



UNIVERSITY OF GOTHENBURG

Gothenburg University Publications

Politiska villkorsklausuler I EU:s externa relationer – sann omtanke eller
oroande sanning?

Andreas Moberg

Published in Forskning om Europafrågor vid Göteborgs Universitet
(ISBN: 91-89608-10-0), 2004, nr 16

(Article starts on next page)

POLITISKA VILLKORSKLAUSULER I EU: S EXTERNA RELATIONER

– sann omtanke eller oroande sanning?¹

ANDREAS MOBERG²

1 Inledning

Europeiska Unionen (EU) har under den senaste tioårsperioden arbetat med att utveckla sina externa relationer på bred front. En gemensam nämnare för detta externa agerandes alla uttrycksformer är en fast övertygelse om skyldigheten att verka för skyddet för mänskliga rättigheter (MR), demokrati och principen om rättstaten.³ EG-fördragets regler för utvecklingssamarbete är ett tydligt exempel på hur denna övertygelse under nittioalet integrerats i Europeiska Gemenskapens (EG) lagstiftning.⁴

Som ett viktigt instrument i arbetet med att sprida denna värdebas har Gemenskapen sedan början av nittioalet konsekvent använt en politisk villkorsklausul i sina externa avtal.⁵ I maj månad 1995 meddelade Kommissionen att en standardiserad variant av denna klausul, även kallad ”*the Human Rights Clause*”, skulle införas i alla avtal mellan Gemenskapen och tredje land. Den politiska villkorsklausulen blev därmed ett mycket viktigt verktyg i arbetet med att sprida Unionens politiska värderingar, och dess betydelse har ytterligare stärkts sedan dess. I den deklaration om säkerhetsstrategi för Europa som antogs av Europeiska rådet i december 2003 anges villkorsklausuler som ett viktigt utrikespolitiskt instrument vars betydelse i framtiden skall förstärkas än mer.⁶

¹ Titeln är en direkt översättning av arbetstiteln för mitt pågående doktorandprojekt ”*Political Conditionality in EU External Relations – True Concern or Concerning Truth?*”.

² Doktorand i Internationell rätt, Juridiska Institutionen Göteborgs Universitet. Jag vill tacka Per Cramér, Thomas Erhag och Kristoffer Schollin, alla på Juridiska Institutionen i Göteborg för såväl konstruktiva diskussioner som uppmuntrande kommentarer till uppsatsen.

³ Artikel 6, Fördraget om Europeiska Unionen (EUF). Jag refererar framgent i uppsatsen till dessa värden såsom Unionens värdebas.

⁴ Artiklarna 177-181, Fördraget om upprättandet av Europeiska Gemenskapen (EGF), se särskilt art. 177 p.2.

⁵ Med externa avtal menas avtal med länder som inte är medlemmar i EU.

⁶ ”*Contributing to better governance through assistance programmes, conditionality and targeted trade measures remains an important feature in our policy that we should further reinforce.*”, A Secure Europe in a better world – European Security Strategy, Bryssel 12 december 2003.

Klausulen innebär i korthet att parterna förbinder sig att respektera MR, demokrati och principen om rättstaten. Dessa definieras i klausulen som ”väsentliga delar/essential elements” av avtalet, och brott mot dessa förpliktelser kan enligt samma klausul ge upphov till att avtalet suspenderas eller hävs.

Idag är således ungefär 120 länder enligt avtal bundna att respektera Unionens politiska värdebas.⁷ Det händer årligen att klausulen åberopas av Gemenskapen, men att klausulen åberopats av någon av Gemenskapens avtalsparter har aldrig inträffat. Detta påvisar den ojämlikhet i avtalsförhållandet som naturligtvis existerar, särskilt då i avtal om utvecklingssamarbete eller i rena biståndsavtal. Varje gång klausulen åberopas väcks ett antal frågor till liv. Några av de mest intressanta frågorna rör orsakerna till att Gemenskapen åberopar klausulen. Enligt avtalet skall det ha förekommit ett brott mot den stipulerade värdebasen, men vem bedömer om värdebasen åsidosatts och vilka kriterier tillämpas vid bedömningen? Vilka möjligheter till en legalitetsprövning av klausulen är för handen? Det är inte svårt att sätta sig in i ett fattigt, stödmottagande lands situation och slås av en känsla av maktlöshet. Detta trots att man faktiskt har ingått ett avtal vars syfte måste vara att skapa trygghet och tillförsikt inför framtiden.

Generellt skulle man kunna se problematiken som en gränsdragning mellan Gemenskapens värdeemissionering och mottagarlandets rätt till självbestämmande med medföljande icke-inblandningsprincip. Som jurist ser jag i första hand tre områden som särskilt intressanta. Det första området innefattar tillämpningen av den politiska villkorsklausulen. Särskilt intressant här är att studera vilka kriterier Gemenskapen ställer upp för vad som utgör ett brott mot klausulen, och således ett ”*material breach*”⁸ av avtalet. Kort sagt innebär detta att empiriskt kontrollera var ribban ligger. Det andra området har mycket gemensamt med det första då man kan se det som den politiska speglingen av detta. Det handlar om hur Gemenskapen beslutar sig att utnyttja möjligheten att agera enligt avtalet. Varför agerar EG då vissa stater bryter mot den politiska villkorsklausulen, men ser mellan

⁷ KOM(2001) 252 slutlig.

⁸ I standardklausulen används just uttrycket ”*material breach*”. Ett syfte med detta kan vara att koppla samman bestämmelsen med artikel 60 i Wienkonventionen om traktatsrätt (1969) vilken ger rätt att under vissa förutsättningar suspendera traktater då motparten begår ett ”*material breach*” av traktaten, ”*Vienna Convention on the Law of the Treaties*” Wien den 23 maj 1969, UNTS vol. 1155 p. 331, SÖ 1975:1, Prop 1974:158, i kraft den 27 januari 1980.

fingrarna då det gäller andra avtalsparter.⁹ Särskilt intressant är att jämföra Gemenskapens intressen inom utvecklingssamarbete och bistånd med EU: s intressen inom sfären för den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken (GUSP). Det tredje området tar upp kompetensavgränsningsfrågor. Gemenskapen har inte rätt att lagstifta om MR¹⁰ och kan därför med stöd av ERTA-doktrinen¹¹ inte heller anses ha rätt att ensidigt binda Gemenskapen externt vid förpliktelser som rör MR. Kompetensfrågan rör också tolkningskompetens av avtalet.

I denna artikel kommer jag att belysa den allvarliga legitimitetsproblematik Gemenskapen ådrar sig genom att inte hålla motsvarande konsekvens i sin tillämpning av villkorsklausulen som i införandet av densamma i sina externa avtal. Principen att ”lika fall skall bedömas lika” är grundläggande för en legitim utrikespolitik. Det förtroendekapital Gemenskapen byggt upp genom att värna om skyddet för MR, demokrati och principen om rättsstaten kan snabbt urholkas om villkorsklausulerna upplevs tjäna andra syften än de anförda. Inkonsekvent agerande leder obönhörligen till att grunden för Gemenskapens MR-agendas legitimitet eroderar. Denna artikel är en inledning in i detta område. Utgångspunkten är att analys skapar transparens vilket leder till legitimitet. Tre grundläggande frågeställningar kommer att användas för att förbättra förståelsen av Gemenskapens användande av politiska villkorsklausuler i sitt målmedvetna arbete för att främja MR, demokrati och principen om rättsstaten.

I den första delen av artikeln kommer jag att beskriva Unionens externa relationer. I den andra delen beskriver jag företeelsen ”politiskt villkorande” och hur denna vuxit fram i dessa relationer. I den tredje delen beskriver jag de tre frågeställningar jag tänker använda för att analysera Gemenskapens användande av politiska villkorsklausuler.

2 EU / EG externa relationer

Visserligen har villkorsklausulernas tillämpningsområde, eftersom det är Rådet som sluter alla externa avtal där dessa ingår, begränsats till de avtal

⁹ “There are, however, no hard and fast guidelines on what the appropriate level of response is to be to a given situation. It is clear that the EU treats different partners differently, for reasons that are not always related to considerations on human rights and democracy.”, Smith, K. (1998), s. 270.

¹⁰ Yttrande 2/94 Gemenskapens anslutning till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, [1996] ECR I-1759, p. 27.

¹¹ Mål 22/70, *Kommissionen mot Rådet*, [1971] ECR 263. Se vidare nedan under 4.3 Kompetensproblematiken.

där EG är part.¹² Detta är en direkt följd av att EG har status som juridisk person, medan EU saknar sådan status. EU saknar däremot inte externa relationer. På samma sätt som EG utgör en av Unionens pelare utgör det gemensamma utrikes och säkerhetspolitiska samarbetet (GUSP) en annan, liksom det polisiära och straffrättsliga samarbetet en tredje.¹³ Möjlighet att ingå avtal med stater eller internationella organisationer finns inom var och en av de tre pelarna.¹⁴

Jag skall föreslå två modeller för att beskriva Unionens externa relationer. Båda två är användbara för att belysa vad jag menar med externa relationer. Skillnaden dem emellan är deras olika utgångspunkter. Som alla vet är det ofta mycket lärorikt att växla perspektiv då man betraktar en företeelse. Det är med denna insikt jag bestämt mig för att beskriva Unionens externa relationer dels med utgångspunkt i kompetens att ingå avtal och dels med utgångspunkt bland de aktörer som arbetar med att realisera målen med de externa relationerna. Jag vill dessutom poängtera att externa relationer inte är synonymt med externa avtalsrelationer. Tvärtom är de externa avtalen endast ett, om än ett framträdande, instrument för externa relationer.¹⁵

Utgångspunkt 1 – Kompetens att ingå avtal

Att ta denna utgångspunkt är praktiskt eftersom EG: s kompetens att ingå externa avtal korresponderar exakt med den interna lagstiftningskompetensen.¹⁶ Exklusiv lagstiftningskompetens, antingen för EG eller för medlemsstaterna, inom ett specifikt område ger exklusiv traktatskompetens. Detta gör att man även angående traktatskompetens talar om områden med antingen exklusiv eller delad kompetens.

Naturligtvis kan man om man så behagar låta bli att tala om EG: s externa avtalsrelationer och uteslutande använda sig av begreppet EU: s externa avtalsrelationer, eftersom EG utgör en del av EU, men för de fall där en mera precis beskrivning av de externa relationerna är fruktbar föreslår jag följande uppdelning. *EG: s externa avtalsrelationer* är de avtal som sluts på kompetensgrunder i EG-fördraget. EG: s kompetens är här antingen exklusiv

¹² Artikel 300 EGF.

¹³ För beskrivning av trepelarstrukturen se exempelvis Craig P. & De Búrca, G. (2003), s. 22ff.

¹⁴ Artiklarna 24, 38 EUF; 111, 133, 170, 174, 181, 181a, 310 EGF. Artikel 300 EGF styr förfarandet vid EG: s ingående av avtal.

¹⁵ Som exempel på andra instrument jämför gemensamma ståndpunkter inom GUSP, artikel 15 EUF och EG-förordningar angående handelspolitiska restriktioner, avdelning IX EGF.

¹⁶ Detta följer av paralleldoktrinen. ”Iakttagandet av principen om tilldelade befogenheter gör sig gällande både då Gemenskapen handlar internt och då den handlar externt.”, Yttrande 2/94 (ECHR) ECR 1996 s. I-01759. Jämför även McGoldrick, D. (1997), s. 40 ff.

eller delad med medlemsstaterna.¹⁷ Till EG: s externa relationer hänförs även ”blandade avtal”¹⁸ där EG är med som part vid sidan av en eller flera medlemsstater. *EU: s externa avtalsrelationer* är de avtal medlemsstaterna sluter gemensamt utanför området för EG: s kompetenser (exklusiv medlemsstatskompetens). Beslut om att sluta dessa avtal fattas inom ramen för GUSP¹⁹ alternativt inom ramen för det polisiära och straffrättsliga samarbetet.²⁰

EG: s externa avtalsrelationer

De avtal som sluts mellan EG och tredje land förhandlas fram av Kommissionen med Rådets bemyndigande. Det är rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser²¹ som bestämmer Kommissionens förhandlingsmandat. Denna rådskonstellation utgörs av medlemsstaternas utrikesministrar. Rådet skall med kvalificerad majoritet besluta om undertecknande och ingående av avtalen, förutsatt att Kommissionen föreslår så. För att ingå vissa avtal, som rör frågor där det för att anta interna regler krävs enhällighet, skall besluten tas enhälligt.²²

Europaparlamentet skall informeras om alla avtal som sluts. För de flesta avtalstyper krävs dessutom att Europaparlamentet fått avlämna yttrande. För ytterligare några avtalsområden, exempelvis associationsavtal vilka dessutom skall antas med enhällighet i Rådet, skall Europaparlamentets samtycke inhämtas.²³

Avtal som sluts av Rådet binder alla medlemsstater.²⁴ Detta är ett uttryck för det suveränitetsavstående alla medlemsstater gjort då de upptagits som medlemmar i EG. En förutsättning för detta är att rådet agerat inom sin tilldelade kompetens. Detta betyder att EG: s externa avtal kan komma att förplikta medlemsstater till utrikespolitiska hänsynstaganden inte bara mot

¹⁷ För de fall EG sluter externa avtal inom områden där delad kompetens föreligger kommer spärreverkan att uppstå, som en följd av EG-rättens företräde (Mål 6/64 Costa *mot* Enel). Detta innebär att medlemsstaterna är förhindrade dels att anta nationell lagstiftning inom området, dels att ingå internationella avtal inom samma område.

¹⁸ Leal-Arcas föreslår de goda termerna “*complete mixed agreement*” och “*incomplete mixed agreement*” där “*complete mixed agreement*” innebär ett ”blandat avtal” mellan EG och alla medlemsstater. Leal-Arcas, R. (2001). Angående ”blandade avtal” generellt se exempelvis: McGoldrick, D. (1997), s. 70 ff.

¹⁹ Artikel 24 EUF.

²⁰ Artikel 38 EUF.

²¹ General Affairs & External Relations Council (GAERC).

²² Artikel 300 p. 2 EGF.

²³ Artikel 300 p. 2 sista st., p. 3 EGF.

²⁴ Artikel 300 p. 7 EGF.

de nationella parlamentens viljeuttryck, utan dessutom mot nationella regeringars viljeuttryck.

Inom de områden där kompetensen är delad mellan EG och medlemsstaterna, exempelvis inom utvecklingssamarbete,²⁵ sluts ofta ”blandade avtal”. Enligt principen om tilldelade kompetenser skulle Gemenskapen mycket väl kunna sluta dessa avtal utan medlemsstaternas medverkan, då kompetens att göra så uttryckts i fördraget. Att så inte sker ser jag som ett uttryck för den mellanstatliga prägel Rådets arbetsordning sätter på det supranationella EG.²⁶ ”Blandade avtal” måste ratificeras i många medlemsstater vilket medför att den demokratiska kontrollen ökar och hand i hand med denna ökar den folkliga legitimiteten för åtgärden. Samtidigt undviker man från medlemsstaternas sida att spärrverkan uppstår.²⁷

*EU: s externa avtalsrelationer*²⁸

Ett påstående att EU överhuvudtaget har externa relationer kan formellt bemötas med invändningen att det naturligtvis som förutsättning för att kunna ha internationella relationer krävs att status som internationellt subjekt åtnjuts av pretendenten. EU saknar som tidigare nämnts formellt sådan status. Samtidigt måste även den mest inbitne kritiker erkänna att artikel 24 EUF ger möjlighet att ingå internationella avtal inom områden där EG saknar traktatskompetens.²⁹ Det är dock uppenbart att EU: s avsaknad av juridisk personlighet gör att begreppet EU: s externa relationer blir komplicerat att förhålla sig till.

En definition av EU: s externa relationer skulle kunna lyda som följer: ”EU: s externa relationer innebär avtal slutna med artikel 24 EUF som grund utanför gränserna för EG: s kompetensområde.” Artikel 24 EUF beskriver ett tillvägagångssätt för hur avtal för genomförandet av GUSP får slutas. Detta sker genom att Rådet bemyndigar ordförandelandet att förhandla med

²⁵ Artiklarna 177-181 EGF, särskilt 180 och 181.

²⁶ Supranationell innebär att subjektet har någon form av beslutanderätt över i övrigt suveräna stater. Huvudtypen av internationella organisationer består av formellt jämlika (suveräna) medlemmar. I en supranationell organisation har ett visst mått suveränitet avståtts av medlemmarna till förmån för organisationens beslutande institution.

²⁷ I fallet med utvecklingssamarbete har dock doktrinen om spärrverkan tagits ur spel genom artikel 181 2st. EGF.

²⁸ Även om det polisiära och straffrättsliga samarbetet genom artikel 38 EUF naturligtvis kan inkluderas i Unionens externa relationer inriktar jag arbetet med att studera politiska villkorsklausuler på första och andra pelarna.

²⁹ Gränserna för kompetensfördelningen mellan GUSP och EG samt mellan EG och medlemsstaterna bestäms av Europeiska Gemenskapens Domstol, (EGD), artikel 46 EGF.

berörd part. Ordförandelandet skall *om det är lämpligt* bistås i förhandlingarna av Kommissionen.³⁰ Avtal sluts efter förhandlingarna av Rådet på rekommendation av ordförandelandet. I en jämförelse med artikel 300 EGF tydliggörs medlemsstatsinflytandet i artikel 24 EUF. Förhandlingarna sköts inom detta intresseområde av ordförandelandet, till skillnad från av Kommissionen inom området för artikel 300. Detta ser jag som ett tydligt exempel på den mellanstatliga karaktären av samarbetet inom GUSP.

En vidare definition tar utgångspunkt i fördelningen av traktatskompetens mellan EG och medlemsstaterna. En sådan definition ger att EU: s externa relationer innefattar alla utrikespolitiska förbindelser medlemsstaterna åtar sig gemensamt utanför ramen för EG: s exklusiva kompetens.

De två föreslagna definitionerna skiljer sig ifrån varandra i fråga om EG-inblandning. Skillnaden gör att man kan tala om två olika slag av EU: s externa relationer. Den första definitionen; varianten av ”blandade avtal” som eftersom de sluts av Rådet enligt artikel 24 EUF blir bindande för Gemenskapens institutioner och således utsätts för förstapelarsmitta, skulle formellt kunna hänföras till EG: s externa relationer. Det är dock viktigt att notera att dessa avtal syftar till att genomföra GUSP, och att rådet i detta fall får ses som en EU-institution.³¹ Inom den andra definitionen av EU: s externa relationer ryms mellanstatliga avtal alldeles ovidkommande om dessa syftar till att genomföra GUSP eller ej. Att avtal skulle slutas mellan medlemsstaterna med syfte att genomföra GUSP utan att artikel 24 EUF skulle användas ser jag som föga troligt. Möjligheten finns dock, speciellt med tanke på lydelsen av artikel 24 EUF.³² Denna andra, något vidare definition av EU: s externa avtalsrelationer får ses som en påminnelse om medlemsstaternas suveränitet att sluta avtal inom området för sin exklusiva kompetens.

Således finns även för vårdandet av EU: s externa relationer en oerhört flexibel bas att utgå från för dem som sluter avtal. Samtidigt innebär bristen på transparens i systemet att de olika valmöjligheterna höljs i ett för det stora

³⁰ Min kursivering. Vem som utför denna lämplighetsbedömning uttrycks inte i artikeln, men det bör enligt min uppfattning vara Rådets uppgift.

³¹ I detta sammanhang vill jag för tydlighetens skull tillägga att externt agerande baserat på artikel 301, typexemplet är ekonomiska sanktioner (”handlande från gemenskapens sida som helt eller delvis avbryter eller begränsar de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredje länder”, artikel 301 EGF), enligt mina föreslagna definitioner är att hänföra till EG: s externa relationer trots att besluten tas inom GUSP som gemensamma ståndpunkter alternativt gemensamma åtgärder.

³² Artikel 24 EUF: ”När det är nödvändigt...*får* rådet”. Det finns således inget krav på att rådet sluter alla avtal för att genomföra GUSP. Jämför Cramér, P. (2001), s. 55.

flertalet unionsmedborgare svårgenomträngligt dunkel. Risken är att den flexibla strukturen uppfattas som den förvillande strukturen.

Utgångspunkt 2 - Funktionalitet

Att betrakta Unionens externa relationer ur ett perspektiv som tar utgångspunkt i de externa relationernas funktionella ändamål ger en förbättrad förståelse dels för behovet av de många olika valmöjligheterna Unionen har att tillgå vid ingående av externa avtal, dels för det faktiska valet av funktion i varje given situation. Genom att skärskåda de olika aktörernas inbördes roller framträder de externa relationerna i en annan dager, jämfört med då man tar utgångspunkt i kompetensfördelningen. En intressant följd av att definiera Unionens externa relationer på detta vis är att skillnaden mellan EG och EU dels blir mindre framträdande och faktiskt också av mindre vikt. Denna idé ligger helt i linje med Framtidskonventets förslag till ny konstitution för Europa där trepelarstrukturen avskaffats och Unionen föreslås få status som juridisk person.³³

De intressanta aktörerna är: Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser (GAERC), den Höge representanten för GUSP tillika Generalsekreterare i rådet, Kommissionen, Ordförandeskapet och Europaparlamentet. Notera att endast rollerna som Hög representant för GUSP och Ordförandeskapet är fristående från EG.

Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser

Det mellanstatliga samarbetet inom GUSP orkestreras som tidigare nämnts av Rådet. Då principerna och de allmänna riktlinjerna för utrikespolitiken bestäms sammankallas Rådet i sin högsta beslutandeform, Europeiska rådet. Detta består av medlemsstaternas stats- och regeringschefer samt Kommissionens president.³⁴ Europeiska rådet ansvarar likaså för att utarbeta de gemensamma strategierna för Unionen. Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser är den rådskonstellation som rekommenderar dessa strategier för Europeiska rådet, samt ansvarar för att strategierna förverkligas genom att anta gemensamma ståndpunkter och gemensamma åtgärder.

Höge representanten för GUSP / Generalsekreteraren i rådet

Då Amsterdamfördraget trädde ikraft 1 maj 1999 utökades posten som Generalsekreterare i Rådet till att även innefatta posten som Hög representant för GUSP. Generalsekreterarens roll är att bistå Rådet med

³³ Utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, Europeiska konventet, 18 juli 2003, se nedan avsnitt 2.2.

³⁴ Artikel 13 EUF.

förberedande arbete. Till ytterligare stöd för Generalsekreterarens / Höge representantens arbete inom GUSP finns den Politiska enheten (*“the Policy Unit”*). Denna består av ett tjugotal diplomater och fungerar som en brygga mellan Rådets generalsekretariat och medlemsstaternas utrikesdepartement.³⁵

En annan viktig kugge i maskineriet som förbereder rådets möten är de ständiga representanternas kommitté (COREPER). Denna består av medlemsstaternas ständiga representanter och deras biträdare. Dess huvudsakliga uppgift är att granska alla punkter som förs upp på Rådets dagordning, så att Gemenskapens generella rättsprinciper beaktas.³⁶ COREPER delas in i två olika grupperingar, COREPER I och COREPER II. Det är i COREPER II som mötena i Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser förbereds. COREPER II förbereds av Anticigruppen uppkallad efter den italienske diplomat som 1975 institutionaliserade de möten som under årtal fortgått. Anticigruppen består av de permanenta representanternas assistenter, en representant från Kommissionen, en representant från Generalsekreterarens kontor och en medlem av Rådets juridiska enhet (*“Council legal service”*). Anticigruppen utgör länken mellan medlemmarna i Europeiska rådet och deras delegationer under Europeiska rådets toppmöten. De förmedlar vad generalsekretariatets representant rapporterar ifrån mötets diskussion direkt till de nationella delegationerna. Dessa rapporter är det enda protokoll som förs ifrån toppmötena.

Kommissionen

Kommissionens arbete med Unionens internationella åtaganden sorteras in i sex olika intresseområden, vilka kontrolleras av fyra olika kommissionärer. De olika intresseområdena är Externa relationer, Utvidgning, Extern handel, Biståndspolitik, Humanitärt bistånd och Externa samarbetsprogram.³⁷ Varje intresseområde sköts av ett generaldirektorat (Directorate-General). Det övergripande arbetet sköts av DG för externa relationer vilket fn leds av Chris Patten i egenskap av kommissionär för externa relationer. Kommissionen är ett av de viktigare språkrören i Unionens externa relationer, och bistår ordförandelandet i dess roll som Unionens företrädare i

³⁵ Solana, J. “Reflections on a year in office”, tal i Stockholm 27 Oktober 2000.

³⁶ Artikel 19, p. 1, Rådets beslut av den 22 juli 2002 om antagande av rådets arbetsordning, 2002/682/EG, Euratom.

³⁷ Foreign policies, Enlargement, External trade, Development policy, Humanitarian aid, External cooperation programmes, <http://europa.eu.int/comm/world/> 2004-01-15.

internationella organisationer.³⁸ Det är dessutom Kommissionen som förhandlar fram de avtal som sluts enligt artikel 300 EGF.

Ordförandeskapet i rådet

Det roterande ordförandeskapet har ordförandeposten i Europeiska rådets såväl som i Rådet. Dess huvudsakliga uppgift är att företräda Unionen i dess relationer med länder utanför Unionen.

Europaparlamentet

Europaparlamentet spelar en konsulterande roll inom utrikespolitiken. Parlamentet har ingen beslutandemakt, men skall höras av ordförandeskapet angående de viktigaste aspekterna av GUSP.³⁹ För nästan alla avtal som sluts enligt artikel 300 EGF gäller att Rådet måste inhämta Europaparlamentets samtycke för att kunna sluta avtalet. Europaparlamentet är särskilt framträdande i Unionens utrikespolitiska agerande inom området för mänskliga rättigheter och demokratisering.

Sammanfattning EU / EG externa relationer

Oavsett om man anser sig mera hjälpt av att veta att beslutet för en given utrikespolitisk åtgärd, som i sammanhanget tillskrivs Unionen, formellt tas inom Unionens första pelare (EG) eller om man anser att detta faktum är av mindre vikt så medför detta vetande andra viktiga insikter. Nyttigast bland dessa är kunskapen om att de av Unionens åtgärder som tas utan inblandning av EG har en högre grad av mellanstatlig karaktär än de som tagits inom ramen för det supranationella samarbetet. Denna distinktion är viktig eftersom mellanstatligt samarbete i teorin innebär att alla deltagare är jämlika, och att ingen kan bli bunden vid ett gemensamt åtagande mot sin vilja. Spänningen mellan mellanstatlighet och överstatlighet är ett av Europeiska Unionens klassiska dilemma.

Som ett exempel på hur detta spänningsförhållande tar sig uttryck kan anges förhandlingarna över framtidskonventets utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa.⁴⁰ Förslaget innehåller flera frågor med direkt anknytning till denna artikel. Formellt avskaffas pelarstrukturen

³⁸ Artikel 18 EUF.

³⁹ Artikel 21 EUF.

⁴⁰ I media har som huvudsaklig förklaring till att förhandlingarna aldrig slutfördes under Europeiska rådets möte i Rom i december 2003 angivits att någon lösning inte kunde uppnås angående viktningen av röster i Rådet. Se exempelvis "Den stora besvikelsen" på DN: s ledarsida 14 december 2003, "Argast är nog Valéry Giscard d'Estaing" på SvD: s ledarsida 15 december 2003.

och EU ges juridisk personlighet. Huruvida detta avskaffande egentligen får några avgörande konsekvenser för spänningsförhållandet mellan mellanstatliga och överstatliga samarbetsformer är dock osäkert då beslut kommer att tas på samma sätt som tidigare inom de områden som tidigare legat i olika pelare. Distinktionen mellan mellanstatlighet och överstatlighet bibehålls således. Formellt sett kommer dock framtidskonventets förslag, förutsatt att det antas utan ändringar på denna punkt, att avsevärt förenkla benämningen av Unionens externa relationer, eftersom EU föreslås få status som en enhetlig juridisk person samtidigt som EG upphör att existera.

3 Politiskt villkorande

Politiskt villkorande innebär att någon form av belöning, exempelvis i form av ekonomiskt bistånd eller gynnsamma handelsvillkor, knyts till krav på mottagarlandets respekt för MR, demokrati och principen om rättsstaten. Positivt villkorande innebär att belöning utlovas för det fall att mottagaren uppfyller vissa krav. Negativt villkorande innebär att sanktioner kan drabba den som bryter mot de uppställda kraven.

3.1 Gemenskapens politiska villkorande i ett historiskt perspektiv

I USA antog kongressen redan 1975 lagstiftning som kopplade politiska villkors uppfyllande till utvecklingssamarbete. Då låg tyngdpunkten förvisso på de civila och politiska rättigheterna. I Nederländerna har man sedan 1979 följt en praxis som ger att MR-situationen i ett biståndsmottagande land spelar roll i bedömningen om bistånd skall utgå.⁴¹ För EEG: s, EG: s och sedermera EU: s användande av politiskt villkorande kan en första antydning till en sådan ansats spåras till slutet av 70-talet. Trots att ingen generell MR-politik ännu hade etablerats inom ramen för Gemenskapens externa relationer inträffade det vid upprepade tillfällen att Gemenskapen suspenderade samarbetsavtal med länder där MR åsidosattes.⁴² En praxis utvecklades i relationerna med AVS-länderna⁴³ inom samarbetet under Lomé I konventionen. Viktigt att notera här är att de suspensioner av medel som beslutades saknade uttrycklig grund i Lomékonventionen. Uganda fallet (1977) är särskilt intressant och var med all sannolikhet en starkt bidragande orsak till att Gemenskapen under förhandlingarna till Lomé II konventionen

⁴¹ Sørensen G. red. (1993), s. 2.

⁴² Uganda (1977), Ekvatorialguinea (1978), Centralafrikanska Republiken (1979/1980) och Liberia (1980), Arts, K. (1995), s. 260.

⁴³ Länder i Afrika, Västindien och Stilla Havet. Dessa utgör en grupp stater med liknande behov av utvecklingssamarbet. Yaoundékonventionen, Lomékonventionerna och numera Cotonouavtalet har bundit och binder EG och AVS-länderna till utvecklingssamarbete.

1979 för första gången försökte införa en hänvisning till MR i avtalet.⁴⁴ Amin-regimen utsatte Ugandas befolkning för fruktansvärda kränkningar av MR och opinionen i Europa krävde att Gemenskapens ekonomiska stöd till denna terrorregim skulle avbrytas. Detta ledde till att Rådet antog de sk ”Uganda Guidelines”.⁴⁵ I denna deklaration förband sig Rådet att försäkra att stöd ifrån Gemenskapen till Uganda inte på något sätt skulle bidra till att de MR-kränkningar Ugandas befolkning utsattes för förlängdes eller förvärrades. Konsekvensen av detta var att biståndet till Uganda kraftigt beskars. Denna flexibla lösning på problemet innebar att någon formell suspension av avtalet, med medföljande krav på motivering och bevisning, inte behövde presenteras för Ugandas regim. I sammanhanget är viktigt att påpeka att den internationellrättsliga utvecklingen vi idag befinner oss mitt i, som ger individers rättigheter större utrymme på bekostnad av statssuveräniteten, vid denna tidpunkt knappt satts i rörelse. Detta innebar att Gemenskapens möjlighet att suspendera Lomékonventionens förpliktelser med stöd av utomobligatorisk internationell rätt då var betydligt mindre än den hade varit idag.⁴⁶

Mycket av den tidiga utvecklingen mot att inkorporera MR i Gemenskapens externa relationer skedde inom ramen för Gemenskapens samarbete med AVS-länderna, och det var således inte underligt att den första hänvisningen till MR i ett internationellt avtal kom med undertecknandet av den fjärde Lomékonventionen 1989. Dessförinnan hade rådet dock uppmärksammat det ökade utrymmet MR tillskansat sig i internationell politik. 1986 antog EG:s utrikesministrar inom ramen för EPC (*European Political Cooperation*) en deklaration om mänskliga rättigheter.⁴⁷ Denna deklaration uttryckte att respekt för MR skulle vara en av hörnstenarna inom Europeiskt samarbete med tredje land. I deklarationen angavs också att ”*expressions of concern at violations of such rights could not be considered interference in the domestic affairs of a state.*”⁴⁸ Detta uttalande bekräftar den påbörjade försvagningen av principen om statssuveränitet till förmån för individers rättigheter.

⁴⁴ Under förhandlingarnas tidiga stadium hade en överenskommelse i princip uppnåtts om att införa en hänvisning till MR i avtalstexten. Denna kom dock aldrig att återfinnas i det slutliga avtalet. Arts, K. (1995), s. 269.

⁴⁵ ”*Council Declaration on the situation in Uganda*”, antagen 21 juni 1977, 17 Bull. EC 6-1977, s. 92-93.

⁴⁶ Jämför Arts, K. (1995), s 268.

⁴⁷ “*Declaration on Human Rights, adopted on 21 July 1986, by the Foreign Ministers of the European Community, meeting in the framework of European Political Cooperation and of the Council*”, 19 Bull. EC7/8-1986, s. 105.

⁴⁸ Arts, K. (1995), s. 261.

Just konflikten mellan individers och staters rättigheter är kärnan i politiskt villkorande. Att utvecklingen av den internationella rätten går mot att principen om statssuveränitet försvagas på bekostnad av individers rättigheter är obestridbart. Denna utveckling innebär en dramatisk förändring av det internationellrättsliga systemet, där individer tar staternas plats som det primära skyddsobjektet i den internationella rätten. Denna strömning illustreras väl av debatten kring lagligheten av humanitär intervention. Utgångspunkten i internationell rätt är att humanitär intervention utan auktorisation av FN: s säkerhetsråd strider mot FN-stadgans förpliktelser. Efter NATO: s bombningar i Kosovo ställdes frågan på sin spets: skall ett pågående folkmord kunna förhindras på bekostnad av statssuveräniteten?⁴⁹ Istället kan politiskt villkorande av avtal ses som ett alternativt instrument. Dessa båda företeelser finner sitt stöd i en uppfattning som sätter individers rättigheter framför staters.

Fram till slutet av 80-talet användes således politiskt villkorande i första hand på *ad hoc* basis inom ramen för samarbetet mellan Gemenskapen och AVS-länderna. En viktig brytpunkt i utvecklingen av politiskt villkorande kom då Berlinmuren föll 1989. För att knyta de forna kommuniststaterna närmare Gemenskapen, och således förhindra att de återföll till att återigen bli totalitärt styrda stater, kom Gemenskapen att ingå samarbetsavtal och senare associationsavtal med staterna i central- och Östeuropa. Dessa innefattade krav på reform av det politiska systemet i de associerade staterna. Inledningsvis använde sig Gemenskapen av villkorande i form av en selektiv urvalsprocess baserad på politiska framsteg. De länder som visade störst reformvilja erbjöds att sluta samarbetsavtal med Gemenskapen, medan de som inte respekterade värdebasen därigenom försatte sina möjligheter. 1990-91 slöts de första "Europa-avtalen" med Tjeckoslovakien,

⁴⁹ Denna demagogiska frågeformulering tjänar naturligtvis dem som försvarar den humanitära interventionen i Kosovo. Viktigt att poängtera i sammanhanget är att säkerhetsrådet valde att inte sanktionera bombningarna. Å andra sidan lyckades Ryssland inte heller att få säkerhetsrådet att i efterhand anta en resolution som fördömde NATO: s bombningar. I debatten som följde NATO: s bombningar åskådliggjordes intresseavvägningen mellan individers rättigheter och staters rättigheter. Vad som däremot inte framkom lika tydligt var att motivet till att inte auktorisera interventionen faktiskt var just att skydda individers rättigheter. Rädslan för ett prejudikat som i framtiden skulle göra det enklare för stormakter att kränka mindre staters suveränitet gjorde att säkerhetsrådet splittrades i Kosovo-frågan. Med USA: s och dess allierades invasion av Irak i åtanke kanske dessa farhågor besannats, även om humanitär intervention inte angivits som huvudsakligt skäl till angreppet. Angående den svenska debatten i fråga om Kosovobombningarna se Ove Bring i Svenska Dagbladet, Brännpunkt, den 15 april 1999 och Inger Österdahl i Dagens Nyheter, Debatt, den 7 april 1999.

Ungern och Polen.⁵⁰ Dessa associationsavtal innehöll ingen suspensionsklausul, men fem krav ställdes upp för att få sluta avtalen. Kraven var: respekt för principen om rättstaten, respekt för MR, flerpartisystem, fria val och marknadsekonomi.⁵¹ Att avtalen inte innehöll suspensionsklausul innebar att möjligheten att påverka och åstadkomma politisk reform i länderna *efter det att avtalen slutits* var svagare än om en suspensionsklausul inkluderats. Under 1991 kom också två deklarerationer ifrån Europeiska rådet⁵² respektive Rådet, vilka båda öppnade upp för suspensionsmöjligheter vid motpartens brott mot MR: ”*in the event of grave and persistent human rights violations or the serious interruption of democratic processes, the Community and its Member States will consider appropriate responses in the light of the circumstances, guided by objective criteria. Such measures...could include...the suspension of cooperation with the States concerned.*”⁵³ Tiden var nu, 15 år efter “*the Uganda Guidelines*”, mogen för Gemenskapen att försäkra sig om sina handlingsalternativ vid avtalsparters eventuella brott mot värdebasen. Av stor betydelse i sammanhanget är att Gemenskapen nu hade vuxit ifrån att ha varit en i huvudsak ekonomisk tullunion med nio länder i slutet av 70-talet till en Europeisk Union i vardande.⁵⁴ Den 11 maj 1992 tog Rådet ett beslut om att alla framtida avtal med CSCE parter (Conference on Security and Cooperation in Europe) skulle innehålla en ”*explicit reference to regard for democratic principles and human rights, which are seen as essential to the association.*”⁵⁵ Samma dag beslutades att Kommissionen skulle ges i uppdrag att tillse att avtal slutna av Gemenskapen i framtiden skulle innehålla en möjlighet att agera då motparten bryter mot värdebasen.⁵⁶

Den 23 maj 1995 meddelade Kommissionen Rådet och Parlamentet att alla utkast till avtal med tredje land hädanefter skulle innehålla hänvisningar i preambeltexten till mänskliga rättigheter och demokratiska principer såväl

⁵⁰ Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Czech and Slovak Federal Republic, of the other part, undertecknat 16 december 1991 i Bryssel, Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Hungary, of the other part, L 347 (31/12/93), Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Poland, of the other part, L 348 (31/12/93).

⁵¹ Smith, K. (1998), s. 261.

⁵² Luxemburg European Council, Declaration on Human Rights June 1991.

⁵³ Resolution of the Council and of the Member States meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development, 28 November 1991, Bull E.C. No.11, 1991, p.6.

⁵⁴ Maastricht fördraget undertecknades den 7 februari 1992.

⁵⁵ Bull. EC 5-1992, p. 1.2.12.

⁵⁶ Bull. EC 5-1992, p. 1.2.13.

som en väsentliga delar-klausul ("*essential elements clause*") och en icke-utförande klausul ("*non-execution clause*").⁵⁷ Innebörden av dessa klausuler är att den första anger att respekt för MR, demokrati och principen om rättstaten utgör väsentliga delar av avtalet och att den andra ger parterna rätt att vidta lämpliga åtgärder ifall endera parten anser att motparten inte lever upp till sina åtaganden enligt avtalet. I en speciell tolkningsklausul kopplad till icke-utförande klausulen anges att ett brott mot de i avtalet specificerade väsentliga delarna är att anse som ett allvarligt brott ("*material breach*") av avtalet. Terminologin här är densamma som i Wienkonventionen om traktaträtt.⁵⁸ Kombinerade ger klausulerna endera part möjlighet att ensidigt suspendera avtalet. Då särskild brådska föreligger ("*cases of special urgency*") kan part slippa att anlita den medlingsprocedur som beskrivs i icke-utförande klausulen.⁵⁹

Gemenskapen har alltsedan Rådet fattat beslut i enlighet med Kommissionens meddelande konsekvent använt sig av den modell som presenteras i KOM(95) 216.⁶⁰ Idag har Gemenskapen avtal med villkorsklausul med fler än 120 länder.⁶¹

3.2 Politiskt villkorande i praktiken

I samband med att Maastrichtfördraget skrevs under 1992 kodifierades en för Unionen gemensam värdebas.⁶² Denna politiska värdebas har sedan dess utgjort en hörnsten i unionsbygget och genomsyrar internt såväl som externt agerande.⁶³ Ett uttalat syfte med Unionens utrikespolitik är att sprida skyddet för MR och respekten för demokrati och principen om rättstaten.⁶⁴ Som grund för syftet att sprida dessa politiska värden ligger sannolikt en övertygelse om värdenas giltighet och fruktbarheten i att dessa respekteras.⁶⁵ Det kan tyckas märkligt att ställa frågan varför Unionen tagit som uppgift att sprida dessa värden. Jag menar dock att frågan mycket väl förtjänar att besvaras, särskilt mot bakgrund av att FN på den internationella arenan har

⁵⁷ Meddelande från Kommissionen KOM(95) 216 slutlig, 23/05/1995.

⁵⁸ "*Vienna Convention on the Law of the Treaties*" Wien den 23 maj 1969.

⁵⁹ Jämför Wienkonventionen artikel 65.

⁶⁰ Rådets beslut 29 maj 1995. Bull. EU 5-1995, p. 1.2.3.

⁶¹ KOM(2001) 252 slutlig, 8/5/2001.

⁶² Artikel 6 EUF.

⁶³ Artiklarna 6, 7, 11 EUF, 177, 181a EGF.

⁶⁴ "*A commitment to respect, promote and protect human rights and democratic principles is a key element of the European Community's relations with third countries.*", KOM(95) 216 slutlig.

⁶⁵ Alla Unionens medlemsstater är parter både till Europakonventionen (om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950) och FN: s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (GF res. 217 A (III), 10 december 1948).

rollen som garant för och tillika missionär av mänskliga rättigheter. Inom ramen för denna framställning räcker det dock att konstatera att de officiella målbeskrivningar som Unionen producerat för sina externa relationer alla förutsätter att spridandet av värdebasen är ett viktigt steg i arbetet med att förverkliga de slutliga målen.⁶⁶

Istället tänker jag här fokusera på valet av villkorsklausuler som instrument för att sprida värdebasen. Unionen använder sig av villkorsklausuler i första hand som påtryckningsmedel för att skapa en förändring. I vissa fall verkar villkorsklausulen snarare vara att betrakta som en försäkring tagen av Unionen för att inte hamna i en situation liknande den man befann sig i förhållande till Amin-regimen i Uganda under slutet av sjuttioalet. I ytterligare några fall är det svårt att direkt peka på motivet bakom Unionens praxis att generellt införa villkorsklausuler i avtal med tredje land.⁶⁷ Det finns två frågor i sammanhanget som är särskilt intressanta: vad vill man åstadkomma, och är villkorsklausulen ett lämpligt sätt att göra detta?

Det normativa grepp Unionen kopplar på sin omvärld motiveras av övertygelsen att demokratiska stater som respekterar principen om rättstaten och mänskliga rättigheter *a priori* är överlägsna alla andra alternativ. Inom utvecklingssamarbete ses demokrati som en förutsättning för u-länder att komma ikapp västvärlden. För att antas som medlem i Europeiska Unionen ställs som krav att ansökarlandet respekterar Unionens värdebas.⁶⁸ Det man vill åstadkomma i sina utrikesrelationer är tveklöst spridandet i världen av demokrati, MR och principen om rättstaten. Det är i detta sammanhang intressant att fråga sig ifall villkorsklausulernas tillkomst också kan

⁶⁶ För utvecklingssamarbete se exempelvis: “*Resolution of the Council and of the Member States meeting in the Council on human rights, democracy and development*” 28 November 1991, Europeiska Unionens roll i arbetet för att främja mänskliga rättigheter och demokratisering i tredje land, Meddelande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet KOM(2001) 252 slutlig. För EU: s utrikespolitik generellt är följande illustrativt: “*Contributing to better governance through assistance programmes, conditionality and targeted trade measures should be an important element in a European Union security strategy*”, Solana, J. (2003).

⁶⁷ Under 1997 förhandlade Unionen om samarbetsavtal med Australien respektive Mexico. I bägge fall vägrade EU: s motpart att skriva under avtal innehållande politiska villkorsklausuler, med hänvisning till att sådana inte hörde hemma i samarbetsavtal av ekonomisk karaktär. Australiens vägran slutade i att avtalet aldrig kom till stånd, utan en politisk förklaring antogs istället. I Mexicos fall lyckades Kommissionen till sist, efter två års förhandlingar få till stånd ett avtal innehållande en villkorsklausul. De bägge exemplen visar på ett tydligt sätt att syftet med att införa villkorsklausuler varken är enkelbottnat, lättförståeligt eller av ringa betydelse. Se vidare “Recent Developments in the inclusion of Human Rights Clauses in EU Cooperation Agreements with Third Countries: The Cases of Australia and Mexico”, *Netherlands Quarterly on Human Rights*, 3/1997, s. 372.

⁶⁸ Artikel 49 EUF.

motiveras av hänsyn till interna förhållanden och även till relationerna med andra demokratiska stater. Motivet skulle kunna vara att stärka respekten för MR och demokrati internt.

En av villkorsklausulens fördelar är att den formellt sett ger parterna stor flexibilitet. För instrument, eller åtgärder, inom internationell rätt gäller generellt att de kan delas in i positiva åtgärder eller negativa åtgärder.⁶⁹ Den politiska villkorsklausulen är en hybrid. Just denna egenskap kan förklara varför klausulerna tillkommit mot bakgrund av att suspensionsmöjligheter finns tillgängliga i Wienkonventionen. Införandet av MR och demokratiska principer som viktiga delar för avtalets fortlöpande är en typisk positiv åtgärd som innebär att en dialog gällande frågor inom dessa områden kan upprätthållas. Denna funktion skulle inte uppfyllas om man enbart förlitade sig till Wienkonventionens bestämmelser. Sanktionsmöjligheten vid tillräckligt grova åsidosättanden av värdebasen ger möjlighet att vidta negativa åtgärder. Det är dock en uttalad praxis hos Gemenskapen att negativa åtgärder endast skall tillämpas som en sista utväg. Som jag kommer att återkomma till nedan är det just den omfattande flexibiliteten och det relativt vida tolkningsutrymmet som gör att osäkerhet kring tillämpningen av klausulen uppstår.

Politiskt villkorande är emellertid ur effektivitetshänsyn tveklöst möjligt att ifrågasätta. Georg Sørensen ställer frågan huruvida demokrati är möjligt att frambringa från utsidan?⁷⁰ Hans poäng är att demokrati måste växa fram, fas för fas, varav flera steg på vägen med all sannolikhet strider mot Unionens politiska värdebas. Hans slutsats är att: *"[i]t is clear that pressure from the outside in the form of political conditionality has a limited role to play in the overall process of democratisation."*⁷¹ En konsekvent tillämpning av villkorsklausulen mot en stat som befinner sig i en sådan process skulle innebära att demokratisering snarare hindrades än främjades. Karen Smith menar att villkorsklausulerna kan verka kontraproduktivt gentemot Gemenskapens mål. Hon påpekar att befolkningen i de länder som bryter mot den stipulerade värdebasen ofta drabbas dubbelt upp i de fall då bistånd dras in med hänvisning till villkorsklausulen. Istället föreslår hon att de ekonomiska och politiska förbindelserna med staterna ifråga borde stärkas, för att på så sätt möjliggöra övervakandet av en förändringsprocess.⁷² Det är uppenbart att tillämpningen av villkorsklausulerna är en komplex uppgift.

⁶⁹ Se ovan under 3 Politiskt villkorande.

⁷⁰ Sørensen, G. (1993), s. 3.

⁷¹ Sørensen, G. (1993), s. 4.

⁷² Smith, K. (1998), s. 257f.

Därför är det av yttersta vikt att införandet och återopandet av klausulerna sker enligt en legitim praxis, kännetecknad av ansvarstagande och öppenhet.

4 Gemenskapens användande av politiska villkorsklausuler

Ett nödvändigt första steg i mitt arbete med att visa hur en transparent reglering av villkorsklausulens tillämpning, som uppfyller legitima krav på förutsebarhet och rättsäkerhet i avtalsförhållandet bör konstrueras är att studera Gemenskapens användning av villkorsklausulerna i ett historiskt perspektiv. Denna metod kan sammanfattas som att jag studerar *varat*, dvs den praxis som skapats genom att villkorsklausulerna tillämpats, för att konstruera *börat*, dvs den reglering av villkorsklausulernas tillämpning som Gemenskapen borde anta. Jag kommer här att beskriva tre olika angreppspunkter för mitt arbete med att dekonstruera politiskt villkorande som instrument i EU: s externa relationer.

Den första angreppspunkten tar sikte på de fall då Gemenskapen tillämpat klausulen mot tredje land. Den andra angreppspunkten utgår ifrån förhandlingsprocesserna, såväl den interna (mellan Gemenskapens institutioner) som den externa (mellan Gemenskapen och tredje land), som föregår beslutet att tillämpa, alternativt beslutet att avstå från att tillämpa, villkorsklausulen. Den tredje angreppspunkten siktar in mot att belysa de kompetensavgränsningsfrågor som föreligger såväl vid inkluderingen av klausulerna i externa avtal som vid tillämpningen av dessa.

4.1 Gemenskapens återopande gentemot tredje land

Ett beslut att tillämpa villkorsklausulen som svar på händelser i tredje land måste kunna legitimeras i ljuset av de angivna grunderna. Det är mycket viktigt att varje återopande av klausulen föranletts av tillräckligt allvarliga brott mot värdebasen. Uppfylls inte dessa förutsättningar kommer trovärdigheten för Gemenskapens arbete med att sprida demokrati, respekt för MR och rättstatsprincipen att urholkas och slutligen försvinna. Anmärkningsvärt är att det inte finns några Gemenskapsrättsliga bestämmelser, varken primärrättsliga eller sekundärrättsliga, som uttryckligen reglerar tillämpningen av villkorsklausulen.⁷³ Det dokument som harmoniserade Gemenskapens användande av villkorsklausuler, KOM(95) 216, är märkbart tyst i detta avseende.

⁷³ Jämför Bulterman M. (2001), s. 244. Som Bulterman också anger finns dock artikel 300 p.2 2st. EGF, vilken reglerar hur ett avtal mellan Gemenskapen och tredje land suspenderas.

Följaktligen stundar det viktiga arbetet med att utröna huruvida Gemenskapen tillämpar någon praxis för att konstatera brott mot den i avtalet stipulerade värdebaser. En uttalad praxis skapar rättsäkerhet i avtalsförhållandet samtidigt som det skapar ett motstånd för att sociopolitiska hänsynstaganden urholkar rättssäkerheten, och är således nödvändig för att skapa legitimitet för Gemenskapens MR-politik. Faran består annars i att Gemenskapens åtagande som beskyddare av goda värden mottages med skepsis, vilket naturligtvis skulle verka kontraproduktivt i förhållande till syftet med samarbetet: *”One of the criticisms of applying conditionality in aid allocation is that donors do so in their own interests, rather than those of the people of the developing countries. As aid budgets decrease, conditionality could provide an excuse to cut off aid to strategically or commercially unimportant states.”*⁷⁴

4.2 Förhandlingsprocessen – selektiv tillämpning?

Mycket talar för att Gemenskapen aktivt väljer att avstå från att tillämpa villkorsklausulen i vissa avtalsrelationer. Vilka anledningar finns det till att vissa staters brott mot värdebaser inte möter reaktioner från Gemenskapen? Den politiska rörelsefriheten begränsas av avtalets förpliktelser. Klassiskt juridiska kriterier som objektivitet och principen om att lika fall bedöms lika, vilka båda kan sägas utgöra hörnstenar i principen om rättstaten, bör naturligtvis, inte minst med tanke på villkorsklausulens utformning, respekteras av Gemenskapen i dess externa avtalsrelationer.

För att utreda denna fråga krävs att flera av Gemenskapens intressen förs in i diskussionen. I första hand de för medlemsstaterna gemensamma intressen som beaktas i arbetet med GUSP, men även enskilda staters intressen. Det roterande ordförandeskapet inom EU ger enskilda medlemsstater makt att påverka Unionens utrikespolitik. Ett annat i dagsläget aktuellt intresse att beakta är utvidgningen av EU, som i ett inledande stadium sannolikt innebär att Gemenskapen kommer att tvingas allokera en större del än tidigare av sina resurser till åtgärder på hemmaplan.

För att illustrera de intresseavvägningar jag beskriver skall jag jämföra Gemenskapens målsättningar för GUSP och utvecklingssamarbete med varandra. I den artikel i EU-fördraget som beskriver upprättandet av GUSP står att:

”Unionen skall fastställa och genomföra en gemensam utrikes och säkerhetspolitik som omfattar alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken och

⁷⁴ Smith, K. (1998), s. 255.

...som skall ha som mål att...utveckla och befästa demokratin och rättsstatsprincipen samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna."⁷⁵

Detta skall jämföras med vad som anges som riktlinjer för Gemenskapens utvecklingssamarbete:

"Gemenskapens politik på detta område skall bidra till det allmänna målet att utveckla demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna."⁷⁶

Det står klart att arbetet med utvecklingssamarbete och arbetet med den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken har gemensamma målbeskrivningar. Klarläggandet av dessa två intressens inbördes relation och dennas konsekvenser för den selektiva tillämpningen av villkorsklausulen är en av nycklarna till att analysera, förstå och utveckla Gemenskapens användande av politiskt villkorande.

4.3 Kompetensproblematiken

De frågor jag benämner kompetensfrågor rör juridisk kompetens. De är viktiga då EG är en supranationell organisation som bygger på ett suveränitetsavstående av Gemenskapens medlemsstater. De suveränitetsavståenden medlemsstaterna gjort korresponderar direkt med Gemenskapens tilldelade kompetens.⁷⁷ Förenklat kan sägas att både EUF och Fördraget om upprättandet av Europeiska Gemenskapen (EGF) handlar om att beskriva medlemsstaternas suveränitetsavståenden som kompetenser för Unionen respektive Gemenskapen.

Gemenskapens externa kompetens uttrycks i fördragstexten. Europeiska gemenskapernas domstol (EGD) har även utvecklat teorin om implicit extern kompetens.⁷⁸ Enligt denna har Gemenskapen rätt att begränsa medlemsstaternas externa aktionsmöjligheter inom de områden som kan tänkas falla under Gemenskapens interna lagstiftningskompetens. Enligt EGD: s yttrande *Inland Waterways*⁷⁹ har Gemenskapen extern kompetens

⁷⁵ Artikel 11 1p EUF.

⁷⁶ Artikel 177 2p EGF.

⁷⁷ Artikel 5 EGF.

⁷⁸ Mål 22/70, *Kommissionen mot Rådet*, Mål 3, 4, & 6/76 *Kramer* [1976] ECR 1279, *Yttrande 1/76* [svensk titel saknas, AM] (*on the Draft Agreement Establishing a Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels*) [1977] ECR 741.

⁷⁹ *Supra note*.

även utan tidigare utnyttjad intern kompetens för det fall att externt agerande av Unionens medlemsstater skulle innebära en risk för att Gemenskapens intressen i den aktuella frågan inte skulle kunna förverkligas.

För det fall att ett avtalsförslag innefattar frågor där Gemenskapen saknar kompetens att agera självständigt används ofta ”blandade avtal”. Detta innebär att både Gemenskapen och medlemsstaterna var för sig tillträder avtalet. Sådana avtal kan alltså innehålla frågor som Gemenskapen inte på egen hand, just på grund av bristande kompetens, hade kunnat avtala om.

Sammanfattningsvis kan Gemenskapens kompetens vara exklusiv eller delad. Exklusiv medlemsstatskompetens innebär att frågan inte faller inom det suveränitetsavstående medlemsstaterna gjort gentemot Gemenskapen.

Kompetens att villkora avtalet – Utvecklingssamarbete som exempel

En av de avtalstyper jag i första hand avser att behandla rör utvecklingssamarbete och bistånd. Således sluts avtalet enligt de kompetenser som tilldelats Gemenskapen i EGF, artiklarna 177-181. I artikel 177 p. 2 anges att:

”Gemenskapens politik på detta område skall bidra till det allmänna målet att utveckla demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.”

Beträffande de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har Gemenskapen alltså som *mål* att respektera dem. Det finns ingen i fördraget uttryckt kompetens att Gemenskapen i sitt utvecklingssamarbete skall införa klausuler om skydd för mänskliga rättigheter. Gemenskapen saknar som bekant ännu en gemensam rättighetskatalog, och har heller inte i dagsläget möjlighet att tillträda Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.⁸⁰ Lagstiftning inom området för mänskliga rättigheter är en exklusiv medlemsstatskompetens. Eftersom Gemenskapen inte har lagstiftningskompetens uppstår i ljuset av ERTA-doktrinen, som i korthet säger att intern lagstiftningskompetens ger extern avtalskompetens, frågan: Har Gemenskapen rätt att ingå avtal om mänskliga rättigheter? EGD har uttalat att MR utgör en essentiell del av utvecklingssamarbete, och därmed bör tas med i avtalet.⁸¹ Enligt min uppfattning är detta inte en tillfredsställande motivering till att MR måste utgöra en essentiell del av *avtalet* om utvecklingssamarbete. Speciellt med

⁸⁰ Yttrande 2/94 *Gemenskapens anslutning till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* [1996] ECR I-1759.

⁸¹ Mål C-268/94, *Portugal mot Rådet*, [1996] ECR I-6177, p. 18.

tanke på den koppling detta skapar till Wienkonventionens regler om suspension av avtal.

Tolkningskompetens vid tvist – Utvecklingssamarbete som exempel

Med tanke på utvecklingssamarbetsavtalens grundläggande målsättning kombinerat med det redan beskrivna ojämna styrkeförhållandet mellan avtalsparterna är det i praktiken osannolikt att en tvistefråga hänskjuts till opartisk tvistlösning. Detta betyder dock inte att frågan om kompetensen att tolka avtalet är oviktig. Dels därför att den politiska villkorsklausulen används i flertalet externa avtal,⁸² dels därför att klarhet över avtals tolkning rent generellt sett är något alla kontrahenter bör intressera sig för. Avsaknad av sådan klarhet beror antingen på bristande framförhållning eller på att parterna inte ansett sig behöva klargöra frågan. Denna omständighet är i sig intressant att studera och kan med stor sannolikhet förklaras av de förhandlingsfördelar det ojämlika avtalsförhållandet i kombination med utvecklingssamarbetets målsättning medför. Det förefaller otroligt att bristande framförhållning skulle vara förklaringen till varför riktlinjer för en eventuell framtida tvist om avtalets tillämpning inte gjorts upp vid avtalsslutet. Ytterligare en omständighet kring avtalets tillkomst är att parternas mål med utvecklingsavtalet med största sannolikhet kraftigt skiljer sig åt.

EG-domstolens kompetens att tolka villkorsklausulen beror på dess kompetens att tolka bestämmelser om mänskliga rättigheter. Man skulle kunna tänka sig en situation där EGD anser sig kompetent att tolka avtalet med reservation för villkorsklausulen. Huruvida EGD är ett lämpligt forum med tanke på avtalets parter och den jävssituation som föreligger är en annan fråga. ICJ är ett annat alternativ vid internationella avtal, men dess stadgar fastslår att endast stater kan vara part inför domstolen, vilket utesluter Gemenskapen.⁸³

5 Sammanfattning

Jag har i denna uppsats problematiserat användandet av politiska villkorsklausuler i EU:s externa relationer ur ett internationellrättsligt perspektiv. Jag har beskrivit EU:s externa relationer dels med utgångspunkt i kompetensfördelningen mellan EG och EU vad gäller ingående av

⁸² Gemenskapens utgångspunkt är att införa villkorsklausulen i *alla* utkast till externa avtal. KOM (95) 216 slutlig. Jämför dock det tidigare (avsnitt 3.2) nämnda *Australien-fallet*.

⁸³ Artikel 35, Statute of the International Court of Justice (1945), San Francisco den 26 juni 1945, 1 UNTS XVI (del av UN Charter), SÖ 1946:1, Prop 1946:196, I kraft den 24 oktober 1945, artikel 35.

internationella avtal, dels med utgångspunkt i de funktioner aktörerna inom ramen för EU: s utrikesrelationer uppfyller. Beskrivningen av de externa relationerna följde jag upp med en inledning i vad politiskt villkorande innebär. Jag återgav hur Gemenskapen historiskt använt sig av politiskt villkorande och dessutom visade jag några av de kritiska aspekter man kan belägga fenomenet politiskt villkorande med. I detta sammanhang tog jag också upp spänningsförhållandet mellan individer och stater som primärt skyddssubjekt i den internationella rätten. I uppsatsens tredje del presenterade jag tre huvudsakliga frågor. Den första frågan rör Gemenskapens åberopande av villkorsklausulen gentemot tredje land – *Vilka brott mot Unionens värdebas har ansetts tillräckligt allvarliga för att Gemenskapen skall åberopa den suspensionsmöjlighet villkorsklausulen ger?* Den andra frågan rör de utrikespolitiska intresseavvägningar som föregår Gemenskapens åberopande – *Varför tillämpas klausulen mot vissa länder men inte mot andra?* Den tredje frågan rör internationellrättslig kompetensproblematik – *Kan Gemenskapen förpliktiga sig i förhållande till tredje land att garantera skydd för MR trots att lagstiftningskompetens på området saknas?*

Svaren på frågorna ger jag dock inte i denna uppsats.⁸⁴ Däremot betonar jag frågornas relevans. I en tid då demokrati, MR, och principen om rättstaten missioneras av stormakter på bägge sidor Atlanten är det av yttersta vikt att den politik som förs är *legitim*, att de värden som anförs fullt ut respekteras av anförarna.⁸⁵ Legitimitet skapas genom att principer om förutsebarhet och om att lika fall behandlas lika upprätthålls, samtidigt som handläggningen av alla tillämpningsärenden sker ansvarsfullt i ett transparent system.

⁸⁴ De tre frågorna utgör grunden för mitt avhandlingsarbete.

⁸⁵ Jämför den i inledningen citerade *European Security Strategy* (not 6) och President George W. Bushs tal till nationen: ”*America is a nation with a mission, and that mission comes from our most basic beliefs. We have no desire to dominate, no ambitions of empire. Our aim is a democratic peace – a peace founded upon the dignity and the rights of every man and woman. America acts in this cause with friends and allies at our side, yet we understand our special calling: This great republic will lead the cause of freedom.*”, State of the Union Address, Washington D.C., 20 januari 2004.

Referenslista

Litteratur

- Arts, K. (1995) "European Community development cooperation, human rights, democracy and good governance: at odds or at ease with each other?" i Ginther, Konrad et al. (red.), Sustainable development and good governance, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers
- Bulterman M. (2001) Human Rights in the Treaty Relations of the European Community, Antwerpen – Groningen – Oxford, Intersentia
- Craig, P. & De Búrca, G. (2003), EU law 3rd ed., Oxford, Oxford University Press.
- Cramér, P. (2001) "Traktatskompetens inom Unionens andra pelare – En utveckling mot personlighetsklyvning?", Festskrift till Ulf Bernitz, Stockholm, Juridiska fakulteten Stockholms Universitet
- Leal-Arcas, R. (2001) "The European Community and Mixed Agreements", *European Foreign Affairs Review* 6: 483-513
- McGoldrick, D. (1997) International Relations law of the EU, Dorchester, Addison Wesley Longman Ltd
- "Recent Developments in the inclusion of Human Rights Clauses in EU Cooperation Agreements with Third Countries: The Cases of Australia and Mexico", *Netherlands Quarterly on Human Rights*, 3/1997
- Smith, K. (1998) "The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?", *European Foreign Affairs Review*, 3: 253-274
- Sørensen G. (red.) (1993) Political Conditionality, London, Frank Cass and Company Ltd

Internationella traktat

- Statute of the International Court of Justice (1945), San Francisco den 26 juni 1945, 1 UNTS XVI (del av UN Charter), SÖ 1946:1, Prop 1946:196, i kraft den 24 oktober 1945, artikel 35
- FN: s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (GF res. 217 A (III), 10 december 1948)
- Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950
- Vienna Convention on the Law of the Treaties (1969), Wien den 23 maj 1969, UNTS vol. 1155 p. 331, SÖ 1975:1, Prop 1974:158, i kraft den 27 januari 1980

EU

EGD

- Mål 6/64, Flaminio Costa mot E.N.E.L., [1964] ECR 585
- Mål 22/70, Kommissionen mot Rådet, [1971] ECR 263
- Mål 3, 4, & 6/76, Kramer, [1976] ECR 1279
- Yttrande 1/76, [svensk titel saknas, AM] (on the Draft Agreement Establishing a Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels), [1977] ECR 741
- Yttrande 2/94, Gemenskapens anslutning till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, [1996] ECR I-1759

Mål C-268/94, Portugal mot Rådet, [1996] ECR I-6177

Rådet

Council Declaration on the situation in Uganda, antagen 21 juni 1977, 17 Bull. EC 6-1977

Declaration on Human Rights, adopted on 21 July 1986, by the Foreign Ministers of the European Community, meeting in the framework of European Political Cooperation and of the Council, 19 Bull. EC7/8-1986

Luxemburg European Council, Declaration on Human Rights June 1991

Resolution of the Council and of the Member States meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development, 28 November 1991, Bull E.C. No.11, 1991

Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Czech and Slovak Federal Republic, of the other part, undertecknat 16 december 1991 i Bryssel

Rådets beslut 11 maj 1992, Bull. EC 5-1992

Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Hungary, of the other part, L 347 (31/12/93)

Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Poland, of the other part, L 348 (31/12/93)

Rådets beslut 29 maj 1995, Bull. EU 5-1995

Rådets beslut 22 juli 2002 om antagande av rådets arbetsordning, 2002/682/EG, Euratom A Secure Europe in a better world – European Security Strategy, Bryssel 12 december 2003, <http://ue.eu.int/solana/securityStrategy.asp>, 040220

Kommissionen

KOM(95) 216 slutlig, 23/05/1995

KOM(2001) 252 slutlig, 8/5/2001

Framtidskonventet

Utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, Europeiska konventet, 18 juli 2003

Generalsekreteraren i Rådet/Höge representanten för GUSP

Solana, J. (2000) "Reflections on a year in office", tal i Stockholm 27 Oktober 2000

Solana, J. (2003) "A Secure Europe in a Better World", European Council Thessaloniki, 20 juni 2003

Media

Bring, Ove, "Folkrätten efter Kosovo: Sammanbrott eller utveckling?", Svenska Dagbladet, Brännpunkt, 15 april 1999

Österdahl, Inger, "Fritt fram för nya anfallskrig", Dagens Nyheter, Debatt, 7 april 1999

"Den stora besvikelsen", Dagens Nyheter 14 december 2003

"Argast är nog Valéry Giscard d'Estaing", Svenska Dagbladet 15 december 2003