssig arkitektur i EU.

III. KONSEKVENSERNE AF TILDELING AF STATUS SOM ÉN ENKELT JURIDISK PERSON FOR SÅ VIDT ANGÅR FORENKLINGEN AF TRAKTATERNE OG SØJLESTRUKTUREN

13. Arbejdsgruppens mandat rejser spørgsmålet om, hvorvidt den eksplicitte anerkendelse af Unionens status som juridisk person kan bidrage til forenklingen af traktaterne. I den sammenhæng bør man tage stilling til, hvilke følger tildelingen af status som juridisk person til Unionen, der indebærer, at Fællesskabets status som juridisk person, indlemmes i Unionen, vil få for eksistensen af de to vigtigste traktater, nemlig TEU og TEF, som særskilte instrumenter.
14. Selv om det er muligt at sammenlægge de juridiske personer uden at sammenskrive disse to traktater³, har gruppen med hensyn til dette spørgsmål konkluderet, at sammenskrivningen heraf ville være en logisk følge af, at EU's og Fællesskabets juridiske personer slås sammen i én enkelt juridisk person, og således bidrage til at forenkle traktaterne. Det er i den forbindelse blevet bemærket, at hvis Fællesskabet ikke længere selv har status som juridisk person, er der ikke længere noget grundlag for at skelne mellem TEU og TEF, og det ville blot komme til at udgøre en kilde til unødige komplikationer.

³ En ny bestemmelse skal præcisere, at Unionen træder i stedet for og efterfølger Det Europæiske Fællesskab uden at ændre bestemmelserne i TEF.

15. Tanken bag sammenskrivningen af Euratom-traktaten, er den samme som den, der ligger bag sammenskrivningen af TEF. En sådan sammenskrivning ville i øvrigt gøre det muligt at lade en lang række Euratom-bestemmelser, der er identiske med eller svarer til TEF, udgå. I betragtning af visse specifikke problemer i forbindelse med Euratom-traktaten finder arbejdsgruppen det dog hensigtsmæssigt at uddybe eventuelle følger af sammenskrivningen af denne traktat på et senere tidspunkt.
16. Arbejdsgruppen har slået til lyd for en sammenskrivning af traktaterne, men vil klart foretrække den mulighed, der går ud på at lade den nye samlede traktat bestå af to dele⁴:
- en grunddel, som skal bestå af bestemmelser af forfatningsmæssig karakter, enten nye bestemmelser eller bestemmelser, der stammer fra de nuværende traktater
 - en anden del, som kodificerer og omstrukturerer alle bestemmelserne i TEU og TEF, der ikke er omfattet af grunddelen⁵.

Den nye traktat skulle træde i stedet for hhv. den nuværende TEU og den nuværende TEF (og i givet fald den nuværende Euratom-traktat).

17. I den sammenhæng har arbejdsgruppen taget hensyn til den risiko, der navnlig med hensyn til retssikkerheden er forbundet med den anden løsning bestående i at skabe en ny grundtraktat, som kommer oven i de nuværende traktater, der ikke sammenskrives. Konventet vil selvfølgelig komme til at undersøge andre aspekter ved en forenkling af traktaterne, der ikke har direkte tilknytning til EU's status som juridisk person.⁶ Disse spørgsmål vedrører primært arkitekturen og indholdet af grunddelen, anden dels form og struktur og spørgsmålet om, hvorvidt der skal differentieres mellem revisionsprocedurerne for traktaterne.

⁴ WG III - WD 06. Punkt 1, litra b).

⁵ Eksempelvis kunne denne anden del bestå af vedtægter (for institutionerne) eller særprotokoller (for politikområderne: det indre marked, ØMU, RIA, FUSP, de fælles politikker osv.).

⁶ Se i den forbindelse dok. CONV 250.

18. Arbejdsgruppen har også behandlet spørgsmålet om Unionens nuværende søjleopdelte struktur. Gruppen har i den forbindelse konkluderet, at hverken en fusion af de juridiske personer eller en sammenskrivning af traktaterne har følger for denne struktur. Dog ville den måde, hvorpå strukturen kommer til udtryk i den nuværende TEU, forekomme anakronistisk, for ikke at sige forældet i en ny samlet traktat⁷. Den ville i øvrigt blive en kilde til unødige komplikationer, eftersom alle de institutionelle og proceduremæssige karakteristika ved de to såkaldt "mellemstatslige" søjler (FUSP og retligt samarbejde i kriminalsager), som konventet finder det hensigtsmæssigt at bevare, jo vil kunne bibeholdes i den nye forfatningstraktat.

IV. KONSEKVENSERNE AF TILDELING AF STATUS SOM ÉN ENKELT JURIDISK PERSON FOR SÅ VIDT ANGÅR EU's OPTRÆDEN UDADTIL

19. Ved eksplicit at tildele Unionen status som juridisk person styrker man Unionens synlighed i verden. Den bliver således et *internationalt retssubjekt* - på linje med medlemsstaterne og uden tilsidesættelse af den status, de har som internationale retssubjekter - dvs. at den bliver i stand til at anvende samtlige internationale aktionsmidler (ret til at indgå traktater, ret til at etablere diplomatiske forbindelser, ret til at indgive klager eller anlægge sag ved en international domstol, ret til at blive medlem af en international organisation eller tilslutte sig en international konvention, f.eks. EMK, ret til at nyde immunitet) og til selv at påtage sig et internationalt ansvar.
20. Det forhold, at man eksplicit tildeler Unionen status som én enkelt juridisk person, medfører ikke *i sig selv* ændringer af kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne eller af kompetencefordelingen mellem det nuværende EU og det nuværende EF. Det medfører heller ikke ændringer af institutionernes respektive procedurer og beføjelser vedrørende navnlig åbning af forhandling, forhandling og indgåelse af internationale aftaler.

⁷ Se bl.a. artikel 1, 28, 41 og 47 i TEU.

21. På denne baggrund finder arbejdsgruppen det passende at foreslå nogle ændringer i visse traktatbestemmelser med det formål at øge effektiviteten af Unionens optræden udadtil og forenkle de eksisterende procedurer, som den navnlig ønsker at gøre medlemmerne af Arbejdsgruppen vedrørende EU's Optræden Udadtil opmærksom på. Nogle medlemmer af gruppen har i den forbindelse præciseret, at disse ændringer vil kunne tages op til fornyet overvejelse og suppleres alt efter, hvilke retningslinjer konventet når frem til i forbindelse med kompetencefordelingen, institutionernes procedurer og beføjelser, og navnlig i forbindelse med forhold, som har betydning for, hvordan EU's optræden udadtil fungerer, og for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

A. Proceduren for forhandling og indgåelse af aftaler: eksemplet med "blandede aftaler" (klassiske og på tværs af søjlerne ("cross-pillar"))

22. For så vidt angår proceduren for forhandling og indgåelse af internationale aftaler ("treaty making power") var grundlaget for gruppens overvejelser, at den eksisterende kompetencefordeling mellem medlemsstaterne og EU og institutionernes respektive sagsområder skal bevares. Den fandt imidlertid, at det klart bør anføres i én enkelt artikel i traktaten⁸, hvem der forhandler, og hvem der indgår de internationale aftaler. Konsolideringen af de forskellige procedurer i én enkelt bestemmelse lettes af det forhold, at det uanset område altid er Rådet⁹, der
- giver bemyndigelse til at indlede forhandlingerne og udsteder forhandlingsdirektiverne og
 - indgår de således forhandlede aftaler.
23. Denne konsolidering i én enkelt artikel behøver ikke nødvendigvis at medfører ændringer af procedurernes særlige emnespecifikke karakter. Hvis den pågældende aftale således udelukkende hører under fællesskabsretten, finder den nuværende artikel 300 i TEF anvendelse; hvis det drejer sig om en aftale, der udelukkende hører under afsnit V eller afsnit VI, finder artikel 24 eller 38 i TEU anvendelse; når der derimod er tale om en aftale, der hører under såvel fællesskabsområdet som afsnit V og/eller VI i TEU ("cross-pillar mixity"), ville Rådet skulle fastlægge forhandlingsproceduren alt efter, hvilke emner aftalen omhandler, og under overholdelse af den gældende institutionelle balance; hvis hovedformålet med aftalen hører ind under et bestemt område, ville der kun skulle anvendes ét enkelt retsgrundlag (og følgelig én enkelt procedure).

⁸ Det foreslås ikke at indarbejde bestemmelserne vedrørende indgåelsen af aftaler på ØMU-området i denne enkelte bestemmelse i betragtning af deres særlige karakter (jf. artikel 111 i TEF).

⁹ Undtagen for så vidt angår Euratom-traktaten.

24. I den sammenhæng har et flertal i gruppen understreget, at Unionen vil komme til at stå stærkere, hvis den bliver repræsenteret med én stemme i forhandlingerne. Arbejdsgruppen anerkender dog, at det i visse særlige tilfælde i forbindelse med blandede aftaler, der hører ind under flere søjler, kan være berettiget, at EU repræsenteres ved en dobbelt delegation (formandskabet for Rådet eller den højtstående repræsentant, Kommissionen).
25. Flertallet i gruppen mener desuden, at det vil være hensigtsmæssigt at præcisere, at såfremt Rådet (og medlemsstaterne, hvis der er tale om klassiske blandede aftaler) ønsker at bemyndige Kommissionen til at føre forhandlinger på EU's (eller medlemsstaternes) vegne vedrørende samtlige aspekter af en aftale, står det naturligvis Rådet frit for at gøre dette. Dette sker allerede i vidt omfang i praksis, hvilket gør det muligt for EU at forhandle aftaler og tale med én stemme.
26. For så vidt angår initiativretten til forhandlinger inden for rammerne af første søjle etableres de uformelle kontakter af Kommissionen, ofte efter anmodning fra tredjelande, hvor Kommissionen underretter Rådet. Kommissionen retter på grundlag af disse uformelle kontakter henstillinger til Rådet om at indlede forhandlinger, og Rådet træffer afgørelse om at bemyndige Kommissionen til at føre de pågældende forhandlinger (artikel 133, stk. 3, og artikel 300, stk. 1, i TEF). Et flertal i gruppen finder, at initiativretten til forhandlinger i forbindelse med aftaler om emner, der er omfattet af afsnit V og VI kunne ligge hos formandskabet for Rådet (kunne i fremtiden udvides til også at omfatte den højtstående repræsentant). For så vidt angår blandede aftaler, der på samme tid hører ind under flere søjler, kunne initiativretten afhænge af emnet for aftalerne.
27. I den sammenhæng understreger gruppen, at dens forslag fremsættes på grundlag af den nuværende kompetencefordeling mellem EU og medlemsstaterne eller mellem institutionerne for så vidt angår initiativretten, forhandling og indgåelse af internationale aftaler, dvs. "med uændret lovgivning". Hvis konventet - i forlængelse af drøftelserne i Arbejdsgruppen vedrørende EU's Optræden Udadtil - skulle træffe beslutning om at lægge hvervene som højtstående repræsentant og som udenrigskommissær sammen, ville indehaveren af dette nye hverv dog skulle spille en rolle i forbindelse med indledning og gennemførelse af forhandlinger. Et flertal i gruppen mener, at en sådan sammenlægning ville bidrage til at øge sammenhængen i hele EU's optræden udadtil (som defineret i artikel 3 i TEU), men at den ikke bør medføre en substantiel ændring af den nuværende institutionelle balance.

28. Endvidere foreslår et flertal i gruppen et princip om omorganisering af personalet med henblik på at etablere én enkelt struktur, således at EU's optræden udadtil bliver mere sammenhængende, og man undgår overlapning med hensyn til forvaltningen. Andre medlemmer af gruppen understreger - uden at sætte spørgsmålstejn ved dette princip - at en sådan omorganisering ville give anledning til tekniske og administrative problemer, og foreslår, at en løsning kunne bestå i at skabe synergi. Dette spørgsmål vil uden tvivl skulle uddybes af Arbejdsgruppen vedrørende EU's Optræden Udadtil.

B. Proceduren for indgåelse af aftaler i henhold til afsnit V og VI: behovet for at tilpasse affattelsen af artikel 24 i TEU

29. I den nuværende artikel 24 i TEU - der kun finder anvendelse på de områder, der er omfattet af anden og tredje søjle - fastsættes det, at *"ingen aftale er bindende for en medlemsstat, hvis repræsentant i Rådet meddeler, at medlemsstaten må opfylde de krav, der gælder ifølge dens egen forfatningsmæssige procedure; de øvrige medlemmer af Rådet kan vedtage, at aftalen skal gælde foreløbigt for dem"*.
30. Det er muligt at fortolke denne bestemmelse således, at en stat, inden Unionen bliver bundet af en international aftale, kan udløse en national procedure for ratifikation af aftalen i sit nationale parlament (eller eventuelt ved en folkeafstemning). Det forholder sig således, at medlemsstaterne, hvis emnet for en international aftale delvist hører under Unionens enekompetence og delvist under medlemsstaternes kompetence (klassiske blandede aftaler)¹⁰, skal godkende den del af aftalen, der hører under deres nationale kompetence i overensstemmelse med deres forfatningsbestemmelser. Men for så vidt artikel 24 i TEU omhandler aftaler, der hører under Unionens kompetence, og fra det øjeblik, hvor EU får status som juridisk person og indgår de pågældende aftaler, er nationale ratifikationsprocedurer ikke berettigede.

¹⁰ Jf. f.eks. artikel 174, stk. 4, i TEF.

31. Dette retlige krav bør ikke forveksles med det nationale parlaments mulighed for at undersøge sin regerings holdning til beslutningsprocessen i Rådet med henblik på indgåelse af en international aftale. Det står fast, at ethvert nationalt parlament har ret til at føre politisk kontrol med sin regering, herunder gennem proceduren med parlamentarisk forbehold, *inden* Rådet træffer afgørelse om at indgå den pågældende internationale aftale. Det kan endda pålægge sin regering at modsætte sig indgåelsen af en aftale af "*vigtige (...) årsager, der vedrører den nationale politik*" (jf. artikel 23, stk. 2, i TEU), men det vedrører altid den interne beslutningsprocedure i Rådet. Når Rådet først har truffet afgørelse om at indgå en aftale, har Unionen givet tilsagn om at ville være bundet af denne aftale i overensstemmelse med de folkeretlige bestemmelser.
32. Den nuværende affattelse af artikel 24 i TEU medfører på den anden side en juridisk usikkerhed i forbindelse med de aftaler, der i medfør af denne bestemmelse normalt bør ophøre med at gælde foreløbigt, hvis en medlemsstat som følge af interne forfatningsprocedurer erklærer, at den ikke agter at tilslutte sig aftalen. Selv om denne mekanisme aldrig er blevet anvendt, forekommer den imidlertid at være i modstrid med Unionens status som juridisk person, og der er risiko for, at den alvorligt kan skade sammenhængen i EU's udenrigspolitik.
33. Et flertal i gruppen foreslår således at lade ovennævnte punktum udgå af artikel 24 i TEU. Gruppen henviser i denne forbindelse til Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens juridiske tjenesters holdninger, idet de tre juridiske tjenester ikke har fundet, at der er nogen hindring for at lade henvisningen til den "forfatningsmæssige procedure" i artikel 24 i TEU udgå.
34. Visse medlemmer har anført, at selv om de ikke går imod at lade denne henvisning udgå, havde de gerne set, at der i artikel 24 i TEU henvises til det forhold, at en medlemsstat i medfør af artikel 23, stk. 1, kan benytte sig af konstruktiv afståelse.

C. EU's repræsentation udadtil

35. Arbejdsgruppen har fremhævet, at EU's politiske aktion udadtil bliver mere effektiv og troværdig, hvis Unionen i det omfang det er muligt kan tale med **én stemme**. Fremgangsmåder bør sikre, at EU udtrykker en "fælles holdning" såvel inden for rammerne af sin repræsentation i internationale organisationer som inden for rammerne af sin repræsentation i tredje-lande.¹¹
36. For så vidt angår EU's internationale repræsentation i forskellige internationale organisationer og konferencer¹² hedder det i artikel 18, stk. 1, i TEU, at *"formandskabet repræsenterer Unionen i anliggender vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik."*¹³ I artikel 19, stk. 1, i TEU er det fastsat, at *"medlemsstaterne samordner deres optræden i internationale organisationer og på internationale konferencer. De forsvare de fælles holdninger i disse fora."* Endelig er det i artikel 302 i TEF fastsat, at *"Kommissionen skal opretholde alle formålstjenlige forbindelser med organerne for De Forenede Nationer og disses særorganisationer. Den opretholder i øvrigt passende forbindelser med alle internationale organisationer."*
37. I henhold til de nuværende traktatbestemmelser er der således forskel på Unionens og Fællesskabets repræsentation. Man bør imidlertid notere sig, at et komplekst system, der bl.a. indebærer mere end én repræsentant i internationale forhandlinger, kan hæmme effektiviteten af EU's optræden i den udstrækning det giver anledning til manglende forståelse eller ligefrem modstand hos EU's partnere i internationale forbindelser. Der bør derfor fastsættes mekanismer i traktaten, der kan sikre, at EU i den udstrækning det er muligt udtrykker **én enkelt holdning**, og at den repræsenteres af én enkelt delegation. Fra en juridisk synsvinkel kan Unionen ganske vist kun handle inden for rammerne af sin egen kompetence. Hvis sagen hører dels under Unionens, dels under medlemsstaternes kompetence, ville denne delte kompetence indebære, at repræsentanter for såvel Unionen som hver enkelt medlemsstat principielt

¹¹ Dette aspekt behandles i Arbejdsgruppen vedrørende EU's Optræden Udadtil.

¹² Denne repræsentation afhænger af den pågældende internationale organisations stiftende traktat eller den pågældende internationale konferences forretningsorden. Visse internationale fora er kun åbne for stater (f.eks. ILO); andre kan tiltrædes af internationale organisationer (f.eks. FAO).

¹³ Jf. også artikel 37 i TEU vedrørende afsnit VI.

skal deltage i forhandlingerne. Det vil dog selv i sådanne tilfælde uden tvivl være mere effektivt at tilstræbe én enkelt EU-holdning eller ligefrem én enkelt EU-delegation.¹⁴

38. I betragtning af ovenstående anbefaler gruppen, at traktaten i forbindelse med EU's internationale repræsentation i de forskellige internationale organisationer kommer til at indeholde mekanismer, der sikrer, at Unionen kan lade en samlet holdning komme til udtryk eller ligefrem kan lade sig repræsentere af én enkelt delegation, i hvert fald på visse områder i internationale organisationer, som der tages stilling til i hvert enkelt tilfælde. Denne anbefaling kunne yderligere uddybes af Arbejdsgruppen vedrørende EU's Optræden Udadtil.

D. Nødvendigheden af, at Domstolen fører kontrol med de aftaler, der indgås af EU

39. Fællesskabet er i henhold til Domstolens retspraksis et retsfællesskab, idet både dets medlemsstater og dets institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med Fællesskabets forfatning, som er traktaten.¹⁵
40. I artikel 6 i TEU er det desuden udtrykkeligt fastsat, at Unionen bygger på retsstatsprincippet og respekten for de grundlæggende rettigheder som generelle principper i fællesskabsretten.
41. Domstolens kontrol kan generelt foregå præventivt (undersøgelse af aftalens forenelighed med traktaten som omhandlet i artikel 300, stk. 6, i TEF) eller efterfølgende efter Unionens indgåelse af aftalen (kontrol af lovligheden som omhandlet i artikel 230 i TEF og kontrol som vurdering af gyldighed som omhandlet i artikel 234 i TEF).
42. Det er i denne henseende væsentligt at bemærke, at det ifølge Domstolens retspraksis¹⁶ ikke er

¹⁴ Allerede i 1991 understregede Domstolen i forbindelse med en aftale, der henhørte dels under Fællesskabets, dels under medlemsstaternes kompetence (klassisk blandet aftale), at "*der såvel under forhandlings- og tiltrædelsesfasen som i forbindelse med opfyldelsen af de påtagne forpligtelser (må) etableres et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner. Denne forpligtelse til samarbejde (...) følger af kravet om enhed i Fællesskabets optræden udadtil.*" (Domstolens udtalelse 2/91 af 19. marts 1993, Sml. 1993, s. I-1061 ff.)

Der er ingen tvivl om, at denne udtalelse fra Domstolen kan overføres til en situation, hvor Unionen træder i stedet for Fællesskabet og får status som juridisk person. Det fastsættes desuden i artikel 11, stk. 2, i TEU, at medlemsstaterne "afstår fra enhver handling, som strider imod Unionens interesser, eller som kan skade dens effektivitet som en sammenhængende faktor i internationale forbindelser."

¹⁵ Dom af 23.4.1986, sag 294/83 (Miljøpartiet "Les Verts" mod Europa-Parlamentet), Sml. 1986, s. 1339, præmis 23.

¹⁶ Dom af 9.8.1994, sag C-327/91 (Frankrig mod Kommissionen), Sml. 1994, s. I-3641, navnlig præmis 14 og 15.

selve aftalen, der gøres til genstand for et annulationssøgsmål, men den retsakt, hvorved den relevante institution indgår aftalen. Heraf følger, at hvis der er uoverensstemmelse mellem aftalen og traktaten eller de generelle principper i fællesskabsretten, er det den retsakt, hvorved institutionen har godkendt indgåelsen af aftalen, der annulleres eller erklæres ugyldig, og ikke selve aftalen.

43. Det skal på den anden side mere generelt fremhæves, at EU i stigende omfang vedtager akter, der direkte eller indirekte kan berøre enkeltpersoners rettigheder¹⁷. Der bør derfor åbnes mulighed for, at en enkeltperson kan forsvare sin påstand for en domstol.
44. Et flertal i gruppen går ind for at give Domstolen forudgående kompetence inden for afsnit V og VI (høringsproceduren i artikel 300, stk. 6), og efterfølgende kompetence i forbindelse med forelæggelse af præjudicielle spørgsmål (artikel 234 i TEF), annulationsspørgsmål (artikel 230 i TEF) og spørgsmål om ansvar (jf. artikel 235 og artikel 288, stk. 2, i TEF). Arbejdsgruppen mener dog, at reglerne for Domstolens kompetence på dette område bør uddybes yderligere på et senere tidspunkt.

E. Nødvendigheden af at høre Europa-Parlamentet

45. På politisk plan - og i betragtning af de særtræk, der knytter sig til internationale aftaler inden for rammerne af FUSP - forekommer det vanskeligt at finde en begrundelse for at udelukke høring af Europa-Parlamentet om disse aftaler. Dette gør sig ligeledes gældende i fællesskabsanliggender, hvor det i artikel 300 i TEF er ønskeligt at bringe det forhold til ophør, at Europa-Parlamentet ikke spiller nogen rolle i forbindelse med handelsaftaler. Et stort flertal i gruppen gik ind for at udvide proceduren for høring af Europa-Parlamentet til at omfatte internationale aftaler indgået på grundlag af artikel 38 og artikel 46 i TEU samt artikel 133 i TEF.

F. Andre tekniske ændringer

46. Det vil uden tvivl blive nødvendigt at foretage en række ændringer af teknisk art. Det er ikke

¹⁷ En officer, der påberåber sig Unionens ansvar for personskader, han har pådraget sig i Bosnien-Hercegovina; et selskab, som påberåber sig Unionens ansvar uden for kontraktforhold for tab på grund af sanktioner mod FRJ; jugoslaviske borgere, der påberåber sig Unionens ansvar for tab, de har lidt som følge af visumforbud på grundlag af en fælles aktion vedtaget af Rådet.

på nuværende tidspunkt nødvendigt at være udtømmende, men der kan allerede nævnes to:

- hvis Unionen tildeles status som én enkelt juridisk person, bliver det nødvendigt at præcisere, at Unionen træder i stedet for og afløser EF (og i givet fald Euratom), og at den fremover påtager sig samtlige de internationale forpligtelser, der er indgået af disse to organisationer;
- det forhold, at Unionen ligeledes har intern status som juridisk person, og at den i hver medlemsstat har den mest vidtgående rets- og handleevne, som den pågældende stats lovgivning tillægger juridiske personer; den kan i særdeleshed erhverve og afhænde fast ejendom og løsøre og optræde som part i retssager; den repræsenteres i denne henseende af Kommissionen (jf. artikel 282 i TEF). Det foreslås i denne forbindelse at udvide disse rettigheder, således at alle institutionerne bliver omfattet heraf.

V. ANBEFALINGER

47. I lyset af det foregående forelægger arbejdsgruppen konventet dels en række generelle anbefalinger dels en række anbefalinger af mere teknisk karakter, hvoraf nogle uden tvivl kan uddybes af Arbejdsgruppen vedrørende EU's Optræden Udadtil.

A. GENERELLE ANBEFALINGER

- 1) Forfatningstraktaten bør indeholde en ny bestemmelse i begyndelsen af teksten, hvori det fastsættes, at "Unionen har status som juridisk person". Unionens status som juridisk person træder i stedet for de eksisterende organisationers status som juridiske personer, og Unionen overtager samtlige de forpligtelser, der påhviler disse organisationer.

- 2) Unionens status som én enkelt juridisk person er fuldt ud berettiget både af effektivitetsgrunde og ud fra hensynet til juridisk sikkerhed, og af hensyn til Unionens gennemsligtighed og større synlighed, ikke blot over for tredjelande, men også over for Unionens borgere. Disse anspores til i højere grad at identificere sig med Unionen, der forpligter sig til at respektere deres grundlæggende rettigheder og de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet.
- 3) En sammenlægning af Unionens og Fællesskabets juridiske personer baner vejen for en sammenskrivning af traktaterne i én enkelt tekst, hvilket vil bidrage til en forenkling af traktaterne. Denne samlede tekst kunne bestå af to dele, hvoraf den første kunne være grunddelen indeholdende bestemmelser af forfatningsmæssig karakter. Den nye traktat kunne træde i stedet for den nuværende TEU og den nuværende TEF (og i givet fald den nuværende Euratom-traktat).
- 4) Hverken sammenlægningen af de juridiske personer eller sammenskrivningen af traktaterne indebærer som sådan, at søjlerne slås sammen, men det ville være anakronistisk, hvis man i én samlet traktat opretholder den søjleopdelte struktur, således som den i øjeblikket kommer til udtryk. Går man bort fra denne struktur, ville det til gengæld bidrage til i betydeligt omfang at forenkle Unionens arkitektur. En sådan afskaffelse foregriber ikke senere substansændringer, som konventet måtte ønske at foretage af de gældende procedurer og instrumenter i de forskellige søjler.
- 5) Hvis EU eksplicit tildeles status som juridisk person, vil dette ikke i sig selv medføre nogen ændringer i kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne eller i kompetencefordelingen mellem det nuværende EU og det nuværende EF. Det medfører heller ikke ændringer med hensyn til procedurer og de enkelte institutioners arbejdsområder i forbindelse med ikke mindst indledning, forhandling og indgåelse af internationale aftaler. Der bør imidlertid formentlig foretages visse ændringer for at øge effektiviteten af EU's optræden udadtil og forenkle de eksisterende procedurer. Disse ændringer vil imidlertid kunne tages op til fornyet overvejelse eller suppleres afhængig af, hvilke retningslinjer konventet senere når frem til.

B. TEKNISKE ANBEFALINGER

- 1) Hvis Unionen får status som én enkelt juridisk person (og der eventuelt bliver tale om én enkelt traktat), vil det være hensigtsmæssigt med én enkelt artikel vedrørende internationale aftaler.
- 2) I denne ene artikel vil der kunne foretages en konsolidering af de eksisterende procedurer, idet den nuværende kompetencefordeling mellem EU's medlemsstater samt de enkelte institutioners beføjelser tænkes videreført. Artiklens indhold kan imidlertid tages op til fornyet overvejelse eller suppleres afhængig af de retningslinjer, som konventet senere når frem til med hensyn til bl.a. procedurer og institutionernes arbejdsområder.
- 3) Artikel 300 i TEF (som ændret ved Nice-traktaten) kunne danne grundlag for denne nye artikel sammen med bestemmelserne i artikel 24 og artikel 38 i TEU med eventuelle ændringer. Det foreslås i den forbindelse navnlig, at der i artikel 24 i TEU ikke længere åbnes mulighed for en national forfatningsmæssig procedure for godkendelse af aftaler, som EU indgår på grundlag af sine beføjelser. De nationale parlamenter vil imidlertid fortsat skulle foretage ratifikation i tilfælde af klassiske blandede aftaler (kumulativ EU- og medlemsstatskompetence).
- 4) Den procedure for forhandling og indgåelse af aftaler, der skal anvendes, vil blive den, der henhører under det pågældende retsområde (fællesskabsretten og/eller afsnit V eller VI i TEU). I tilfælde af aftaler, der samtidig henhører under flere områder ("cross-pillar mixity"), træffer Rådet afgørelse om forhandlingsproceduren afhængig af, hvilke spørgsmål der er omfattet af aftalen, under hensyn til den gældende ligevægt mellem institutionerne. Hvis hovedformålet med aftalen hører ind under et bestemt område, vil der kun skulle anvendes ét enkelt retsgrundlag (og følgelig én enkel procedure).

- 5) Gruppen understreger, at sammenhængen i EU kommer til at stå stærkere, hvis den bliver repræsenteret med én stemme i forhandlingerne. Flertallet af gruppen medgiver dog, at det i særtilfælde i forbindelse med blandede aftaler, der henhører under områder svarende til de nuværende søjler, kan være berettiget med en sammensat EU-delegation (formandskabet for Rådet eller den højtstående repræsentant, Kommissionen) under hensyn til den ligevægt mellem institutionerne, der er fastsat i traktaterne.
- 6) Flertallet i gruppen anser det for nyttigt at præcisere, at Rådet (og medlemsstaterne i tilfælde af klassiske blandede aftaler), hvis de ønsker det, vil kunne bemyndige Kommissionen til at forhandle om aftalen som helhed (i den forbindelse udtrykte gruppen ønske om, at Gruppen vedrørende EU's Optræden Udadtil undersøger mulighederne for at undgå enhver unødigt overlapning).
- 7) Det blev i forbindelse med EU's repræsentation udadtil understreget, at denne vil blive mere effektiv og troværdig, hvis det lykkes for EU at tale med én stemme. Der bør derfor indføres mekanismer i traktaten, der tager sigte på, at EU i videst muligt omfang kan lade en samlet holdning komme til udtryk eller ligefrem kan lade sig repræsentere af én enkelt delegation, i hvert fald på visse områder og i visse internationale organisationer, som der tages stilling til i hvert enkelt tilfælde.
- 8) Gruppen går ind for at give Domstolen forudgående kompetence inden for afsnit V og VI i TEU (artikel 300, stk. 6, i TEF), og efterfølgende kompetence med hensyn til forelæggelse af præjudicielle spørgsmål (artikel 234 i TEF), annulationssøgsmål (artikel 230 i TEF) og spørgsmål om ansvar (artikel 235 og 288, stk. 2, i TEF). Arbejdsgruppen mener dog, at reglerne for Domstolens kompetence på dette område bør uddybes yderligere på et senere tidspunkt.
- 9) Arbejdsgruppen går ind for at udvide proceduren for høring af Europa-Parlamentet til at omfatte internationale aftaler, som EU har indgået på grundlag af artikel 38 og artikel 46 i TEU og artikel 133 i TEF.

Liste over de eksperter, gruppen har hørt

Følgende eksperter er blevet hørt om følgerne af eksplicit tildeling af status som juridisk person til Unionen:

- Alan DASHWOOD, professor ved universitetet i Cambridge,
- Gregorio GARZON-CLARIANA, Europa-Parlamentets jurist
- Jean-Victor LOUIS, professor ved Université libre de Bruxelles,
- Michel PETITE, generaldirektør for Kommissionens Juridiske Tjeneste
- Jean-Claude PIRIS, Rådets jurist
- Antonio TIZZANO, generaladvokat ved EF-Domstolen
- Carlos WESTENDORP y CABEZA, formand for Europa-Parlamentets Udvalg om Industri-politik, Eksterne Økonomiske Forbindelser, Forskning og Energi

Følgende eksperter er blevet hørt om sammenskrivning og forenkling af traktaterne::

- Bruno DE WITTE, professor ved Det Europæiske Universitetsinstitut i Firenze
- Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, professor ved universitetet i Heidelberg
