

Преводът на страницата е генериран чрез машинен превод [Връзка]. Машинните преводи могат да съдържат грешки, които да водят до нарушаване на яснотата и точността. Омбудсманът не поема отговорност за евентуални несъответствия. За най-надеждна и правно издържана информация направете справка с: изходната версия в английски препратката по-горе. За повече информация вижте нашата [езикова политика](#) и [политика за превода](#) [Връзка].

Решение по случай 2161/2011/ER - Достъп до писма, изпратени до правителството на държава членка

Решение

Случай 2161/2011/ER - Открит на 30/11/2011 - Решение от 19/12/2012 - Засегната институция Европейска централна банка (Няма основания за допълнителни проверки) |

Жалбоподателят, италиански гражданин, е отправил заявление за достъп до писмо, което Европейската централна банка („ЕЦБ“) е изпратила през лятото на 2011 г. до италианското правителство в контекста на кризата с държавния дълг, засягаща някои държави от еврозоната. ЕЦБ е отхвърлила заявлението на жалбоподателя и по същество е заявила, че оповестяването на писмото ще се отрази негативно на провеждането на паричната и икономическата политика, съгласно която ЕЦБ следва да може да обменя поверителни съобщения с държавите членки. ЕЦБ не промени позицията си, въпреки че междувременно голям италиански вестник публикува въпросното писмо.

В своята жалба до омбудсмана жалбоподателят твърди, че ЕЦБ неправомерно му е отказала достъп до поискания документ и че ЕЦБ следва да му предостави достъп до писмото или да посочи уместни причини за своя отказ.

В своето становище ЕЦБ описва съдържанието на писмото. Освен това ЕЦБ заяви, че фактът, че писмото е публикувано в голям италиански вестник, е без значение, тъй като самата банка нито е оповестявала писмото публично, нито е давала разрешение да бъде публикувано.

В своето становище омбудсманът констатира, че ЕЦБ е посочила уместни причини за своето решение. Въз основа на проучване на писмото той заключи, че разкриването му действително би изложило на риск обществен интерес по отношение на паричната и икономическата политика. Що се отнася до факта, че писмото е публикувано в голям италиански вестник, омбудсманът счете позицията на ЕЦБ за разумна. С оглед на причините, посочени от ЕЦБ в подкрепа на нейното решение, омбудсманът заключи, че



няма основание за допълнителни проверки. При все това той също така отправи допълнителна бележка към ЕЦБ, с която я насърчи да продължи да гледа на прозрачността не само като на правно задължение, но и като на възможност за укрепване на нейната легитимност в очите на гражданите.

Обстоятелства, предхождащи жалбата

1. На 12 август 2011 г. жалбоподателят подаде заявление до Европейската централна банка (ЕЦБ) за достъп до документи. Жалбоподателят поиска достъп до писмо, което ЕЦБ изпрати в началото на август 2011 г. до италианското правителство в рамките на кризата с държавния дълг, засягаща някои държави от еврозоната („писмото“).
2. На 7 септември 2011 г. ЕЦБ отхвърля заявлението на жалбоподателя. Той посочва, че съгласно член 4, параграф 1, буква а), второ тире от Решението на ЕЦБ относно публичния достъп до документи [1] достъпът до писмото трябва да бъде отказан, тъй като оповестяването би засегнало защитата на обществен интерес по отношение на паричната и икономическата политика на Съюза или на държава членка. По-специално оповестяването на писмото би подкопало ефективността на посланията на ЕЦБ към държавите членки като инструмент за насърчаване на среда, благоприятстваща възстановяването на доверието сред инвеститорите на финансовите пазари. ЕЦБ посочи, че този въпрос е от изключително значение за гладкото провеждане на паричната политика. Тя също така информира жалбоподателя, че може да подаде потвърдително заявление до своя Изпълнителен съвет.
3. На 28 септември 2011 г. жалбоподателят подава потвърдително заявление до Изпълнителния съвет на ЕЦБ. На следващия ден той отново се свързва с ЕЦБ, като отбелязва, че писмото е публикувано в голям италиански вестник.
4. На 20 октомври 2011 г. ЕЦБ отхвърля потвърдителното заявление, като счита, че предходното изключение е приложимо. ЕЦБ счита, че оповестяването на писмото „*може да повлияе на ефективността на посланията, които ЕЦБ може да отправи*“ към държавите членки, за да насърчи благоприятни условия за гладкото провеждане на паричната политика. Освен това ЕЦБ подчерта, че трябва да бъде в състояние да предава уместни и откровени послания на националните и европейските органи по начин, който счита за най-ефективен, за да служи на обществен интерес по отношение на паричната политика. По-специално, обстоятелствата могат да изискват неофициални и поверителни съобщения. В настоящия случай поверителното съобщение има за цел да създаде среда, благоприятстваща възстановяването на доверието на инвеститорите на финансовите пазари. ЕЦБ информира жалбоподателя за средствата за правна защита, с които разполага съгласно членове 228 и 263 от ДФЕС [2] .
5. Жалбоподателят се обърна към Европейския омбудсман на 26 октомври 2011 г.



Предмет на разследването

6. Омбудсманът започна проверка на следните твърдения и искания.

Твърдение:

ЕЦБ неправомерно е отказала на жалбоподателя достъп до искания документ.

Претенция:

ЕЦБ следва да предостави достъп до искания документ и/или да предостави на жалбоподателя подходящо изложение на мотивите за своето решение.

Запитването

7. На 30 ноември 2011 г. омбудсманът препрати жалбата до председателя на ЕЦБ с покана да представи становище по горепосоченото твърдение и искане. По този повод омбудсманът също така информира председателя на ЕЦБ, че желае да провери преписката на Банката във връзка с жалбата.

8. На 1 февруари 2012 г. службите на Омбудсмана провериха досиетата на ЕЦБ във връзка с жалбата. Докладът от проверката беше препратен на жалбата за евентуални забележки. Не бяха получени коментари по доклада от жалбоподателя.

9. ЕЦБ представи становището си по жалбата на 28 февруари 2012 г. Омбудсманът препрати становището на жалбоподателя за евентуални забележки, което той изпрати на 10 май 2012 г.

Анализ и заключения на Омбудсмана

А. Обявяване, че ЕЦБ неправомерно е отказала на жалбоподателя достъп до искания документ и свързаното с него искане

Аргументи, представени на омбудсмана

10. В жалбата си жалбоподателят се позовава на съдебната практика на Съда и на Общия съд относно достъпа до документи, за да твърди, че ЕЦБ не е обосновала



надлежно решението си да откаже достъп до писмото. Жалбоподателят също така подчерта, че след публикуването на писмото от вестник основанията, на които се позовава ЕЦБ, за да откаже достъп, и по-специално защитата на ефективността на посланията ѝ до държавите членки, вече не са приложими.

11. В становището си ЕЦБ обясни, че писмото е изпратено на италианското правителство през август 2011 г. Това е строго поверително съобщение от председателя на ЕЦБ до италианския министър-председател, в което се изразява „*безпокойствата на ЕЦБ във връзка с извънредно тежката и трудна ситуация на италианската икономика и последиците за стабилността на еврозоната и се приканва италианското правителство решително и бързо да предприеме необходимите мерки за засилване на потенциала за растеж и осигуряване на фискална консолидация*“. Тези мерки следва да засилят потенциалния растеж, да гарантират устойчивостта на публичните финанси и да подобрят ефективността на администрацията. Целта на ЕЦБ е да защитава *интегритета и ефективността на паричната си политика в най-добрия интерес на гражданите на еврозоната*.

12. ЕЦБ счита, че оповестяването на писмото би засегнало защитата на обществения интерес по отношение на паричната политика на Съюза. Освен това ЕЦБ заяви, че сама по себе си е „*от решаващо значение да бъде в състояние да предаде уместни и откровени послания на европейските и националните органи на еврозоната по начин, който се счита за най-ефективен, за да служи на обществения интерес по отношение на изпълнението на нейния мандат*“. Това включва, ако е необходимо, възможността за изпращане на неофициални или поверителни съобщения.

13. Освен това ЕЦБ посочва, че фактът, че писмото е публикувано в голям италиански вестник, е ирелевантен, тъй като самата банка нито е оповестила публично, нито е разрешила публикуването на писмото, което е било получено без разрешението на ЕЦБ. ЕЦБ посочва, че ако бъде задължена да предостави публичен достъп до поверителен документ, който е бил незаконно оповестен от трета страна, тя ще бъде принудена да одобри *последващо* незаконното оповестяване на документа; това би довело до насърчаване на трети страни да публикуват поверителни документи без разрешение и след това да поискат одобрение чрез правилата за достъп до документи. ЕЦБ припомни също, че позицията ѝ по този въпрос е в съответствие със съдебната практика на Общия съд [3].

14. Що се отнася до причините, изложени в нейното изявление, с което се отхвърлят първоначалните и потвърдителните заявления на жалбоподателя, ЕЦБ счита, че те са адекватни. Той се позовава на практиката на Съда и на Общия съд, съгласно която мотивите следва да се преценяват за всеки отделен случай, „*като се вземат предвид не само формулировката, но и контекстът и съвкупността от правни норми, уреждащи въпросната материя*“ [4]. Не е необходимо мотивите да се отнасят до всички релевантни фактически и правни обстоятелства. В писмата си до жалбоподателя ЕЦБ не би могла да посочи повече причини, поради които оповестяването би засегнало защитения интерес, тъй като това би довело до „*частично оповестяване*“ на



съдържанието на писмото.

15. Накрая, ЕЦБ се позова на съдебната практика на Съда относно широката свобода на преценка, с която разполагат институциите на ЕС, когато преценяват дали оповестяването на документи би застрашило интересите, защитени от член 4, параграф 1, буква а) от Регламент 1049/2001 [5]. Същото следва да се прилага и за ЕЦБ в нейната оценка на изключенията, предвидени в член 4, параграф 1, буква а) от Решение ЕЦБ/2004/3. ЕЦБ счита, че „спазва приложимите процедурни правила, включително задължението за мотивиране, и че нейната преценка на обществения интерес не е опетнена нито с явна грешка в преценката, нито със злоупотреба с власт“.

16. В становището си жалбоподателят посочва, че вече е изложил аргументите си и се е доверил на решението на Омбудсмана.

Оценка на Омбудсмана

17. Член 4, параграф 1, буква а), второ тире от Решението относно публичния достъп до документи на ЕЦБ гласи: ЕЦБ *отказва достъп до документ, когато оповестяването би засегнало защитата на: а) обществения интерес по отношение на: ... — финансовата, паричната или икономическата политика на Общността или на държава членка.* Това изключение от общото правило за публичен достъп до документи е идентично с предвиденото в член 4, параграф 1, буква а), четвърто тире от Регламент 1049/2001.

18. Следователно следва да се прецени дали към момента на отхвърляне на потвърдителното заявление ЕЦБ i) е имала право да приеме, че е приложимо изключението относно защитата на икономическата и паричната политика, предвидено в член 4, параграф 1, буква а), второ тире от решението ѝ, и ii) надлежно е предал своята гледна точка на жалбоподателя чрез подходящо изложение на мотивите.

19. Що се отнася до приложимостта на изключението, на което се позовава ЕЦБ, омбудсманът припомня установената практика на Съда относно прилагането на материалноправните изключения, свързани с обществения интерес, предвидени в член 4, параграф 1, буква а) от Регламент 1049/2001: „на институцията трябва да се признае широко право на преценка, за да се определи дали оповестяването на документи, отнасящи се до областите, обхванати от тези изключения, би могло да засегне обществения интерес „, като се има предвид, че „решението за отказ е комплексно и деликатно, което изисква особено внимание и че критериите, посочени в член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001, са много общи“ [6].

20. След като провери писмото, омбудсманът може да потвърди, че ЕЦБ точно е описала съдържанието му в становището си. Освен това той е на мнение, че писмото съдържа информация, която изглежда е от изключително чувствителен характер, като посочва няколко сериозни слабости на италианската икономика и потенциалните последици от тях; определяне на най-уязвимите райони; и предлагане на мерки, които биха могли да



бъдат предвидени за отстраняване на тези слабости.

21. Трудното икономическо и пазарно положение, което преобладаваше в Италия към съответния момент (т.е. датата на отхвърляне на потвърдителното заявление), е въпрос на обществена информация. Въз основа на извършената от него проверка на писмото омбудсманът счита, че оповестяването на подробния анализ на ЕЦБ на трудностите в италианската икономика към съответния момент би могло да застраши интересите на тази държава (и на нейните граждани), като я изложи на спекулативни заплахи на финансовите пазари, като по този начин подкопае нейната икономическа политика.

22. Освен това Омбудсманът признава значението на откровената комуникация между ЕЦБ и правителството на държава членка, която самата Банка е подчертала. Въпреки че този интерес сам по себе си не е достатъчен, за да се изключи **общо** и при **никакви** обстоятелства такива съобщения от публичното знание, той все пак е фактор, който трябва да се вземе предвид при извършването на **конкретната** оценка на дадено съобщение, за да се установи дали оповестяването му действително би застрашило законните интереси, защитени от Решението на ЕЦБ относно публичния достъп до документи [7] .

23. При тези обстоятелства Омбудсманът приема, че не е било неразумно да се счита, както направи ЕЦБ към момента на отхвърляне на потвърдителното заявление на жалбоподателя, че оповестяването на писмото, дори частично, би могло сериозно да увреди интересите, защитени от изключенията, предвидени в член 4, параграф 1, буква а) от Решението на ЕЦБ относно публичния достъп до документи.

24. Омбудсманът посочва, че това заключение не може да бъде засегнато от факта, че писмото е публикувано в голям италиански вестник малко след като жалбоподателят е подал искането си за достъп. Той счита, че съдебната практика, цитирана от ЕЦБ в нейното становище (точка 13 по-горе), не изглежда да е пряко релевантна в настоящия случай, тъй като се отнася до интереса на частноправните субекти да подадат жалба за отмяна на решение за отказ на достъп до документи, и по-специално изключва възможността публикуването на искания документ от трето лице да засегне такъв интерес. ЕЦБ обаче твърди също, че ако бъде задължена да предостави публичен достъп до поверителен документ, който е бил незаконно оповестен от трето лице, тя би била принудена да одобри *последващото незаконосъобразно разкриване* . Това би довело до насърчаване на трети страни да публикуват поверителни документи без разрешение. Омбудсманът счита, че тази позиция е разумна.

25. За разлика от член 4, параграф 2 от Регламент 1049/2001, член 4, параграф 1 не предвижда възможност за по-висш обществен интерес от оповестяването. По думите на Съда [8] *„от текста на член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001 следва, че [...] отказът на достъп на институцията е задължителен , когато публичното оповестяване на документ би засегнало интересите, които тази разпоредба защитава, без да е необходимо в такъв случай [...] да се балансират изискванията, свързани със защитата на тези интереси, с тези, които произтичат от други*



интереси “ (курсивът е мой). Тази съдебна практика е напълно приложима по аналогия към член 4, параграф 1, буква а) от Решението на ЕЦБ относно публичния достъп до документи, чието съдържание е идентично с това на член 4, параграф 1, буква а) от Регламента. Следователно нито Регламент 1049/2001, нито Решението на ЕЦБ относно достъпа до документи предвиждат законният демократичен интерес на гражданите да бъде информиран за мерките, предложени от ЕЦБ на Италия, с цел да се пренебрегне необходимостта от защита на интересите, посочени в член 4, параграф 1, буква а), второ тире от посоченото решение.

26. Що се отнася до мотивите, които ЕЦБ е предоставила на жалбоподателя при отхвърлянето на неговите първоначални и потвърдителни заявления, ЕЦБ правилно посочва, че „*изискванията, на които трябва да отговаря изложението на мотивите, зависят от обстоятелствата във всеки отделен случай*“ и че мотивите трябва да избягват да накърняват чувствителните интереси, защитени от самото приложено изключение. В настоящия случай обаче Омбудсманът счита, че само позоваването на интересите, които биха били застрашени, без никакво обяснение, свързващо евентуалното увреждане на тези интереси с конкретното съдържание на документа, не е достатъчно, за да се отговори на изискванията за мотивиране.

27. Омбудсманът обаче отбелязва, че по време на проверката си по тази жалба ЕЦБ е преразгледала позицията си в отговор на първоначалните и потвърдителните заявления и е привела в съответствие първоначалните си мотиви с необходимия стандарт. Всъщност според нея ЕЦБ е извършила конкретна оценка на съдържанието на писмото и я е описала достатъчно подробно, за да даде представа за чувствителността на това съдържание. ЕЦБ също така обясни причините за изпращането на писмото до италианските органи и намеренията, залегнали в него. ЕЦБ също така обясни защо фактът, че предполагаемо копие на писмото вече е било публикувано, не означава, че Банката е била длъжна да публикува съответния документ. Тази информация, съчетана с оценката на рисковете, които оповестяването би породило за защитените интереси, съдържаща се в първоначалните отговори на Банката на жалбоподателя, обективно дава възможност на жалбоподателя да установи защо в настоящия случай е отказано оповестяване.

28. В рамките на съдебно производство срещу решение за отказ на достъп до документ Съдът следва да се произнесе по въпроса дали да отмени въпросното решение. В този контекст Общият съд е постановил, че „[ако] *решение съдържа някакво изложение на мотивите... че мотивите не могат да бъдат развити и обяснени за първи път ex post facto*“ пред Съда, освен при изключителни обстоятелства. [9] Тъй като омбудсманът не е компетентен да отмени решение, производството на Омбудсмана отговаря на различни критерии и не е задължително да има същата цел като съдебното производство. В настоящия случай омбудсманът не счита, че би било полезно да се критикуват първоначалните мотиви на ЕЦБ за решението ѝ да отхвърли потвърдителното заявление. Омбудсманът обаче ще направи допълнителна забележка по-долу, като насърчи ЕЦБ да се съсредоточи върху качеството на своите мотиви, когато отговаря на заявленията за достъп.



29. С оглед на гореизложеното омбудсманът счита, че няма основания за по-нататъшни проверки по случая.

Б. Заключение

Въз основа на своята проверка по тази жалба омбудсманът я приключва със следното заключение:

Няма основания за по-нататъшни разследвания по случая.

Жалбоподателят и ЕЦБ ще бъдат информирани за това решение.

Допълнителна забележка

Омбудсманът насърчава Европейската централна банка да продължи да разглежда оповестяването на документи пред обществеността и мотивите на решенията за отказ за разкриване не само като правни задължения, но и като възможности да демонстрира своята ангажираност с принципа на прозрачност и по този начин да засили легитимността си в очите на гражданите.

П. Никифорос Диамандурос

Съставено в Страсбург на 19 декември 2012 година.

[1] Решение 2004/258/ЕО на Европейската централна банка от 4 март 2004 година относно публичния достъп до документи на Европейската централна банка (ОВ L 80, 2004 г., стр. 42; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 3).

[2] Член 228 от Договора за функционирането на Европейския съюз оправомощава Европейския омбудсман да получава жалби от европейски граждани относно случаи на лошо администриране в дейностите на институциите, органите, службите или агенциите на ЕС. Член 263 от ДФЕС предвижда правото на частноправните субекти да подават при определени условия жалба за отмяна на актове на институциите на Съюза, за които се счита, че нарушават правото на Съюза.

[3] ЕЦБ се позовава на дело T-233/09 *Access Info Europe/Съвет* (T-233/09, Сборник, стр. II-1073, точка 36) и на Решение на Първоинстанционния съд от 11 март 1998 г. по дело *Svenska Journalistförbundet/Съвет* (T-174/95, Recueil, стр. II-2289, точка 69), като и двете



потвърждават, че искането за публичен достъп не е засегнато от факта, че документът е публикуван от трето лице.

[4] ЕЦБ цитира следните случаи: Дело C-122/94 *Комисията срещу Съвета* [1996] ECR I-881, параграф 29; Дело C-41/00 *P Interporc срещу Комисията* [2003] ECR I-2125, параграф 55; Дело T-188/98 *Kuijer/Съвет* [2000] ECR II-1959, параграф 36; и съединени дела T-355/04 и T-466/04 *Co-Frutta/Комисия* [2010] ECR II-1, параграф 100.

[5] Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 3).

[6] Дело C-266/05 *P Sison/Съвет*, Сборник 2007 г., стр. I-1233, точки 34—36; и решение на Общия съд от 13 януари 2011 г. по дело *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH/Комисия*, T-362/08, все още непубликувано в Сборника, точка 104.

[7] Всъщност Съдът на ЕС ясно е постановил, че при обработването на заявление за достъп до документи институциите трябва да извършат конкретна проверка на всеки съответен документ. Самият факт, че даден документ се отнася до интерес, защитен с изключение, сам по себе си не е достатъчен, за да обоснове прилагането на това изключение. Напротив, въпросната институция по принцип трябва да обясни по какъв начин оповестяването на документа би могло конкретно и ефективно да засегне интереса, защитен от посоченото изключение. Освен това рискът от засягане на защитените интереси трябва да бъде разумно предвидим, а не чисто хипотетичен. Дело C-506/08 *Р Швеция срещу MyTravel и Комисия*, решение от 21 юли 2011 г., все още непубликувано в Сборника, точка 76; Дело T-250/08 *Bachelor/Комисия*, решение от 24 май 2011 г., все още непубликувано в Сборника, точка 78; Дело T-166/05 *Vorax Europe/Комисия*, решение от 11 март 2009 г., все още непубликувано в Сборника, точка 88; Съединени дела C-514/07 *Р*, C-528/07 *Р* и C-532/07 *Р*, *Швеция и други срещу API и Комисия*, [2010] ECR I-8533, параграф 72; Съединени дела C-39/05 *Р* и C-52/05 *Р* *Швеция и Turco/Съвет* [2008] ECR I-4723, параграф 43; Дело T-2/03 *Verein für Konsumenteninformation/Комисията* [2005] ECR II-1121, параграф 69; *Решение по дело Sison/Съвет*, посочено в бележка под линия 6, точка 75.

[8] *Sison/Съвет*, цитирано в бележка под линия 6, точка 46; Съединени дела T-3/00 и T-337/04 *Pitsiorlas/Съвет и ЕЦБ* [2007] ECR II-4779, параграф 227.

[9] Вж. *Решение по дело Pitsiorlas/Съвет и ЕЦБ*, посочено в бележка под линия 8, точка 278.