

Sammanfattning av rapporten

Close Encounters of the Third Kind

The interface between the EU and
International Law after the Treaty of Lisbon

Ramses A. Wessel

Trots sitt juridiska perspektiv har den här rapporten som mål att på ett lättillgängligt sätt göra det möjligt att förstå hur EU-rätt och internationell rätt "möts" i den situation som råder efter Lissabonfördragets ikraftträdande. EU anses ofta vara en unik (sui generis) organisation, men utan internationell rätt hade EU inte existerat och Europeiska utrikestjänsten (EEAS) hade inte kunnat genomföra de så kallade yttre åtgärderna. Lissabonfördraget, som trädde i kraft 2009, förstärkte ytterligare EU:s position i den globala rättsliga och politiska ordningen, men EU är inte den enda internationella aktören i Europa och EU-medlemskapet till trots är medlemsländerna fortfarande enskilda stater.

Ofta står medlemsländerna inför EU-rättsliga och internationella rättsliga skyldigheter som skiljer sig åt på grund av att yttre befogenheter har överförts från medlemsländerna till EU. Det har exempelvis varit helt legitimt att sluta investeringsavtal med tredjeland, men vad händer om befogenheten inom det området flyttas från medlemsländerna till EU, antingen på grund av en fördragsändring eller därför att EU plötsligt utövar en befogenhet man redan har? Tredjeländerna – det vill säga länder utanför EU, EFTA, EES och EU:s kandidatländer – är av naturliga skäl inte särskilt intresserade av hur det förhåller sig med befogenheterna inom EU, men medlemsländerna står tveklöst inför en ny situation.

Den bild som framträder – speciellt efter Lissabonfördragets ikraftträdande – återspeglar EU:s strävan att vidareutveckla förmågan att vara en internationell aktör. Samtidigt begränsas EU både av principen om tilldelade befogenheter (enligt vilken EU endast har de befogenheter man har tilldelats av medlemsländerna) och av behovet att följa reglerna för internationell rätt. Det vi ser är en vidareutveckling av vad man skulle kunna kalla den tredje dimensionen i rättsliga relationer. Innan den Euro-

peiska gemenskapen (EG) grundades i slutet av femtiotalet hade medlemsländerna kontroll över sina yttre förbindelser, vilket innebar fulla (och exklusiva) befogenheter att ingå internationella avtal med andra stater. När EG grundades medförde det en annan typ av rättslig relation: delar av de yttre förbindelserna blev inre angelägenheter och relationerna mellan medlemsländerna och med EG blev underställda reglerna i EG:s (numera EU:s) fördrag. Vad gäller de yttre förbindelserna var medlemsländerna tvungna att dela befogenheter med EG/EU eller till och med förlora vad som dittills hade varit suveräna befogenheter (till exempel inom det viktiga området utrikeshandel). Titeln på den här rapporten – Close Encounters of the Third Kind – syftar på denna tredje typ av relation: den mellan Europeiska unionen och den internationella rättsordningen. Rapporten lyfter fram de olika situationer där EU möter internationell rätt.

Det hävdas att EU kan och bör ses som en internationell organisation, och som internationell organisation är EU också underställd internationell rätt i sina relationer med tredje land och andra internationella organisationer. Därför bör vi utgå ifrån antagandet att EU är bunden av såväl de internationella avtal man har ingått som den sedvanliga internationella rätten, vilket i sig berör själva kärnan i problemet med EU:s yttre förbindelser: vem företräder egentligen "Europas intressen" på den internationella scenen – EU eller dess medlemsländer? Och hur förhåller sig de åtgärder man vidtar till varandra – är de sammanhängande, ömsesidigt stödjande, eller rentav oförenliga? Talet om EU som "internationell aktör" används ofta som ett övergripande begrepp för en uppsättning doktriner, instrument och aktörer som täcker en rad områden. Något som i sin tur visar hur svårt det är att slå fast vem som agerar: EU, EU:s medlemsländer, eller båda samtidigt.

Rapporten granskar också frågan om EU:s påstådda 'autonomi' i ljuset av praxis (inklusive fallet Kadi*) när det gäller hur internationell rätt påverkar EU:s rättsliga ordning. Med tanke på EU:s globala ambitioner – särskilt så som de har formulerats i de fördrag som har tillkommit efter Lissabon-fördraget – har frågan om den internationella hierarkin och EU:s normer blivit än mer relevant.

EU behöver instrument för att verka rättsligt på det internationella planet och där är internationella avtal EU:s i särklass främsta verktyg. Avtalen gör det möjligt för EU att spela med i den globala rättsordningen och etablera rättsliga relationer med tredje land och andra internationella organisationer. De reviderade fördragen föreskriver nya rutiner för hur man ska förhandla och ingå internationella avtal, med roller för nya aktörer som EU:s höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik. Såväl rutiner som praxis visar dock på de spänningar som fortfarande finns mellan EU:s institutioner, men också mellan EU och medlemsländerna. Det senare är särskilt tydligt när det gäller avtal inom områden där både EU och medlemsländerna innehar befogenheter. Inom dessa områden handlar "skyldigheten att samarbeta" om att vägleda såväl EU som dess medlemsländer när det gäller åtgärder man har fattat beslut om. Andra typer av avtal som leder till "möten" mellan EU och internationell rätt är associerings- och anslutningsavtal samt avtal om utträde ur eller medlemskap i internationella organisationer. Samtidigt fortsätter internationell rätt att spela en roll vad gäller internationella avtal som ingås endast av medlemsländer.

Till det ska läggas tre områden som förtjänar särskild uppmärksamhet eftersom de har blivit viktigare under senare år. Det handlar om EU:s internationella ansvar, exterritoriella immunitet när det gäller rättsprocesser i tredje land och unionens ambitioner inom internationell diplomati. Alla tre områdena speglar den allt tydligare position som EU har intagit i den internationella rättsordningen och de ambitioner som återfinns i de fördrag som har tillkommit efter Lissabon-fördraget.

Vid det här laget är det allmänt accepterat att EU kan få ta ansvar för ett felaktigt internationellt agerande. Men EU är inte en internationell organisation som alla andra och uppdelningen av yttre befogenheter är en komplex företeelse. En av de viktigaste frågorna är därför hur man ska dela upp ansvaret mellan EU och dess medlemsländer. Frågan är relevant när det gäller det internationella ansvaret i samband med så kallade blandade avtal, men också när det handlar om vilket ansvar EU har som global

säkerhetsaktör. Även om flertalet av de internationella insatser som EU hittills har initierat har varit relativt blygsamma, kan även småskaliga operationer leda till att man bryter mot internationell rätt, orsakar skada eller skadar enskilda parter. Att hålla EU ansvarig för felaktigheter i samband insatser stöter visserligen på en rad juridiska och praktiska svårigheter, men i och med att EU:s yttre åtgärder ökar måste unionens immunitet inför internationella och utländska domstolar ifrågasättas. Det är uppenbart att frågan inte har analyserats tillräckligt och i rapporten hävdas också att den framöver kommer att diskuteras mer frekvent.

EU:s nya diplomatiska ambitioner återfinns i Lissabonfördraget där man fastslår grundandet av Europeiska utrikesjämbördigheten (EEAS), något som har kallats för 'den första strukturen för en gemensam europeisk diplomati'. Här stöter vi dock på frågan om i vilken utsträckning internationell rätt tillåter EU att agera som diplomatisk aktör jämsides med nationalstater, med tanke på att de flesta internationella regler inom diplomatisk och konsulär rätt grundar sig på mellanstatliga relationer. Frågan om huruvida EU ska ersätta medlemsländerna när det gäller diplomatiska och konsulära relationer bör för närvarande visserligen besvaras med nej, men det är uppenbart att utvecklingen på det här området går snabbt. Det kommer att vara upp till såväl EU:s medlemsländer som tredje land att acceptera att EU på det här området har en ny roll.

Det huvudsakliga syftet med den här rapporten är inte att bidra till den inomvetenskapliga diskussionen mellan jurister om detaljerna i förhållandet mellan EU-rätt och internationell rätt. Den diskussionen förs i facktidsskrifter och i vetenskapliga publikationer. I stället tar rapporten upp frågor som är relevanta för en bredare publik som inte nödvändigtvis är experter på området och i det avseendet speglar den i huvudsak det faktiska rättsläget. En central del handlar om de ändringar som Lissabonfördraget innebär och hur de påverkar relationen mellan EU och internationell rätt. Slutsatsen är att Lissabonfördraget har potential att bidra till en mer sammanhållen inställning från EU:s sida när det gäller internationella normer, även om utvecklingen bara befinner sig i sin linda.

**Fallet Kadi syftar på EU-domstolens beslut 2008 att ogiltigförklara ministerrådets förordning om frysning av Yassin Abdullah Kadis och Al Barakaat Foundations tillgångar.*