

Sammanfattning av rapporten

Secrecy Inside and Outside EU External Relations in Focus

Deirdre Curtin och Christina Eckes

Utrikespolitik har alltid, i viss utsträckning, förts i det dolda. Detta gäller på såväl nationell som EU-nivå. Utöver den sekretess som motiveras av det specifika ämnesområdet, som exempelvis säkerhet, finns det ytterligare logiska argument för sekretess inom utrikespolitiken. Involverandet av externa aktörer som driver sina egna intressen gör det exempelvis nödvändigt att vidhålla sekretess vad gäller förhandlingsstrategier, interna avtal och potentiella sekundära motiv.

Särskilt inom ramen för den nationella utrikespolitiken och EU:s utrikespolitik har myndigheterna stor handlingsfrihet när det gäller hur de hanterar kraven på sekretess visavi öppenhet, något som är uppenbart inte bara för externa aktörer utan även för allmänheten. Sekretess inom utrikespolitiken står därför i stark kontrast till EU:s grundläggande öppenhetsprincip.

Det är inte bara en fråga om att ”varje medborgare” ska ha ”rätt att delta i unionens demokratiska liv”, dessutom ska ”besluten (...) fattas så öppet och nära medborgarna som möjligt” (Artikel 10(3) EUF). Än viktigare är att förordning (EC) No 1049/2001 fastställer ett juridiskt bindande instrument beträffande tillträdesrätten till alla EU handlingar, inklusive de som handlar om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

För att hantera behovet av sekretess gällande utrikespolitiken inom ramen för EU:s s.k. tillträdesförordning måste EU och dess myndigheter inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området – som exempelvis Europeiska utrikestjänsten (Europeiska avdelningen för yttre åtgärder), Frontex (Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre

gränser) och Europol (Europeiska polisbyrån) – väga de övergripande kraven på insyn mot myndigheternas behov av sekretess inom vissa områden, i synnerhet vad gäller den nationella säkerheten och internationella relationer. När det gäller EU:s yttre relationer har det därför utvecklats flera instrument som har till uppgift att sekretessbelägga och därmed begränsa allmänhetens tillgång till information.

Tonvikten i den här rapporten ligger på hur man hanterar tillgång till information som har sekretessbelagts av EU:s institutioner eller organ. Rapporten riktar in sig på tre aktuella och illustrativa exempel som visar hur EU:s inställning till sekretessbelagd information skapar slutna kretsar av officiella hemligheter inom EU:s utrikespolitik. De tre exemplen rör (1) sekretess som den tar sig uttryck i de regler som styr den Europeiska utrikestjänstens sammansättning, (2) godkännande av EU:s beslutade sanktioner riktade mot ”svartlistade” individer grundade på av medlemsstaterna sekretessbelagd information samt (3) sekretess kring internationella avtalsförhandlingar gällande olika (säkerhetsrelaterade) sakfrågor.

Inom Europeiska utrikestjänsten (EEAS) strävar man efter att möjliggöra ett utbyte av värdefull och känslig information mellan dess personal samtidigt som man skyddar dess diplomat- och underrättelsetjänster. Trots detta utvecklade man år 2013 säkerhetsregler som var närmast identiska med rådets och kommissionens regler vad gäller just sekretessbeläggning och tillgång till handlingar.

Till skillnad från Europeiska utrikestjänsten begränsas vare sig EU som sådant eller medlemsstaterna av externa aktörer, men man väljer ändå att hemlighålla den information

Rapporten kan laddas ned från www.sieps.se

som EU:s sanktioner grundar sig på. Förfarandet kräver ett ömsesidigt utbyte av ”relevant information” mellan såväl behöriga inhemska myndigheter och rådet som den permanenta arbetsgruppen CP 931 som ansvarar för att utarbeta listan över terrorismstänkta. Dessvärre är många detaljer kring godkännandeförfarandet av EU:s sanktioner av flera skäl fortfarande otydliga. Det handlar bland annat om det betydande handlingsutrymme rådet har när det gäller hur man övervakar förfarandet, användandet av hemligstämplad och konfidentiell information som grund för svartlistning och svårigheterna kring hur man använder sekretessbelagd information i rättsliga förfaranden vid EU:s domstolar.¹

Internationella avtal skapar ytterligare en utmaning, eftersom deras antagande i ökad utsträckning beror på godkännande – eller åtminstone inte veto – av Europaparlamentet. Det som ett resultat av artikel 281 (10) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (TFEU), där man konstaterar att Europaparlamentet ska ”omedelbart och fullständigt informeras i alla skeden av förfarandet”. Denna inkluderar parlamentets rätt att få tillgång till känsliga eller till och med hemliga handlingar. Denna parlamentets exklusiva tillgång till handlingar har vid upprepade tillfällen blivit ett ärende för EU:s domstolar. Bland annat tack vare den nederländska

EP-ledamoten Sophie In't Veld, vars fall även baserades på de rättigheter som följer av EU:s tillträdesförordning.

Domstolsprövning är alljämt den mest effektiva mekanismen för att begränsa sekretessen inom EU:s utrikespolitik. Det kräver dock att ett ärende verkligen tas till domstol. Bara då kommer frågan om balans mellan sekretessregler och författningsbestämmelser om öppenhet och demokrati att kunna prövas. Det återstår att se hur domstolarna (i synnerhet EU-domstolen, efter överklagande) kommer att försöka balansera de ursprungliga bestämmelserna i fördraget, som de kommer till uttryck i Lissabonfördraget, och EU-institutionernas praxis (eller kanske diplomatiska vanor) inom olika politikområden. Det är uppenbart att domstolarna, när de granskar huruvida sekundärlagstiftningen är förenlig med fördraget, gör mer än bara tolkar lagen: de kompletterar, förtydligar och avgör vem av parterna som har rätt.² Domstolarnas utslag får betydande konsekvenser, inte bara för inblandade parter utan också för EU-institutionernas struktur och organisation. Sammanfattningsvis ter det sig uppenbart att den verkställande makten i EU inte är helt ”fri” vad gäller externa relationer. Ökad klarhet krävs dock när det gäller de befintliga kontrollerna och hur effektiva de är i att begränsa författningsstridigt agerande.

¹ Med EU:s domstolar avses här Europeiska unionens domstol och tribunalen.

² J. Heliskoski and P. Leino (2006) 'Darkness at the Break of Noon: The Case Law on Regulation 1049/2001 on Access to Documents' 43 *Common Market Law Review* 735-781.