

Marcin Fryźlewicz

Opinia prawna w sprawie dostępu do dokumentów Unii Europejskiej zawierających oznaczenie „LIMITÉ” – podstawy prawne, zasady stosowania klauzuli i zakres ochrony¹

Legal opinion about an access to EU documents marked “LIMITÉ” – legal basis, rules governing the use the marking and the extent of protection (WAPEiM-501/17): The term “LIMITÉ” is used to mark sensitive unclassified documents which should be particularly secured because their public disclosure in an inappropriate moment might have had a negative impact on the decision-making process of the Council. Such documents are shared with the Member States and must be delivered only to appointed persons. Documents marked “LIMITÉ” must not be disclosed to public, media and individuals, unless an appropriate authorization has been given. The discussed documents are subject to the Council’s guidelines on the handling of documents internal to the Council. The guidelines are classified as ‘atypical’ acts (soft law documents). They are used primarily in internal organisation mechanisms of the EU.

Keywords: European Union | documents

Słowa kluczowe: Unia Europejska | dokumenty

Ekspert ds. legislacji BAS; marcin.fryzlewicz@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Niniejsza opinia ma na celu określenie reguł dotyczących przetwarzania i udostępniania dokumentów Unii Europejskiej zawierających oznaczenie „LIMITÉ” (ang. LIMITED, pol. DOSTĘP OGRANICZONY). W wiążących aktach prawnych UE, regulujących zasady dostępu do dokumentów Unii, nie występuje wyrażenie „LIMITÉ”. Do dokumentów mających oznaczenie „LIMITÉ” odnoszą się w sposób bezpośredni przyjęte przez Radę Unii Europejskiej w 2011 r. *Wytyczne dotyczące postępowania z wewnętrznymi dokumen-*

¹ Opinia sporządzona 30 marca 2017 r. na zlecenie zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAPEiM-501/17.

tami Rady (dokument 11336/11; dalej: wytyczne)². Wytyczne nie stanowią wiążących aktów prawnych UE, o których mowa w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Zalicza się je do kategorii „nietypowych” aktów unijnych, zwanych też instrumentami *soft law* (miękkie prawo), które są przede wszystkim stosowane w sferze wewnętrznej (organizacyjnej) Unii³. W przeciwieństwie do rozporządzeń, dyrektyw i decyzji nie wiążą (prawnie), chociaż incydentalnie mogą mieć moc prawnie wiążącą lub wywoływać określone skutki prawne. Akty typu *soft law* nie mogą zmieniać unijnego prawa pierwotnego i prawa pochodnego⁴. Wytyczne nie mogą więc naruszać obowiązujących przepisów prawa UE.

Należy zauważyć, że wszystkie instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii muszą uwzględniać traktatową zasadę otwartości działania oraz publicznego dostępu do dokumentów, jak również przestrzegać obowiązujących przepisów prawa UE ustanawiających zasady ogólne i ograniczenia związane z dostępem do dokumentów⁵.

Reguły dotyczące ochrony dokumentów „LIMITÉ”

Zgodnie z wytycznymi oznaczeniem „LIMITÉ” opatruje się dokumenty jawne Rady Unii Europejskiej, które są rozdzielane wewnętrznie w Radzie, wśród jej członków, w Komisji Europejskiej, w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych i – w zależności od obszaru polityki – w niektórych innych instytucjach unijnych (jak Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości UE, Europejski Bank Centralny) i jej organach (jak Komitet Regionów, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny). Dokumenty te nie są ogólnie i automatycznie dostępne, jak ma to miejsce w przypadku dokumentów nieposiadających

² Dokument przyjęty na 3100. posiedzeniu Rady UE (sprawy gospodarcze i finansowe) w Luksemburgu 20 czerwca 2011 r. Wytyczne zawarte w tym dokumencie zastąpiły wytyczne zawarte w dokumencie 5847/06 z 16 marca 2006 r. w sprawie przetwarzania dokumentów UE zawierających oznaczenie „LIMITÉ” (dalej: wytyczne z 2006 r.).

³ Instrumenty *soft law* są często wyrazem samozwiązania instytucji unijnych, które je przyjęły. Będąc w istocie aktami prawa wewnętrznego organizacji, mają one z reguły charakter wiążący jedynie dla zawierających je instytucji. Tak J. Barcik, *Pojęcie i źródła prawa Unii Europejskiej* [w:] J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 230.

⁴ Zob. A. Wróbel, Komentarz do art. 288 TFUE [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX*, t. III, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 621 i 622.

⁵ Zob. zwłaszcza art. 15 TFUE, wydane na jego podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady oraz regulaminy wewnętrzne instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE.

żadnych oznaczeń odnoszących się do rozdzielania lub oznaczania klauzulą tajności⁶. Zgodnie z wyjaśnieniami Rady dokumenty te są szczególnie chronione, ponieważ publiczne ich udostępnienie w nieodpowiednim czasie może mieć negatywny wpływ na proces decyzyjny w Radzie (pkt I.1 wytycznych).

Dokumenty te są dokumentami jawnymi w odróżnieniu od dokumentów niejawnych (klasyfikowanych) z nadaną klauzulą tajności na podstawie przepisów bezpieczeństwa, ustanowionych decyzją Rady 2011/292/UE z 31 marca 2011 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych Unii Europejskiej (dalej: decyzja 2011/292/UE)⁷.

Należy wyraźnie zaznaczyć, że oznaczenie „LIMITÉ” (zamieszczane na stronie tytułowej i w stopce wszystkich kolejnych stron wewnętrznych dokumentów Rady) jest oznaczeniem odnoszącym się do rozdzielania dokumentów, a nie do poziomu klauzuli tajności w rozumieniu przepisów bezpieczeństwa Rady. Zgodnie z art. 2 decyzji 2011/292/UE klauzule tajności Unii Europejskiej otrzymują informacje niejawne UE (EUCI), tj. wszelkie informacje lub materiały, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby w różnym stopniu wyrządzić szkodę interesom Unii lub interesom co najmniej jednego państwa członkowskiego. W decyzji zdefiniowano cztery rodzaje klauzul tajności: TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET, SECRET UE/EU SECRET, CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL oraz RESTREINT UE/EU RESTRICTED. Ponadto nadawanie klauzul tajności dokumentom określanym jako sensytywne przewiduje rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji⁸ (dalej: rozporządzenie (WE) nr 1049/2001). W myśl art. 9 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 dokumentami sensytywnymi są dokumenty pochodzące od instytucji unijnych lub ustanowionych przez nie agencji, od państw członkowskich, państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, zaklasyfikowane jako TRÈS SECRET/TOP SECRET, SECRET lub CONFIDENTIEL zgodnie z przepisami obowiązującymi w zainteresowanej instytucji, które chronią podstawowe interesy UE jednego lub większej liczby jej państw członkowskich w obszarach objętych zakresem art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, w szczególności w obszarze bezpieczeństwa publicznego, obrony i spraw wojskowych⁹. Z zestawienia klauzul tajności wy-

⁶ Zob. pkt II.6 wytycznych oraz pkt Ii wytycznych z 2006.

⁷ Dz.Urz. UE L 141 z 27 maja 2011 r., s. 17. Przepisy te określają zasady wykorzystywania informacji niejawnych UE przez Radę, Sekretariat Generalny Rady oraz państwa członkowskie UE.

⁸ Dz.Urz. WE L 145 z 31 maja 2001 r., s. 43; Dz.Urz. UE polskie wydanie specjalne rozdz. 1, t. 3, s. 331, sprostowania: Dz.Urz. UE L 271 z 15 października 2010 r., s. 20; Dz.Urz. UE L 333 z 12 grudnia 2013 r., s. 83.

⁹ Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 instytucje UE odmawiają dostępu do dokumentu w przypadku, gdy ujawnienie go naruszyło-

nika, że decyzją Rady 2011/292/UE przewidziano dodatkową klauzulę o najniższym stopniu tajności (RESTREINT UE/EU RESTRICTED)¹⁰.

Dokumenty wewnętrzne Rady oznaczone jako „LIMITÉ” uważa się za objęte obowiązkiem tajemnicy służbowej zgodnie z art. 339 TFUE oraz art. 6 ust. 1 regulaminu wewnętrznego Rady¹¹. Artykuł 339 TFUE stanowi, że członkowie instytucji unijnych, członkowie komitetów, jak również urzędnicy i inni pracownicy Unii są zobowiązani, również po zaprzestaniu pełnienia swoich funkcji, nie ujawniać informacji objętych ze względu na swój charakter tajemnicą zawodową, a zwłaszcza informacji dotyczących przedsiębiorstw i ich stosunków handlowych lub kosztów własnych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 regulaminu wewnętrznego Rady treść jej obrad jest chroniona zobowiązaniem do zachowania tajemnicy służbowej, o ile Rada nie postanowi inaczej. Jej posiedzenia nie są co do zasady jawne, z wyjątkiem przypadków określonych przepisami prawa UE¹².

Zgodnie z wyjaśnieniami Rady do postępowania z dokumentami zawierającymi oznaczenie „LIMITÉ” mają zastosowanie postanowienia załącznika II do regulaminu wewnętrznego Rady (Przepisy szczegółowe dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Rady), jak również odpowiednie przepisy unijne dotyczące publicznego dostępu do dokumentów, w szczególności rozporządzenie (WE) nr 1049/2001, rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (dalej: rozporządzenie (WE) nr 45/2001)¹³ oraz rozporządzenie Rady (EWG, Euratom) nr 354/83 z 1 lutego 1983 r. dotyczące udostępnienia do wglądu publicznego historycznych materiałów archiwalnych Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej¹⁴.

by ochronę interesu publicznego w odniesieniu do: bezpieczeństwa publicznego, obrony i spraw wojskowych, stosunków międzynarodowych, finansowej, pieniężnej lub gospodarczej polityki Unii lub państwa członkowskiego.

¹⁰ Obecnie dokumenty niejawne są oznaczane klauzulami tajności, o których mowa w art. 2 tej decyzji, a nie klauzulami z art. 9 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

¹¹ Decyzja Rady 2009/937/UE z 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady, Dz.Urz. UE L 325 z 11 grudnia 2009 r., s. 35, ze zm.

¹² Posiedzenia Rady są jawne, kiedy obraduje i głosuje nad projektem aktu ustawodawczego (art. 16 ust. 8 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 5 i 7 regulaminu wewnętrznego Rady). Artykuły 8 i 9 regulaminu wewnętrznego Rady wymieniają inne przypadki obrad Rady otwartych dla publiczności i debat jawnych oraz określają zasady podawania do wiadomości publicznej wyników głosowań, objaśnień głosowania i protokołów Rady.

¹³ Dz.Urz. WE L 8 z 12 stycznia 2001 r., s. 1; Dz.Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 26, s. 102.

¹⁴ Dz.Urz. WE L 43 z 15 lutego 1983 r., s. 1, ze zm.; Dz.Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 16, t. 1, s. 3 i 216.

W wytycznych szczegółowo określono minimalne środki ochrony dokumentów oznaczonych jako „LIMITÉ”, które powinny być przestrzegane zarówno przez urzędników unijnych, jak i urzędników państw członkowskich (zasady dotyczące przechowywania dokumentów „LIMITÉ”, przetwarzania tego rodzaju dokumentów przez systemy informacyjno-komunikacyjne (CIS), przesyłania, archiwizowania oraz niszczenia).

Stosownie do wyjaśnień zawartych w nocie informacyjnej Sekretariatu Generalnego Rady z 2016 r. dokumenty są oznaczane jako „LIMITÉ” wyłącznie wówczas, gdy podanie ich do publicznej wiadomości mogłoby zaszkodzić co najmniej jednemu z interesów wymienionych w art. 4 ust. 1, 2 lub 3 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001¹⁵.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 instytucje unijne odmawiają dostępu do dokumentu w przypadku, gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

- interesu publicznego w odniesieniu do:
 - bezpieczeństwa publicznego,
 - obrony i spraw wojskowych,
 - stosunków międzynarodowych,
 - finansowej, pieniężnej lub gospodarczej polityki Unii lub państwa członkowskiego,
- prywatności i integralności osoby fizycznej, w szczególności zgodnie z prawodawstwem unijnym dotyczącym ochrony danych osobowych (ust. 1).

Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

- interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej,
- postępowania sądowego lub porady prawnej¹⁶,
- celu kontroli śledztwa lub audytu, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

¹⁵ Zob. pkt 3 noty informacyjnej Sekretariatu Generalnego Rady z 31 maja 2016 r. (dokument Rady nr 8864/16): *Rules governing the handling and conditions for release of LIMITÉ documents to the public – Information from the General Secretariat of the Council*.

¹⁶ Na przykład opinie i uwagi służby prawnej Rady przedstawiane w dokumentach Rady zawierają oznaczenie „LIMITÉ” wraz z wyjaśnieniem, że dokument zawiera poradę prawną, która podlega ochronie na mocy art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001: *porady tej Rada Unii Europejskiej nie podaje do wiadomości publicznej. Rada zastrzega sobie możliwość dochodzenia wszelkich praw, jeżeli porada ta zostanie w sposób nieuprawniony opublikowana*. Zob. np. uwagi służby prawnej Rady na posiedzenie COREPER (dokument Rady nr 10172/10 z 26 maja 2010 r.): <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10172-2010-INIT/pl/pdf>.

Artykuł 4 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 stanowi, że dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję, nie zostaje udzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny. Ponadto dostęp do dokumentu zawierającego opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji nie zostaje udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

Jak zauważono w późniejszej notce informacyjnej Sekretariatu Generalnego Rady (z 2017 r.)¹⁷, dokumenty oznacza się jako „LIMITÉ” w przypadku, gdy można uznać, że ma zastosowanie co najmniej jeden z wyjątków z art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. Podkreślono, że jest to ocena *prima facie* dokonywana indywidualnie dla każdego przypadku przez autora wprowadzanego do obiegu dokumentu. Natomiast dokumenty, które nie są wyraźnie objęte wyjątkiem od zasady publicznego dostępu (określonego w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001) są udostępniane publicznie¹⁸. Z noty informacyjnej Sekretariatu Generalnego Rady z 2017 r. wynika, że oznaczenie „LIMITÉ” jest ponadto obligatoryjnie stosowane w odniesieniu do dokumentów odzwierciedlających indywidualne stanowiska delegacji oraz opinii i uwag służb prawnych Rady¹⁹.

Zasady dotyczące dystrybucji i udostępniania dokumentów „LIMITÉ”

Zgodnie z wytycznymi dokumenty Rady oznaczone jako „LIMITÉ” mogą być przekazywane każdemu urzędnikowi zarówno administracji krajowej państwa członkowskiego, jak i Rady, Komisji Europejskiej oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, a także uczestnikom posiedzeń Rady Europejskiej. Dokumenty „LIMITÉ” mogą również być przekazywane obywatelom państwa członkowskiego, którzy ze względu na pełnione funkcje mają odpowiednie uprawnienia do dostępu do takich dokumentów.

¹⁷ Nota informacyjna Sekretariatu Generalnego Rady z 3 lutego 2017 r. (dokument Rady nr 5109/17): *Issuing and release of LIMITÉ documents*.

¹⁸ Zob. pkt 4 i 5 noty informacyjnej z 2017 r. Por. art. 11 ust. 4 załącznika II do regulaminu wewnętrznego Rady wymieniający dokumenty, które Sekretariat Generalny Rady może udostępnić publicznie, gdy tylko znajdują się w obiegu.

¹⁹ Por. art. 11 ust. 4 lit. b *in fine* regulaminu wewnętrznego Rady oraz pkt 5 noty informacyjnej z 2017 r.

Stosownie do uwag służby prawnej Rady dokumenty wewnętrzne Rady są udostępniane państwu członkowskim jako jej członkom²⁰. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) w skład Rady wchodzi jeden przedstawiciel szczebla ministerialnego z każdego państwa członkowskiego, upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu państwa członkowskiego, które reprezentuje. Jednocześnie służba prawna Rady przypomniała, że w myśl art. 4 ust. 2 TUE Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Kwestia, kto powinien reprezentować państwo członkowskie w Radzie, zgodnie z art. 16 ust. 2 TUE, należy więc do decyzji każdego państwa członkowskiego stosownie do jego struktur politycznych i konstytucyjnych. Każde też z państw członkowskich samo decyduje, komu w jego strukturach politycznych i konstytucyjnych należy udzielić dostępu do wewnętrznych dokumentów Rady, tak by jego przedstawiciele mogli wypełniać swoje zadania jako członkowie Rady. Państwo członkowskie samo wtedy jednak odpowiada za to, by z dokumentami takimi obchodzono się odpowiednio do prawnych obowiązków wynikających z traktatów i prawodawstwa pochodnego, w tym odpowiednio do obowiązku poufności²¹. Członkowie Rady mają także obowiązek dopilnować, by zatwierdzone przez Radę wytyczne określające wymogi obchodzenia się z dokumentami „LIMITÉ” były przestrzegane²².

Sekretarz generalny Rady Uwe Corsepius w nocie skierowanej do delegacji dotyczącej ujawniania poufnych dokumentów krytycznie odniósł się do sytuacji, w których dokumenty Rady z oznaczeniem „LIMITÉ” były publikowane przez parlament narodowy lub przedostawały się do prasy i były w niej publikowane. Przypomniał, że nieupoważnione udostępnianie takich dokumentów jest wbrew obowiązkom nałożonym na instytucje Unii i jej państwa członkowskie w traktatach oraz: *podważa zdolność Rady i jej członków do wykonywania ich zadań w duchu szczerości i wzajemnego zaufania*. Skierował do delegacji postulat, aby zwrócić uwagę na te kwestie wszystkich krajowych administracji i organów mających styczność z dokumentami Rady²³.

²⁰ Dokument Rady z 31 maja 2013 r. (dokument nr 10384/13) *Contribution of the Legal Service – Handling of documents internal to the Council*.

²¹ Zob. w szczególności omawiane wyżej przepisy art. 339 TFUE, art. 6 ust. 1 regulaminu wewnętrznego Rady, rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 oraz rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

²² Zob. pkt 3 noty sekretarza generalnego Rady skierowanego do delegacji na temat ujawniania poufnych dokumentów (pismo Rady nr 14920/13 z 16 października 2013 r.).

²³ Zob. pkt 3–5 noty (pismo Rady nr 14920/13).

Zgodnie z wytycznymi niektóre dokumenty „LIMITÉ” można udostępniać państwom przystępującym²⁴ i innym instytucjom oraz organom unijnym, w zależności od kodu tematycznego na stronie tytułowej danego dokumentu.

Prywatnym podmiotom może zostać przyznany uprzywilejowany dostęp do dokumentów „LIMITÉ” zgodnie z odpowiednimi zobowiązaniami umownymi, które powinny być zgodne z zasadami określonymi w wytycznych, w szczególności w zakresie tajemnicy służbowej i nieujawniania informacji.

Dokumentów „LIMITÉ” nie można przekazywać żadnym innym podmiotom, osobom, mediom ani udostępniać publicznie bez uprzedniego upoważnienia wydanego (najlepiej na piśmie) przez właściwego odpowiednio upoważnionego urzędnika.

Wyjątkowo kopie drukowane dokumentów „LIMITÉ” mogą być udostępniane przewodniczącym odpowiednich komisji Parlamentu Europejskiego, na pisemny wniosek złożony w Sekretariacie Generalnym Rady i za zgodą odpowiednio upoważnionych urzędników Rady, przy założeniu, że Parlament Europejski będzie postępował z takimi dokumentami w sposób zgodny z niniejszymi zasadami i nie będzie takich dokumentów (w całości ani częściowo) podawał do wiadomości publicznej bez uprzedniego upoważnienia.

Dokumenty „LIMITÉ” mogą być przekazywane państwom trzecim lub organizacjom międzynarodowym tylko w drodze decyzji Rady lub przez osoby odpowiednio upoważnione do przekazywania takich dokumentów na podstawie jej decyzji. Osoby trzecie powinny postępować z takimi dokumentami w sposób zgodny z zasadami określonymi w wytycznych i nie podawać ich do wiadomości publicznej bez uprzedniego upoważnienia.

Publiczny dostęp do dokumentów „LIMITÉ”

Publiczne udostępnianie dokumentów „LIMITÉ” podlega innym regułom niż (opisane wyżej w niniejszej opinii) zasady dotyczące dystrybucji i udostępniania dokumentów „LIMITÉ”. Zgodnie z wytycznymi dokumentów „LIMITÉ” nie wolno podawać do wiadomości publicznej, chyba że decyzja zezwalająca została podjęta przez odpowiednio upoważnionych urzędników Rady, przez administrację krajową państwa członkowskiego lub, w stosownych przypadkach, przez Radę, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 i regulaminem wewnętrznym Rady²⁵.

²⁴ Rada uzgodniła szczegółowe wewnętrzne zasady dotyczące wdrażania informacji i procedur konsultacji z państwami przystępującymi (dokument nr 16326/04 z 6 stycznia 2005 r., Rozszerzenie – wewnętrzne ustalenia wykonawcze UE na okres przejściowy).

²⁵ Zob. przepisy szczegółowe dotyczącego publicznego dostępu do dokumentów Rady zawarte w załączniku II do regulaminu wewnętrznego Rady.

Pracownikom instytucji i organów unijnych innych niż Rada nie wolno samodzielnie podejmować decyzji o podaniu do wiadomości publicznej dokumentów „LIMITÉ” bez uprzedniej konsultacji z Sekretariatem Generalnym Rady. Pracownicy administracji krajowej państwa członkowskiego przed podjęciem takiej decyzji muszą skonsultować się z Sekretariatem Generalnym Rady, chyba że nie ulega wątpliwości, że dany dokument można podać do wiadomości publicznej, zgodnie z art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001²⁶.

Treść dokumentów „LIMITÉ” można publikować tylko na bezpiecznych stronach internetowych lub platformach internetowych zatwierdzonych przez Radę albo takich, do których dostęp jest odpowiednio zabezpieczony (np. EXTRANET-L).

Zgodnie z wyjaśnieniami Sekretariatu Generalnego Rady udostępnianie publiczne dokumentów „LIMITÉ” następuje co do zasady na wniosek²⁷. Tryb składania i rozpatrywania wniosków o dostęp do dokumentów reguluje rozporządzenie (WE) nr 1049/2001²⁸. Sporadycznie jednak dokumenty „LIMITÉ” są ogłaszane na wniosek autora dokumentu (np. aby uniknąć wymogu wydania nowego dokumentu po przyjęciu aktu przez Radę) lub na wniosek delegacji (np. aby mogła przekazać go swojemu parlamentowi krajowemu, o ile nie przewidziano wyłączenia z publicznego rozpatrywania takiego dokumentu przez parlament). Sekretariat Generalny Rady zwraca jednak uwagę, że w pewnym momencie status „LIMITÉ” dokumentu nie jest już dłużej uzasadniony. W takich sytuacjach przeważa podejście zdecentralizowane, w którym z inicjatywą podania do wiadomości publicznej dokumentów „LIMITÉ” występuje sam autor dokumentu, gdy tylko pozwalają na to okoliczności (nawet nie czekając na wpłynięcie ewentualnego wniosku o dostęp do dokumentu w trybie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001).

Dokumenty oznaczone jako „LIMITÉ”, które Sekretariat Generalny Rady podaje do wiadomości publicznej, mają zmieniony status, czego wyrazem jest oznaczenie szarym znakiem wodnym („PUBLIC”) na pierwszej stronie dokumentu²⁹.

²⁶ Artykuł 5 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 stanowi, że w przypadku, gdy państwo członkowskie otrzyma wniosek dotyczący pochodzącego od instytucji UE dokumentu będącego w jego posiadaniu, państwo członkowskie konsultuje się z zainteresowaną instytucją w celu podjęcia decyzji, która nie zagrazi realizacji celów tego rozporządzenia, chyba że nie ma wątpliwości, iż dokument ten podlega lub nie podlega ujawnieniu. Państwo członkowskie może zamiast tego przekazać wniosek do instytucji.

²⁷ Tak w pkt 6 noty informacyjnej Sekretariatu Generalnego Rady z 2017 r.

²⁸ Zgodnie z art. 6 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 wnioski o dostęp do dokumentu składane są w dowolnej formie pisemnej, także w formie elektronicznej, w jednym z języków urzędowych oraz w sposób na tyle precyzyjny, aby instytucja mogła zidentyfikować dokument. Wnioskodawca nie jest zobowiązany do podania uzasadnienia wniosku. Tryb rozpatrywania wniosków jest określony w art. 7 i 8 tego rozporządzenia.

²⁹ Zob. pkt 4 noty informacyjnej Rady z 2016 r.

Dokumenty „LIMITÉ” inne niż dokumenty wewnętrzne Rady

Omawiane w niniejszej opinii wytyczne określają wymogi dotyczące postępowania z wewnętrznymi dokumentami Rady. Wytyczne nie odnoszą się więc – przynajmniej formalnie – do dokumentów wewnętrznych innych instytucji unijnych, które mają oznaczenie „LIMITÉ”. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z wytycznymi dokumenty Rady mające oznaczenie „LIMITÉ” są rozdzielane wewnątrz nie tylko w Radzie, ale także w innych instytucjach unijnych, takich jak Komisja Europejska czy Parlament Europejski, to można założyć, że instytucje te stosują analogiczne (do określonych w wytycznych) wymogi w odniesieniu do swoich wewnętrznych dokumentów „LIMITÉ”³⁰.

Ponadto zgodnie z uwagą zawartą w części pierwszej opinii wszystkie instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej muszą przestrzegać obowiązujących przepisów prawa UE regulujących dostęp do dokumentów, w tym rozporządzenia (WE) nr 1409/2001. Przepisów tych nie mogą więc naruszać zasady dotyczące postępowania z dokumentami „LIMITÉ” obowiązujące w poszczególnych instytucjach unijnych.

Jak wskazano w motywie 10 preambuły do rozporządzenia (WE) nr 1409/2001, dostęp do dokumentów powinien być udzielany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję zarówno w przypadku dokumentów sporządzanych przez te instytucje, jak i dokumentów przez nie otrzymanych. W tym kontekście powołano się na deklarację nr 35 załączoną do Aktu końcowego traktatu z Amsterdamu, zgodnie z którą państwo członkowskie może zażądać, aby Komisja lub Rada nie udostępniały stronom trzecim dokumentu pochodzącego z tego państwa bez jego uprzedniej zgody (motyw 10 zdanie drugie preambuły do rozporządzenia (WE) nr 1409/2001). Prawo państwa członkowskiego do żądania od instytucji unijnych nieujawniania dokumentu pochodzącego od tego państwa bez jego uprzedniej zgody zostało wyraźnie potwierdzone w art. 4 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1409/2001.

³⁰ Komisja Europejska nadaje oznaczenie „LIMITÉ” (LIMITÉD, DOSTĘP OGRANICZONY), m.in. dokumentowi zawierającemu tekst projektu przepisu technicznego przesłanego przez państwo członkowskie, zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/1535/UE z 9 września 2015 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.Urz. UE L 241 z 17 września 2015 r., s. 1; dalej: dyrektywa 2015/1535/UE). Takie dokumenty są przeznaczone wyłącznie dla personelu Komisji Europejskiej i państw członkowskich na zasadzie ograniczonego dostępu w ramach dyrektywy 2015/1535/UE. Zgodnie z wyjaśnieniami Komisji Europejskiej dokumenty z takim oznaczeniem nie mogą być przeznaczone do publikacji. Do celów jego transmisji elektronicznej w strukturach Komisji stosuje się bezpieczny system poczty elektronicznej SECeM (SECure EMail).