

CONV 170/02

WG III

5

NOT

från:	Sekretariatet
till:	Arbetsgruppen för status som juridisk person
Ärende:	Sammanfattande not för mötet den 26 juni 2002

Godkännande av den reviderade mötesplanen

1. Arbetsgruppen godkände följande **mötesplan**¹:
 - 10 juli (onsdag): kl. 9.00 – 12.30 (Europaparlamentet – rum ASP 1H1),
 - 18 juli (torsdag): kl. 10.00 – 13.15 (Justus Lipsius),
 - 11 september (onsdag): kl. 10.00 – 13.15 (Justus Lipsius),
 - 19 september (torsdag): kl. 14.30 – 18.00 (Justus Lipsius),
 - 26 september (torsdag): kl. 10.00 – 13.15 (Justus Lipsius),
 - 2 oktober (onsdag): kl. 10.00 – 13.15 (Justus Lipsius),
 - 17 oktober (torsdag): kl. 14.30 – 18.00 (Justus Lipsius).

Fortsatt allmän diskussion

2. Arbetsgruppen fortsatte den allmänna diskussion som påbörjades vid det första mötet den 18 juni. Det påpekades att arbetsgruppens arbete kan komma att beröra två uppsättningar frågor: dels följderna av tilldelning av status som juridisk person och en eventuell sammanslagning av fördragen när det gäller yttre förbindelser (rådets/kommissionens roll, förfarande för fördragsförhandlingar, formerna för unionens internationella representation vid internationella organisationer), dels följderna för pelarstrukturen (*take over* eller *fusion*?) och förenklingen av fördragen.

¹ Den reviderade mötesplanen har översänts till samtliga konventsledamöter (dok. CONV 103/1/02).

3. Det föreslogs att man till att börja med skall identifiera problemen med den nuvarande situationen samt utvärdera de praktiska följderna av att tilldela unionen status som juridisk person.

Utfrågning av experter

4. Arbetsgruppen hörde därefter Jean-Claude Piris, juridisk rådgivare vid rådet, Pieter-Jan Kuijper, direktör vid kommissionens juridiska avdelning, samt Gregorio Garzón Clariana, juridisk rådgivare vid Europaparlamentet.

Redogörelse av Jean-Claude Piris

5. Jean-Claude Piris, (som gav uttryck för sin personliga uppfattning) betonade följande fyra aspekter: a) Unionen är redan en erkänd aktör på den internationella arenan. b) Varför vore det lämpligt att beakta denna realitet och ha en otvetydig status som juridisk person och vilka vore följderna (sammanslagning av unionens juridiska person med gemenskapernas juridiska person? c) Är eventuella farhågor befogade? d) Vilka är de politiska frågor som bör tas upp?
6. a) Med hänvisning till Internationella domstolens yttrande från 1949 erinrade Jean-Claude Piris om att det inte är nödvändigt att det i det konstituerande fördraget för en internationell organisation anges att denna har status som en internationell person för att den skall inneha en sådan status (ex. FN). I Fördraget om Europeiska unionen finns det ett antal element som tyder på att unionen har en egen existens skild från medlemsstaternas.
7. EU-fördraget tilldelar unionen "treaty-making power" (artiklarna 24 och 38 i EU-fördraget), vilken använts vid ett flertal tillfällen². Enligt artikel 24 i EU-fördraget kan en medlemsstat åberopa egna konstitutionella förfaranden för att lägga fram ett avtal för landets myndigheter, men denna möjlighet har aldrig använts.
8. b) Eftersom EU *de facto* redan har status som juridisk person, är det önskvärt att denna av öppenhets- och insynsskäl men även av rättssäkerhetsskäl erkänns uttryckligen.

² Avtal på EU:s vägnar med f.d. Jugoslavien av den 9 april 2001; avtal på unionens vägnar med f.d. jugoslaviska republiken Makedonien av den 30 augusti 2001; skriftväxling mellan unionen och Libanon, vilken nyligen undertecknades i Luxemburg; avtal med Island och Norge om genomförandet av Schengenregelverket (den rättsliga grunden är inte artikel 24 eller 38 i EU-fördraget men avtalet är bindande för gemenskapen och unionen samtidigt). Andra avtal är planerade: ett avtal mellan EU/EG och Schweiz (förhandlingsmandat antogs av rådet den 17 juni 2002, förhandlingsmandat för att ingå ett avtal mellan EU och Albanien, ett annat avtal med USA om samarbete i brottsfrågor samt ett avtal mellan EU och Nato. Dessa avtal kommer att ingås på unionens vägnar.

9. c) Status som enda juridiska person eller parallellstatus med EG? Sammanslagning är att föredra av följande skäl:
- Unionen innefattar EG (artikel 1 i EU-fördraget) och ur juridisk synvinkel är det märkligt att gemenskapen ensam kan fatta bindande beslut på det internationella planet.
 - En enda yttre representation för EG och medlemsstaterna samt unionen skulle kunna bidra till att säkerställa denna enhet.
 - En mångfald av juridiska personer för EU och EG innebär enhetlighets- och insynsproblem, vilket är till hinder för ett av fördragets mål som är att hävda unionens identitet i internationella sammanhang.
10. d) Ett antal oriktiga argument mot ett uttryckligt erkännande av unionen
- det skulle kunna skada EG:s eller medlemsstaternas befogenheter,
 - det skulle leda till ett ifrågasättande av pelarstrukturen,
 - det skulle leda till ett ifrågasättande av "gemenskapsmetoden",
 - det skulle försvåra EG:s och medlemsstaternas yttre representation.

Enligt Jean-Claude Piris är dessa argument utan saklig grund, eftersom de bygger på felaktiga premisser. Bl.a. är det så att frågan om avgränsning av befogenheter är **skild** från frågan om unionens status som juridisk person. Även om man slår samman unionens och gemenskapens juridiska personer, skulle detta inte nödvändigtvis påverka den interna fördelningen av befogenheter, institutionella befogenheter och förfaranden. På det juridiska planet kan man bibehålla fördelningen av befogenheter och förfaranden i befintligt skick. Detta skulle på intet vis innebära att EG skulle förlora befogenheter.

11. När det gäller den yttre representationen, finns det för övrigt ingen bestämmelse i fördraget som anger att det alltid är kommissionen som företräder EG utåt. Kommissionens delegationer utåt företräder inte EG. EU:s yttre representation anges i EU-fördraget och består av rådets ordförande, som bistås av den höge representanten för GUSP samt kommissionen.
12. Om unionen uttryckligen tilldelas status som juridisk person, kan detta emellertid ge upphov till vissa frågor av **politisk natur**. Vem förhandlar? Vem företräder unionen utåt? Vem beslutar och enligt vilket förfarande? Hur kontrolleras verksamheten?

13. Unionens status som juridisk person skulle inte ändra förfarandet för förhandling och ingående av internationella avtal. Bestämmelserna i avdelningarna V och VI, särskilt artiklarna 24 och 38, i EU-fördraget skulle kunna förbli intakta till sitt innehåll, även om unionen uttryckligen ges status som juridisk person. Konventet och IGC kan givetvis ändra dessa bestämmelser, t.ex. genom att föreskriva att kommissionen skall förhandla om avtal som omfattas av avdelning VI, men inte de avtal som omfattas av avdelning V. Den yttre representationen är även en politisk fråga som bör besvaras separat från frågan om huruvida unionen skall ges status som juridisk person. Detta gäller även för EU:s rättsliga ställning inom internationella organisationer och dess eventuella sammankoppling med medlemsstaternas representationer. Slutligen gäller detta även för institutionernas beslutsrätt (som kan förbli oförändrad) samt den politiska kontrollen eller domstolskontrollen. Allt beror på hur den artikel där unionen ges status som juridisk person är formulerad, dvs. huruvida dess befogenheter när det gäller utrikespolitik eller avdelning VI i EU-fördraget begränsas eller ej.

Redogörelse av Pieter-Jan Kuijper

14. Pieter-Jan Kuijper betonade inledningsvis de svårigheter som unionen ställs inför därför att de tre gemenskaperna är olika juridiska personer och som inverkar menligt på unionens mål att "hävda sin identitet i internationella sammanhang" (artikel 2 i EU-fördraget). Han hänvisade i detta sammanhang till det ovan nämnda avtalet med Schweiz om landets deltagande i Schengenregelverket. De pågående förhandlingarna förs av kommissionen (i samråd med en rådskommitté) som företräder gemenskapen när det gäller avtalets gemenskapsdel och av rådets ordförandeskap när det gäller den del av avtalet som berör avdelning VI i EU-fördraget. Men det rör sig om ett **enda avtal** som kommer att ingås av EU, troligen på grundval av artiklarna 24 och 28 i EU-fördraget samt artiklarna 62 och 63 i EG-fördraget. I betraktande av denna juridiskt komplicerade situation med "cross-pillar mixity" har kommissionen och rådet gjort uttalanden.
15. Pieter-Jan Kuijper nämnde ett annat aktuellt exempel som rör förhandlingarna med Iran om ingående av två internationella avtal, varav det ena är ett handelsavtal (artikel 133 i EG-fördraget) och det andra avser frågor som omfattas av avdelningarna V och VI i EU-fördraget. I detta fall gäller frågan om man med ett uttalande kan skapa ett politiskt samband mellan de båda avtalen. Vissa fruktar att man på så sätt kan göra villkoren för ett kommersiellt avtal (med gemenskapsrättsförfaranden) beroende av mekanismer som hör till

avdelningarna V och VI, t.ex. genom att skjuta upp eller upphäva avtalet därför att den andra parten inte har respekterat klausulen om den politiska dialogen eller klausulen om kampen mot terrorism. Detta skulle leda till problem när det gäller artikel 47 i EU-fördraget, där det anges att förfaranden som omfattas av avdelningarna V och VI inte får inverka på gemenskapsrättsliga förfaranden.

16. Beträffande frågan om huruvida EU uttryckligen ges status som juridisk person skulle påverka fördragens nuvarande struktur påpekade Pieter-Jan Kuijper att detta snarare var ett resultat av de olika fördragen. Om man skulle upprätta **ett enda fördrag** skulle man genom detta kunna upprätta en enda organisation – det vill säga unionen – med en enda juridisk person i internationell och nationell rätt. Detta skulle dessutom kunna göras samtidigt som man behåller de förfaranden som för närvarande anges i avdelningarna V och VI i EU-fördraget. De före detta fördragen/pelarna skulle på så sätt bli underställda det sammanslagna fördraget. Om detta är det allmänna önskemålet skulle unionen kunna fatta beslut på området yttre förbindelser enligt olika förfaranden allt efter befogenhetsområde och med olika yttre representation. Detta skulle i princip inte orsaka några problem eftersom gemenskapen redan nu fattar beslut enligt olika förfaranden på området yttre förbindelser (till exempel handelsavtal, associeringsavtal). Frågan är vad som skulle hända med artikel 47 i EU-fördraget. Problem skulle särskilt uppstå med att avgöra vilket förfarande som är tillämpligt vid avtal som berör både gemenskapsrätten och avdelningarna V och VI. På vilket sätt skulle artikel 24 i EU-fördraget tillämpas? Vilket förhandlingsförfarande skulle användas? Och vad händer med vissa medlemsstaters provisoriska tillämpning av avtalet när andra skulle behöva använda det nationella ratificeringsförfarandet? I dessa fall skulle den skyddande roll som artikel 47 har finnas kvar såvida inte artikel 24 i EU-fördraget anpassas till bestämmelserna i artikel 300 i EG-fördraget om förhandling och ingående.
17. Domstolens befogenhet följer av pelarstrukturen: fullständig befogenhet i den första pelaren, avgränsad i den tredje (artikel 35 i EU-fördraget) och obefintlig i den andra (artikel 41 i EU-fördraget). Att ge unionen status som juridisk person ändrar inte denna situation som alltså teoretiskt kan förbli som den är. I artikel 6 i EU-fördraget fastställs emellertid att unionen skall respektera de grundläggande rättigheterna och man kan undra om denna skyldighet är förenlig med bristen på domstolskontroll av de rättsakter som antas på grundval av andra pelaren. En översyn av artikel 41 i EU-fördraget verkar vara nödvändig.

18. Att ge unionen status som juridisk person skulle på samma sätt inte utan vidare påverka avgränsningen av befogenheter mellan unionen/gemenskapen och medlemsstaterna. När befogenheten samtidigt tillhör unionen/gemenskapen och medlemsstaterna skulle man fortsätta att ingå blandade avtal.
19. När det gäller följderna för de yttre förbindelserna av att unionen tilldelas status som juridisk person bör det säkerställas att den "nya enheten inom internationell rätt" – det vill säga unionen – gentemot tredje land övertar gemenskapens roll när det gäller alla internationella skyldigheter som den senare har (se till exempel kommissionens förslag om att till EG överföra alla internationella skyldigheter enligt EKSG-fördraget; se även, mer allmänt, övergången från GATT till WTO).

Redogörelse av Gregorio Garzón Clarina

20. Med hänvisning till Europaparlamentets resolution av den 14 mars 2002 om unionens status som internationell person sade han att Europaparlamentet har föreslagit en **sammanslagning** av de nuvarande status som juridisk person för att få "enhetlighet, synlighet och effektivitet" i internationella åtgärder.
21. Beträffande avgränsningen av befogenheter mellan EU och medlemsstaterna kommer ett uttryckligt erkännande av unionens status som juridisk person inte att leda till en överföring av befogenheter. Det kommer att leda till följande: För det första skulle det alltid komma att finnas "blandade avtal" i det avseendet att befogenheten att förhandla och sluta avtal fortfarande delvis skulle omfattas av EU (arvtagare till EG) och delvis medlemsstaterna³ och för det andra skulle fortfarande medlemsstaternas myndigheter och inte EU:s myndigheter ansvara för det skydd för medborgarna som anges i artikel 20 i EG-fördraget.

³ EU:s deltagande i avtalet skulle endast bli möjligt genom en gemensam åtgärd tillsammans med medlemsstaterna, se domstolens yttrande 1/78 och Kramerdomen.

22. När det gäller förfarandena för förhandlingar om och ingående av internationella överenskommelser hänvisar Gregorio Garzón Clariana till den ovannämnda resolutionen från Europaparlamentet enligt vilken de interna förfarandena kan vara olika för olika verksamhetsområden. Om unionen tilldelas status som juridisk person skulle med andra ord konflikterna mellan förfaranden kvarstå, liksom de svårigheter som är förknippade med varje institutions deltagande beroende på vilket förfarande som skall tillämpas.
23. När det gäller internationell representation gjordes följande tre påpekanden:
- EU:s status som juridisk person innebär inte samma rättskapacitet i de olika internationella organisationerna eller konferenserna eftersom kapaciteten beror på fördraget om upprättande av organisationen eller konferensens arbetsordning (t.ex. internationella organisationer som endast stater kan vara medlemmar i, exempelvis ILO).
 - Även om EU ges tillträde i egenskap av union och det endast finns en enda företrädare för de europeiska institutionerna kan unionen endast agera på de områden där den har behörighet. Om ämnet delvis ligger inom unionens och delvis inom medlemsstaternas behörighetsområde skulle denna blandade situation betyda att unionen och medlemsstaterna skall företrädas på samma gång (detta skulle innebära att medlemsstaterna bibehåller sina platser och röster).
 - Frågan kvarstår om vem som skall företräda unionen vid de möten där dess behörighet erkänns – kommissionen eller rådet? Denna fråga beror på de nya bestämmelserna i fördraget, men ett komplicerat system som innebär att man har mer än en företrädare vid internationella förhandlingar kan göra unionens insats mindre effektiv eftersom en sådan situation skulle kunna leda till bristande förståelse eller rentav motstånd från våra partners sida.
24. När det gäller konsekvenserna för pelarstrukturen klargjorde Gregorio Garzón Clariana att unionens status som en enda juridisk person inte skulle få några direkta följder för institutionernas befogenheter och den institutionella jämvikten. Han föreslog att den senare skulle kunna ta sig uttryck i en viss tillnärmning mellan bestämmelserna i artiklarna 24 och 38 i EU-fördraget och bestämmelserna i artikel 300 i EG-fördraget.

Kort sammanfattning av diskussionen med experterna

25. Av den diskussion som hölls framgår bl.a. följande:

- i. Den nuvarande situationen är oklar och kan medföra att unionens verksamhet blir mindre effektiv på det internationella planet. Förbindelserna med unionens partner skulle förenklas och unionens externa åtgärder skulle bli effektivare om den ges status som **en enda** juridisk person. Det skulle även göra det lättare att förenkla fördragen.
- ii. Att unionen uttryckligen ges status som juridisk person får i sig inte några juridiska konsekvenser för det nuvarande systemet för avgränsning av befogenheter mellan unionen och EG eller mellan unionen/EG och medlemsstaterna. Det påverkar inte heller pelarstrukturen, de befintliga förfarandena för förhandling om och ingående av internationella överenskommelser eller institutionernas respektive befogenheter enligt fördragen.
- iii. Union skulle kunna företrädas utåt i internationella forum på samma sätt som nu, men det faktum att institutionerna har många olika företrädare (särskilt på förhandlingsstadiet) ses som ett hinder mot en effektiv verksamhet från unionens sida.
- iv. Frågan om unionens delegationer i tredje land (utlandskontor) skulle kunna kvarstå eller undersökas på nytt.
- v. Frågan om blandade avtal där både unionen/EG och medlemsstaterna är parter påverkas inte av att unionen ges status som juridisk person.
- vi. Förfarandena för förhandling om och ingående av internationella överenskommelser där olika interna befogenheter är inblandade (gemenskapsrätten och avdelning V och/eller VI) ("cross-pillar mixity") skulle kunna förbli oförändrade, men flera ledamöter har nämnt att det är nödvändigt att förenkla förfarandena i artiklarna 300 i EG-fördraget och 24/38 i EU-fördraget.
- vii. Domstolens kontroll när det gäller internationella överenskommelser om utrikespolitik bör undersökas på nytt.
- viii. Man bör även se närmare på vad som skall ske med artikel 47 i EU-fördraget om unionen ges status som juridisk person och man endast har ett fördrag.
- ix. Om unionen tar över efter EG bör EU på ett tydligt sätt åta sig alla internationella förpliktelser gentemot tredje land som EG redan åtagit sig.