

CONV 305/02

WG III 16

RAPPORT

från:	Ordföranden i arbetsgrupp III – Status som juridisk person
till:	Konventets ledamöter
Ärende:	Slutrapport från arbetsgrupp III – Status som juridisk person

I. INLEDNING

1. Enligt det mandat som arbetsgruppen fått av konventets presidium skall den diskutera följande frågor:
 - Följderna av att uttryckligen tillerkänna unionen status som juridisk person.
 - Följderna av att slå samman denna juridiska person med gemenskapens juridiska person.
 - Konsekvenserna för förenklingen av fördragen.
2. Arbetsgruppen har diskuterat dessa frågor ingående och för detta ändamål hört ett antal särskilt kvalificerade experter¹. Det har framgått av diskussionerna att det råder mycket bred enighet (en medlem röstade emot) om att unionen härnäst uttryckligen bör ha status som juridisk person. Den skall ha status som enda juridisk person och ersätta befintliga juridiska personer.

¹ Se förteckningen i bilagan.

3. Arbetsgruppen har därefter diskuterat följderna av sammanslagningen av de juridiska personerna för sammanslagningen av fördragen och kommit fram till att unionen bör förfoga över en enda konstitutionell text (bestående av två delar, varav den första skall innehålla konstitutionella bestämmelser). Arbetsgruppen ansåg även att det efter sammanslagningen av de juridiska personerna, och eventuellt av fördragen, skulle vara en anakronism att behålla den nuvarande "pelar"strukturen. Den ansåg därför att det skulle bidra till att väsentligen förenkla unionens uppbyggnad om denna "pelar"struktur avskaffades.
4. Arbetsgruppen har även undersökt konsekvenserna av att unionen tillerkänns status som enda juridiska person för förfarandena för förhandlingar om avtal, och den anser att man bör ha en enda artikel i det nya fördraget, som grundar sig på artikel 300 i det nuvarande EG-fördraget, med tillägg av artiklarna 24–38 i EU-fördraget. Vissa ändringar har föreslagits i artikel 24 i EU-fördraget för att ta hänsyn till unionens status som enda juridiska person. En primär fråga har varit att identifiera enklare och effektivare förfaranden för förhandlingar om avtal, särskilt för sådana som omfattas av flera "pelare" samtidigt. Unionens representation utåt har också diskuterats.
5. Andra aspekter har undersökts, om vilka man nått bred enighet, nämligen nödvändigheten av att på detta område inrätta en domstolskontroll och föreskriva att Europaparlamentet hörs systematiskt. På vissa punkter kommer diskussionerna utan tvivel att fortsätta i arbetsgruppen för yttre åtgärder.
6. Även om arbetsgruppen ibland har lämnat förslag på grundval av nuvarande texter, har den framhållit att vissa av dess rekommendationer kan ses över eller kompletteras enligt konventets kommande riktlinjer, bl.a. när det gäller fördelningen av befogenheter, pelarstrukturen, institutionernas förfaranden och befogenheter.
7. Mot bakgrund av resultatet av diskussionerna har arbetsgruppen beslutat att lämna allmänna rekommendationer och andra mer tekniska rekommendationer.

II. UTTRYCKLIGT ERKÄNNANDE AV UNIONENS STATUS SOM JURIDISK PERSON

8. Arbetsgruppen har med bred enighet (en medlem röstade emot) beslutat att rekommendera att unionen uttryckligen tillerkänns status som juridisk person. Det konstaterades att den nuvarande situationen är tvetydig i flera avseenden och att den riskerar att inverka menligt på hävdandet av unionens identitet på den internationella arenan och på rättssäkerheten, vilka är av yttersta vikt i internationella förbindelser med tredje land och internationella organisationer.
9. Arbetsgruppen har diskuterat de två möjliga alternativen: antingen skulle unionen ha status som juridisk person vid sidan av gemenskapen och Euratom, eller också skulle unionen uttryckligen tillerkännas status som enda juridisk person och därmed ersätta de nuvarande juridiska personerna.
10. Det förelåg bred konsensus (en medlem emot) i arbetsgruppen till förmån för det senare alternativet. Arbetsgruppen ansåg i själva verket att erkännandet av unionen som juridisk person, i tillägg till de nuvarande, inte tillräckligt skulle bidra till den ökade klarhet och enkelhet som krävs i unionens yttre förbindelser. I synnerhet pekade man på att i de fall då unionen måste ingå internationella blandade avtal som omfattar flera av de nuvarande parterna ("cross-pillar mixed agreements", som samtidigt berör gemenskapens och unionens befogenheter enligt avdelningarna V och VI i Fördraget om Europeiska unionen), skulle situationen bli alltför komplicerad, eftersom dessa avtal samtidigt måste ingås av unionen och av gemenskapen. Med status som enda juridisk person skulle unionen bli internationellt rättssubjekt och därmed ersätta gemenskapen i denna egenskap.²

² Enligt en majoritet i arbetsgruppen skulle unionen ersätta gemenskapen och Euratom som juridisk person, även om en del av arbetsgruppens medlemmar framfört att det inte vore helt nödvändigt att inbegripa Euratom, med tanke på detta fördrags särskilda karaktär. Det bör dock noteras att kommissionen inom ramen för Euratomfördraget när det gäller ingåendet av internationella avtal har befogenhet inte bara att föra förhandlingar utan även att ingå avtal efter att ha erhållit godkännande från rådet med kvalificerad majoritet (artikel 101 i Euratomfördraget). EKSG-fördraget är inte längre i kraft.

11. Arbetsgruppen noterade i samband med detta bl.a. de ståndpunkter som framförts av Europaparlamentets, rådets och kommissionens juridiska avdelningar, som alla eftertryckligt har betonat att det är fullt motiverat att uttryckligen tillerkänna unionen status som enda juridiska person av effektivitets- och rättssäkerhetsskäl, för öppenhetens skull och för att unionen skall bli mer synlig inte bara för tredje land utan även för de europeiska medborgarna. De sistnämnda kommer följaktligen att bli tvungna att i högre grad identifiera sig med unionen, som måste respektera deras grundläggande rättigheter och de rättigheter som följer av det europeiska medborgarskapet, i enlighet med artikel 6 i EU-fördraget och artikel 17 och följande i EG-fördraget.
12. Konsensus har även nåtts för tanken på att unionens status som enda juridisk person öppnar vägen mot en sammanslagning av fördragen liksom mot en större enhetlighet i unionens konstitutionella struktur.

III. HUR UNIONENS STATUS SOM ENDA JURIDISK PERSON SKULLE PÅVERKA FÖRENKLINGEN AV FÖRDRAGEN OCH PELARSTRUKTUREN

13. I arbetsgruppens mandat ingår frågan om huruvida det faktum att unionen uttryckligen tillerkänns status som juridisk person kan bidra till förenklingen av fördragen. I detta sammanhang skulle det vara lämpligt att fastställa vad unionens status som enda juridisk person, vilken skulle införliva gemenskapens juridiska person, skulle få för följder för den nuvarande dualismen med två huvudfördrag, nämligen EU-fördraget och EG-fördraget.
14. Även om det är tänkbart att slå samman de juridiska personerna utan att slå samman fördragen³, har arbetsgruppen kommit fram till att en sammanslagning av de båda fördragen vore en logisk följd av en sammanslagning av unionens och gemenskapens juridiska personer och skulle på så sätt bidra till att förenkla fördragen. Man har i detta sammanhang framfört att om gemenskapen inte längre hade status som egen juridisk person, skulle åtskillnaden mellan EU-fördraget och EG-fördraget inte längre ha något existensberättigande, utan vore en källa till onödiga komplikationer.

³ I en ny klausul skulle det helt enkelt anges att unionen ersätter och efterträder Europeiska gemenskapen, utan att man för den skull ändrar bestämmelserna i EG-fördraget.

15. Den tanke som ligger till grund för sammanslagningen med Euratom-fördraget är densamma som för sammanslagningen med EU-fördraget. En sådan sammanslagning skulle dessutom göra det möjligt att avskaffa ett stort antal bestämmelser i Euratom som är identiska med eller liknar EG-fördragets bestämmelser. Med tanke på vissa specifika problem som sammanhänger med Euratom-fördraget ansåg arbetsgruppen att det vore lämpligt att i ett senare skede ytterligare undersöka de eventuella följderna av sammanslagningen med detta fördrag.
16. Efter att ha förordat en sammanslagning av fördragen har arbetsgruppen vidare sagt sig klart föredra det alternativ som går ut på att det nya enda fördraget omstruktureras i följande båda delar⁴:
- En grundläggande del bestående av konstitutionella bestämmelser som antingen är nya eller härrör från de nuvarande fördragen.
 - En andra del där alla de bestämmelser i EU- och EG-fördragen som inte omfattas av den grundläggande delen skulle kodifieras och omstruktureras⁵.

Det nya fördraget skulle ersätta de nuvarande EU- och EG-fördragen (och, i förekommande fall, Euratomfördraget).

17. I detta sammanhang beaktade arbetsgruppen riskerna, bl.a. för rättssäkerheten, med det andra alternativet som går ut på att det utarbetas ett nytt, grundläggande fördrag som skulle läggas ovanpå de nuvarande, ej sammanslagna fördragen. Konventet måste naturligtvis även behandla andra aspekter av förenklingen av fördragen som inte har någon direkt koppling till unionens rättsliga status.⁶ Dessa frågor avser huvudsakligen den institutionella strukturen och innehållet i den grundläggande delen, den andra delens utformning och struktur, samt en eventuell differentiering av förfarandena för översyn av fördragen.

⁴ WG III – WD 06: alternativ 1, b.

⁵ Denna andra del kan t.ex. bestå av stadgor (för institutionerna) eller särskilda protokoll (för politikblocken: inre marknaden, EMU, RIF, GUSP, gemensam politik etc.). Se även bidraget från Gunter Pleuger (WG III – WD 11).

⁶ Se dokument CONV 250 i detta avseende.

18. Arbetsgruppen har även tagit upp frågan om unionens nuvarande pelarstruktur. Arbetsgruppen kom till den slutsatsen att en sammanslagning av de juridiska personerna lika litet som en sammanslagning av fördragen i sig skulle ha någon effekt på denna struktur. Det sätt på vilket det sistnämnda uttrycks i det nuvarande EU-fördraget skulle emellertid förefalla anakronistiskt, för att inte säga föråldrat, i ett nytt enda fördrag⁷. Det skulle dessutom vara en onödig källa till komplikationer, eftersom det vore möjligt att bevara samtliga institutionella och förfarandemässiga kännetecken som är utmärkande för de två "mellanstatliga" pelarna (GUSP och straffrättsligt samarbete), som konventet finner det lämpligt att behålla, i det nya konstitutionella fördraget.

IV. KONSEKVENSER FÖR UNIONENS YTTRE FÖRBINDELSER AV ATT UTTRYCKLIGEN TILLERKÄNNA UNIONEN STATUS SOM JURIDISK PERSON

19. Om unionen uttryckligen tillerkänns status som juridisk person blir den mer synlig i världen. Den blir också ett *folkrättssubjekt* – vid sidan av medlemsstaterna och utan att det inverkar menligt på deras egen egenskap av folkrättssubjekt – dvs. den kommer att ha behörighet att använda sig av alla medel för att agera internationellt (rätt att ingå fördrag, sändebuds rätt, rätt att framföra klagomål eller agera inför en internationell domstol, rätt att bli medlem i en internationell organisation eller ansluta sig till en internationell konvention – t.ex. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – samt rätt att komma i åtnjutande av immunitet) och att utöva sitt eget internationella ansvar.
20. Att unionen uttryckligen tillerkänns status som enda juridisk person innebär inte **i sig** någon ändring av den nuvarande fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna eller den nuvarande fördelningen av befogenheter mellan unionen och gemenskapen. Det medför inte heller ändringar i institutionernas förfaranden och behörighet bland annat med avseende på inledande, förhandling och ingående av internationella avtal.

⁷ Se bl.a. artiklarna 1, 28, 41 och 47 i EU-fördraget.

21. Här ansåg arbetsgruppen att det vore lämpligt att föreslå några ändringar i vissa bestämmelser i fördragen för att öka effektiviteten i unionens yttre åtgärder och förenkla nuvarande förfaranden, ett område som arbetsgruppen särskilt vill göra arbetsgruppen för yttre åtgärder uppmärksam på. I detta sammanhang klargjorde en del av arbetsgruppen att dessa ändringar kan ses över och kompletteras enligt de riktlinjer som konventet utformar i fråga om fördelning av behörighet, förfaranden och befogenheter mellan institutionerna, särskilt när det gäller yttre åtgärder samt området för frihet, säkerhet och rättvisa.

A. Förfarandet för förhandling och ingående av avtal: fallet med "blandade avtal" (klassiska och "pelarövergripande")

22. När det gäller förfarandet för förhandling och ingående av internationella avtal ("treaty making power") har arbetsgruppen utgått från idén om att behålla den gällande fördelningen av befogenheter mellan medlemsstaterna och unionen samt institutionernas respektive befogenheter. Den ansåg dock att man i en enda artikel i fördraget⁸ klart bör ange vem som skall förhandla om och vem som skall ingå internationella avtal. Det blir lättare att konsolidera de olika tillämpliga förfarandena i en enda bestämmelse, genom att det alltid är rådet⁹ som, oavsett vilket område det gäller
- ger bemyndigande att inleda förhandlingar och utfärdar förhandlingsdirektiv samt
 - ingår de avtal som framförhandlats på detta sätt.
23. Denna konsolidering i en enda artikel skulle inte nödvändigtvis behöva medföra några ändringar av förfarandets specifika karaktär beroende på området. Således är det nuvarande artikel 300 i EG-fördraget som skall tillämpas om det aktuella avtalet helt och hållet faller under gemenskapsrätten, och om avtalet faller helt och hållet under avdelningarna V och VI är det artiklarna 24–38 i EU-fördraget som skall tillämpas. Om det däremot rör sig om ett avtal som faller både under gemenskapens område och avdelning V och/eller VI i EU-fördraget ("cross-pillar mixity"), skulle rådet fastställa förhandlingsförfarandet enligt det ärende som avtalet gäller, med iakttagande av den rådande jämvikten mellan institutionerna; om det huvudsakliga föremålet för avtalet rör ett bestämt ärende skulle en enda rättslig grund (och således ett enda förfarande) tillämpas.

⁸ Förslaget går inte ut på att man i denna enda bestämmelse skall införliva bestämmelserna om ingående av EMU-avtal, med tanke på deras specifika karaktär (se artikel 111 i EG-fördraget).

⁹ Med undantag av Euratomfördraget.

24. I detta sammanhang betonar majoriteten i arbetsgruppen att unionens ståndpunkt skulle bli mer enhetlig om unionen företräddes av en enda röst i förhandlingarna. Arbetsgruppen medgav dock att en fördubbling (rådets ordförandeskap eller den höge representanten, kommissionen) av unionens delegation skulle kunna motiveras i vissa undantagsfall med blandade avtal som omfattar flera pelare.
25. Majoriteten i arbetsgruppen ansåg dessutom att det skulle vara bra att förtydliga att om rådet (eller medlemsstaterna, när det gäller klassiska blandade avtal) önskar ge kommissionen i uppdrag att föra förhandlingarna på unionens (eller medlemsstaternas) vägnar när det gäller samtliga aspekter av ett avtal, är detta naturligtvis tillåtet. Detta sker redan i stor utsträckning i praktiken, och därigenom kan unionen förhandla om avtal med en enda röst.
26. När det gäller förhandlingsinitiativet, inom ramen för första pelaren, upprättas de informella kontakterna av kommissionen, ofta på begäran av tredje land, och kommissionen informerar rådet. På grundval av dessa informella kontakter rekommenderar kommissionen rådet att inleda förhandlingar, och rådet fattar beslut om bemyndigande av kommissionen att förhandla (artiklarna 133.3 och 300.1 i EG-fördraget). Majoriteten i arbetsgruppen anser att förhandlingsinitiativet när det gäller avtal på områden som omfattas av avdelningarna V och VI skulle kunna tillkomma rådets ordförandeskap (i framtiden eventuellt utsträckt till den höge representanten). När det gäller blandade avtal som omfattar flera pelare samtidigt skulle initiativet vara beroende av vilka ärenden som ingår i avtalet.
27. Här betonar arbetsgruppen att dess förslag utformats på grundval av den nuvarande fördelningen av befogenheter mellan unionen och dess medlemsstater eller mellan institutionerna när det gäller initiativ till, förhandling om eller ingående av internationella avtal, det vill säga "med bibehållande av gällande rätt". Om konventet till följd av överläggningarna i arbetsgruppen för yttre åtgärder beslutar att slå samman tjänsten som hög representant och tjänsten som kommissionär med ansvar för yttre förbindelser skulle emellertid denna nya tjänst få en roll när det gäller att inleda och leda förhandlingar. Majoriteten i arbetsgruppen tror för sin del att denna sammanslagning skulle leda till att samtliga av unionens yttre åtgärder skulle bli mer samstämmiga (i den mening som avses i artikel 3 i EU-fördraget) men att den inte borde leda till någon väsentlig ändring av den nuvarande jämvikten mellan institutionerna.

28. En majoritet i arbetsgruppen föreslår dessutom en omorganisation på personalnivå i syfte att skapa en enda struktur, så att unionens yttre åtgärder genomförs på ett enhetligare sätt och dubbla administrationer undviks. Andra medlemmar i arbetsgruppen betonade, utan att därför ifrågasätta detta, att en sådan omorganisation skulle leda till tekniska och administrativa problem, och föreslog att en lösning skulle kunna bestå i att skapa samverkan. Denna fråga bör antagligen diskuteras ytterligare i arbetsgruppen för yttre åtgärder.

B. Förfarandet för ingående av avtal som gäller avdelningarna V och VI: behovet av att anpassa lydelsen i artikel 24 i EU-fördraget

29. I dag stadgas i artikel 24 i EU-fördraget, som endast tillämpas på områden som omfattas av andra och tredje pelaren, att "ett avtal inte skall vara bindande för en medlemsstat vars *företrädare i rådet förklarar att medlemsstaten måste uppfylla vissa krav som följer av dess egna konstitutionella förfaranden; de övriga rådsmedlemmarna kan enas om att avtalet skall gälla provisoriskt för dem*".
30. Denna bestämmelse kan ges innebörden att en medlemsstat kan sätta igång ett nationellt förfarande för att låta sitt nationella parlament ratificera avtalet (eller, i förekommande fall, genom folkomröstning), innan ett internationellt avtal är bindande för unionen. Det är riktigt att om området för ett internationellt avtal omfattas delvis av unionens exklusiva behörighet, delvis av medlemsstaternas behörighet (klassiska "blandade avtal")¹⁰, skall medlemsstaterna godkänna den del av avtalet som omfattas av deras nationella behörighet, i enlighet med sina respektive konstitutionella förfaranden. Men om artikel 24 i EU-fördraget åsyftar avtal som omfattas av unionens behörighet, finns det från och med det ögonblick då det är unionen som har status som juridisk person och ingår dessa avtal inte längre något skäl att använda nationella ratificeringsförfaranden.

¹⁰ Se t.ex. artikel 174.4 i EG-fördraget.

31. Man får inte förväxla detta rättsliga krav med den möjlighet som varje nationellt parlament har att granska sin regerings ståndpunkt i rådets beslutsprocess när internationella avtal ingås. Varje nationellt parlament har givetvis rätt att utöva politisk kontroll över sin regering, bl. a. genom förfarandet med "parlamentsreservation", *innan* rådet beslutar att ingå det internationella avtalet i fråga. Det kan till och med tvinga sin regering att motsätta sig att avtalet ingås av "*viktiga skäl som rör nationell politik*" (se artikel 23.2 i EU-fördraget men detta gäller alltid det interna beslutsförfarandet inom rådet. När rådet har fattat beslut om ingående av avtalet har unionen samtyckt till att avtalet skall vara bindande för den i enlighet med bestämmelserna i internationell rätt.
32. Den nuvarande lydelsen i artikel 24 i EU-fördraget innebär en rättslig osäkerhet när det gäller de avtal vars provisoriska tillämpning enligt denna bestämmelse normalt bör upphöra om en medlemsstat efter interna konstitutionella förfaranden skulle förklara att den inte har för avsikt att ansluta sig till avtalet. Även om denna mekanism aldrig använts, tycks den ändå strida mot unionens status som juridisk person och medför en risk att allvarligt skada samstämmigheten i unionens utrikespolitik.
33. Majoriteten i arbetsgruppen föreslår därför att ovannämnda meningar i artikel 24 i EU-fördraget stryks. Den hänvisar härvid till yttrandena från parlamentets, rådets och kommissionens juridiska avdelningar, som alla tre anser att det inte finns något som hindrar att hänvisningen till "konstitutionella förfaranden" i artikel 24 i EU-fördraget stryks.
34. Några medlemmar har låtit meddela att de visserligen inte motsätter sig denna strykning, men att de skulle önskat en hänvisning i artikel 24 EU-fördraget till det faktum att en medlemsstat kan åberopa artikel 23.1 och använda sig av konstruktiv röstnedläggning.

C. Unionens representation utåt

35. Arbetsgruppen har hävdad tanken att unionens utrikespolitiska åtgärder blir mer effektiva och trovärdiga om unionen kan uttrycka sig med en **enda röst**, i den mån det är möjligt. Det bör säkerställas att unionen uttrycker en "gemensam ståndpunkt", både när den företräds vid internationella organisationer och i tredje land¹¹.
36. När det gäller unionens internationella representation i olika internationella organisationer och vid olika internationella konferenser¹² föreskrivs det i artikel 18.1 i EU-fördraget att *"ordförandelandet skall företräda unionen i frågor som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken"*¹³. Enligt artikel 19.1 i EU-fördraget *"skall medlemsstaterna samordna sitt uppträdande inom internationella organisationer och vid internationella konferenser. De skall där hävda de gemensamma ståndpunkterna"*. Enligt artikel 302 i EG-fördraget slutligen *"skall kommissionen säkerställa att ändamålsenliga förbindelser upprätthålls med Förenta nationernas organ och dess fackorgan. Den skall vidare säkerställa att lämpliga förbindelser upprätthålls med alla internationella organisationer"*.
37. Enligt fördragens nuvarande bestämmelser skall unionen och gemenskapen alltså ha skilda representationer. Det bör dock framhållas att ett komplicerat system, som bl.a. innebär mer än en företrädare i de internationella förhandlingarna, kan minska effektiviteten i unionens åtgärder om det skulle leda till bristande förståelse eller rentav motstånd från dess partner i de internationella relationerna. Man bör följaktligen ange mekanismer i fördraget med syftet att säkerställa att unionen om möjligt uttrycker en **enda gemensam ståndpunkt**, dvs. att den skall företräddas av en enda delegation. Från rättslig synpunkt får unionen förvisso endast agera inom gränserna för sina egna befogenheter. Om frågan delvis ligger inom unionens, delvis inom medlemsstaternas behörighetsområde skulle denna blandade situation i princip innebära att företrädare både för unionen och för var och en av medlemsstaterna skulle delta i förhandlingen.

¹¹ Den sistnämnda delen kommer att vidareutvecklas i arbetsgruppen för yttre åtgärder.

¹² Denna representation är avhängig av den internationella organisationens konstituerande fördrag eller den internationella konferensens arbetsordning. Vissa internationella forum är endast öppna för stater (t.ex. ILO), andra medger anslutning av internationella organisationer (t.ex. FAO).

¹³ Se även artikel 37 i EU-fördraget om avdelning VI.

Även i sådana fall skulle det dock utan tvivel vara effektivare om man sökte efter en enda gemensam ståndpunkt, dvs. en enda delegation från unionen¹⁴.

38. Med tanke på ovanstående rekommenderar arbetsgruppen, när det gäller unionens internationella representation i olika internationella organisationer, att fördraget skall innehålla mekanismer för att säkerställa att unionen kan uttrycka sig genom en enda ståndpunkt, dvs. kan företrädas av en enda delegation, åtminstone på vissa områden och inom internationella organisationer som skall fastställas från fall till fall. Denna rekommendation kan diskuteras ännu mer ingående av arbetsgruppen för yttre åtgärder.

D. Nödvändigheten av att domstolen kontrollerar avtal som ingås av unionen

39. Enligt domstolens rättspraxis är gemenskapen en rättslig gemenskap av sådant slag att varken medlemsstaterna eller institutionerna kan undgå kontroll av om deras rättsakter står i överensstämmelse med gemenskapens grundläggande konstitutionella urkund, dvs. fördraget¹⁵.
40. Dessutom anges det uttryckligen i artikel 6 i EU-fördraget att unionen bygger på rättsstatsprincipen och att den skall respektera de grundläggande rättigheterna som allmänna principer för gemenskapsrätten.
41. Domstolen får i allmänhet göra en kontroll i förebyggande syfte (granskning av om det aktuella avtalet är förenligt med fördraget enligt artikel 300.6 i EG-fördraget) eller i efterhand efter det att unionen ingått avtalet (kontroll av lagenligheten enligt artikel 230 i EG-fördraget och kontroll för att bedöma giltigheten enligt artikel 234 i EG-fördraget).

¹⁴ Redan 1991 framhöll domstolen, att det är viktigt när det gällde ett avtal som delvis omfattades av gemenskapens och delvis av medlemsstaternas behörighet (klassiskt blandat avtal), "*att säkerställa ett nära samarbete mellan medlemsstaterna och gemenskapens institutioner såväl under förhandlingen och vid avslutandet som vid verkställigheten av åtagandena. Denna samarbetsskyldighet följer av kravet på en enhetlig internationell representation för gemenskapen*" (Domstolens yttrande 2/91 av den 19 mars 1993, Rec. s. I-1061 och följande).

Det råder inget tvivel om att domstolens ståndpunkt kan överföras på en situation där unionen skulle inneha status som juridisk person i stället för gemenskapen. För övrigt anges i artikel 11.2 i EU-fördraget att medlemsstaterna "skall avstå från varje handling som strider mot unionens intressen eller kan minska dess effektivitet som en sammanhållande kraft i de internationella relationerna".

¹⁵ Dom av den 23 april 1986, Parti écologiste "Les Verts" mot Europaparlamentet, 249/83, Rec. s. 1339, punkt 23.

42. Det är i detta sammanhang viktigt att notera att föremålet för en ogiltigförklaring enligt domstolens rättspraxis¹⁶ inte är avtalet i sig, utan den rättsakt genom vilken den berörda institutionen ingår avtalet. Härav följer att det är den rättsakt genom vilken institutionen godkänt att avtalet ingås, och inte avtalet i sig som förklaras ogiltig, om avtalet är oförenligt med fördraget eller de allmänna principerna i gemenskapsrätten.
43. Å andra sidan och mer generellt bör man konstatera att unionen i allt oftare antar rättsakter som direkt eller indirekt kan påverka enskilda personers rättigheter¹⁷. Dessa borde alltså ha möjlighet att försvara sina anspråk inför en domstol.
44. Majoriteten i arbetsgruppen ställer sig positiv till att domstolen skall vara behörig *ex ante* på det område som omfattas av avdelningarna V och VI (samrådsförfarande enligt artikel 300.6), samt *ex post* i mål om förhandsavgöranden (artikel 234 i EG-fördraget), när det gäller ogiltigförklaring (artikel 230 i EG-fördraget) och ansvar (se artiklarna 235 och 288 andra stycket i EG-fördraget). Arbetsgruppen anser emellertid att reglerna för domstolens behörighet på detta område bör diskuteras mer ingående vid ett senare tillfälle.

E. Nödvändigheten av samråd med Europaparlamentet

45. På politisk nivå – och med kännedom om vad som utmärker de internationella avtalen inom ramen för GUSP – förefaller det svårt att motivera att man inte alls samråder med Europaparlamentet om dessa avtal. Detta gäller även gemenskapsfrågor, där det är önskvärt att i artikel 300 i EG-fördraget låta Europaparlamentet få en roll när det gäller handelsavtal. Det fanns en stark majoritet i arbetsgruppen för att utvidga samrådsförfarandet med Europaparlamentet till att även omfatta de internationella avtal som ingås på grundval av artiklarna 38 och 46 i EU-fördraget och 133 i EG-fördraget.

F. Andra tekniska ändringar

46. En del ändringar av teknisk art kommer utan tvivel att bli nödvändiga. I detta skede krävs det

¹⁶ Dom av den 9 augusti 1994, Frankrike mot kommissionen, C-327/91, Rec. s. I-3641, särskilt punkterna 14 och 15.

¹⁷ Fallet med en officer som åberopat unionens ansvar för fysiska skador som han ådragit sig i Bosnien och Hercegovina; fallet med ett bolag som åberopat unionens utomobligatoriska ansvar för skador som det lidit på grund av sanktionerna mot Förbundsrepubliken Jugoslavien; fallet med jugoslaviska medborgare som åberopat unionens ansvar för skador som de lidit på grund av viseringsförbudet på grundval av rådets gemensamma åtgärd.

inte någon uttömmande uppräknning, men följande två ändringar kan redan nu nämnas:

- Om unionen tillerkänns status som enda juridiska person, är det nödvändigt att precisera att unionen ersätter och efterträder EG (och, i förekommande fall, Euratom) och att den följaktligen övertar dessa båda organisationers alla internationella förpliktelser.
- Det faktum att unionen även har status som intern juridisk person och att den i varje medlemsstat skall ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt den nationella lagstiftningen; och särskilt skall kunna förvärva eller avyttra fast och lös egendom samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Den skall i sådana fall företrädas av kommissionen (se artikel 282 i EG-fördraget). Det föreslås att dessa rättigheter utvidgas till att omfatta alla institutioner.

V. REKOMMENDATIONER

47. Mot bakgrund av ovanstående lämnar arbetsgruppen vissa allmänna och andra mer tekniska rekommendationer till konventet. Arbetsgruppen för yttre åtgärder kan sannolikt fördjupa sig i några av de sistnämnda.

A. ALLMÄNNA REKOMMENDATIONER

1. Det konstitutionella fördraget bör i sin inledning innehålla en ny bestämmelse där det fastställs att "unionen har status som juridisk person". Unionens juridiska person ersätter befintliga organisationers juridiska personer, och unionen påtar sig alla skyldigheter som dessa har haft.

2. Unionens status som enda juridisk person är fullt motiverad av effektivitets- och rättssäkerhetsskäl, men även av öppenhetsskäl och för att synliggöra unionen inte bara för tredje land utan även för de egna medborgarna. Dessa kommer då att i högre grad identifiera sig med unionen, vilken åtar sig att respektera deras grundläggande rättigheter samt de rättigheter som hör samman med unionsmedborgarskapet.
3. Sammanslagningen av unionens och gemenskapens juridiska personer öppnar vägen för en sammanslagning av fördragen till en enda text, vilket skulle bidra till att förenkla fördragen. Denna enda text kan bestå av två delar, varav den första motsvarar den grundläggande delen med konstitutionella bestämmelser. Det nya fördraget kan ersätta de nuvarande EU- och EG-fördragen (och, i förekommande fall, Euratomfördraget).
4. Varken sammanslagningen av juridiska personer eller sammanslagningen av fördragen innebär i sig en sammanslagning av "pelarna", men det vore anakronistiskt att behålla den nuvarande "pelar"strukturen i ett enda fördrag. Att frånga "pelar"strukturen skulle däremot i hög grad bidra till att förenkla unionens struktur. Ett sådant frångående skulle inte föregripa de ändringar i sak som konventet senare kan komma att vilja genomföra när det gäller de olika "pelarnas" nu gällande förfaranden och instrument
5. Att unionen uttryckligen tillerkänns status som enda juridisk person innebär inte i sig någon ändring av den nuvarande fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna eller den nuvarande fördelningen av befogenheter mellan unionen och gemenskapen. Det medför inte heller ändringar i institutionernas förfaranden och behörighet bland annat med avseende på inledande förhandlingar och ingående av internationella avtal. Vissa ändringar förefaller emellertid önskvärda i syfte att öka de yttre åtgärdernas effektivitet och förenkla befintliga förfaranden. Dessa ändringar kan emellertid ses över eller kompletteras i enlighet med framtida riktlinjer från konventet.

B. TEKNISKA REKOMMENDATIONER

1. Om unionen ges status som enda juridiska person (och det i förekommande fall upprättas ett enda fördrag), vore det lämpligt att ha en enda artikel om internationella avtal.
2. I denna enda artikel kan man konsolidera befintliga förfaranden och då utgå från tanken att bibehålla den nuvarande behörighetsfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen samt institutionernas respektive befogenheter. Artikelns innehåll kan emellertid ses över eller kompletteras i enlighet med framtida riktlinjer från konventet bl.a. avseende förfaranden och institutionernas befogenheter.
3. Artikel 300 i EG-fördraget (ändrad genom Nicefördraget) kan tjäna som grund för denna nya artikel, med tillägg av bestämmelserna i artiklarna 24 och 38 i EU-fördraget, vilka i förekommande fall ändras. Det föreslås bl.a. att artikel 24 i EU-fördraget inte längre skall föreskriva någon möjlighet till ett nationellt konstitutionellt förfarande för godkännande av de avtal som unionen ingår på grundval av sina befogenheter. Ratificering av de nationella parlamenten kommer emellertid även i fortsättningen att krävas för blandade avtal av klassisk typ (kumulativ behörighet för unionen och medlemsstaterna).
4. Det tillämpliga förfarandet för förhandlingar om och ingående av avtal skulle vara det förfarande som tillhör det berörda lagstiftningsområdet (gemenskapsrätt och/eller avdelningarna V eller VI i EU-fördraget). Då det gäller ett avtal som sorterar under flera områden ("cross-pillar mixity"), skall rådet avgöra vilket förhandlingsförfarande som skall tillämpas på grundval av avtalets ämnesområden, varvid den rådande institutionella jämvikten skall respekteras. Om huvudföremålet för avtalet är ett bestämt ämne, skall endast en rättslig grund (och således ett enda förfarande) tillämpas.

5. Arbetsgruppen betonar att unionens ståndpunkt skulle bli mer enhetlig om unionen företräddes av en enda röst i förhandlingarna. Flertalet medlemmar medger emellertid att en utökning av unionens delegation (rådets ordförandeskap eller den höge representanten, kommissionen) skulle kunna motiveras i vissa undantagsfall med blandade avtal som sorterar under områden som motsvarar de nuvarande pelarna så att den i fördragen föreskrivna institutionella jämvikten respekteras.
6. En majoritet i arbetsgruppen anser att man med fördel kan klargöra att om rådet (eller medlemsstaterna, då det rör sig om blandade avtal av klassisk typ) vill ge kommissionen i uppdrag att sköta förhandlingarna om hela avtalet, skall rådet kunna göra det (i detta avseende gav arbetsgruppen uttryck för önskemål om att arbetsgruppen för yttre åtgärder skall undersöka hur man kan undvika all onödig dubblering).
7. Det har betonats att unionens representation utåt skulle vara effektivare och mer trovärdig om den talade med en enda röst. Fördraget bör följaktligen föreskriva mekanismer som syftar till att unionen i den mån det är möjligt skall ge uttryck för en enda ståndpunkt, och t.o.m. företräddas av en enda delegation, åtminstone på vissa områden och inom internationella organisationer vilka avgörs från fall till fall.
8. Arbetsgruppen ställer sig positiv till att domstolen skall vara behörig *ex ante* på det område som omfattas av avdelningarna V och VI i EU-fördraget (artikel 300.6 i EG fördraget) samt *ex post* mål om förhandsavgöranden (artikel 234 i EG-fördraget), när det gäller ogiltigförklaring (artikel 230 i EG-fördraget) och ansvar (artiklarna 235 och 288 andra stycket i EG fördraget). Arbetsgruppen anser emellertid att reglerna för domstolens behörighet på detta område bör diskuteras mer ingående vid ett senare tillfälle.
9. Arbetsgruppen förordar att förfarandet för hörande av Europaparlamentet utvidgas till att omfatta internationella avtal som ingås av unionen på grundval av artiklarna 38 och 46 i EU-fördraget samt artikel 133 i EG-fördraget.

=====

Förteckning över experter som arbetsgruppen konsulterat

Följande experter har konsulterats angående följderna av att unionen uttryckligen tilldelas status som juridisk person:

- Alan DASHWOOD, professor vid universitetet i Cambridge,
- Gregorio GARZON-CLARIANA, juridisk rådgivare vid Europaparlamentet,
- Jean-Victor LOUIS, professor vid Bryssels fria universitet,
- Michel PETITE, generaldirektör vid kommissionens juridiska avdelning,
- Jean-Claude PIRIS, juridisk rådgivare vid rådet,
- Antonio TIZZANO, generaladvokat vid EG-domstolen,
- Carlos WESTENDORP y CABEZA, ordförande i Europaparlamentets utskott för industrifrågor, utrikeshandel, forskning och energi.

Följande experter har konsulterats angående sammanslagning och förenkling av fördragen:

- Bruno DE WITTE, professor vid Europeiska universitetsinstitutet i Florens,
- Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, professor vid universitet i Heidelberg.
