

Traducerea acestei pagini a fost generată prin traducere automată [\[Link\]](#). Traducerile automate pot conține erori care pot reduce claritatea și exactitatea; Ombudsmanul nu își asumă răspunderea pentru eventuale discrepanțe. Pentru cele mai fiabile informații și securitate juridică, vă rugăm să consultați versiunea sursă din engleză, linkul de mai sus. Pentru mai multe informații, vă rugăm să consultați [politica noastră lingvistică și de traducere \[Link\]](#).

Deciziei în cazul 2161/2011/ER - Accesul la scrisorile transmise guvernului unui stat membru

Decizie

Caz 2161/2011/ER - Deschis la 30/11/2011 - Decizie din 19/12/2012 - Instituția vizată
Banca Centrală Europeană (Nu se justifică investigații suplimentare) |

Reclamantul, cetățean italian, a solicitat accesul la o scrisoare pe care Banca Centrală Europeană („BCE”) a trimis-o în vara anului 2011 guvernului italian în contextul crizei datoriilor suverane care afecta anumite țări din zona euro. BCE a respins cererea reclamantului, susținând în esență că divulgarea respectivei scrisori ar submina punerea în aplicare a politicii monetare și economice, care prevede ca BCE să poată face schimb de comunicări confidențiale cu statele membre. BCE și-a menținut poziția chiar dacă un ziar italian important a publicat între timp scrisoarea respectivă.

În plângerea sa către Ombudsman, reclamantul a susținut că BCE i-a refuzat în mod ilegal accesul la documentul solicitat și a cerut ca BCE să-i acorde accesul la scrisoarea în cauză sau să îi comunice în mod corespunzător motivele deciziei luate.

În avizul său, BCE a descris conținutul scrisorii. BCE a afirmat, de asemenea, că faptul că scrisoarea a fost publicată într-un ziar italian important era irelevant, întrucât banca nu a făcut publică scrisoarea și nici nu a autorizat publicarea ei.

Ombudsmanul a constatat că, în avizul său, BCE i-a prezentat reclamantului în mod corespunzător motivele deciziei luate. În urma examinării scrisorii, el a considerat că divulgarea scrisorii ar fi dăunat într-adevăr interesului public în ceea ce privește punerea în aplicare a politicii monetare și economice. În ceea ce privește faptul că scrisoarea a fost publicată într-un ziar italian important, Ombudsmanul a considerat că poziția BCE a fost rezonabilă. Ținând seama de motivele furnizate de BCE în sprijinul deciziei luate, Ombudsmanul a concluzionat că nu existau temeiuri pentru investigații ulterioare. Totuși, el a formulat o observație suplimentară către BCE, încurajând-o să continue să considere transparența nu doar o obligație legală, ci și o oportunitate de a-și consolida legitimitatea în ochii cetățenilor.



Cu privire la istoricul plângerii

1. La 12 august 2011, reclamantul a depus o cerere de acces la documente la Banca Centrală Europeană (denumită în continuare „BCE”). Reclamantul a solicitat accesul la o scrisoare pe care BCE a trimis-o la începutul lunii august 2011 guvernului italian în contextul crizei datoriilor suverane care afectează anumite țări din zona euro (denumită în continuare „scrisoarea”).
2. La 7 septembrie 2011, BCE a respins cererea reclamantului. Aceasta a afirmat că, în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) litera (a) a doua liniuță din Decizia BCE privind accesul public la documente [1], accesul la scrisoare trebuie refuzat, întrucât divulgarea ar aduce atingere protecției interesului public în ceea ce privește politica monetară și economică a UE sau a unui stat membru. În special, divulgarea scrisorii ar submina eficacitatea mesajelor BCE către statele membre ca instrument de promovare a unui mediu favorabil restabilirii încrederii investitorilor pe piețele financiare. BCE a subliniat că această chestiune este extrem de importantă pentru buna desfășurare a politicii monetare. De asemenea, aceasta l-a informat pe reclamant că poate depune o cerere de confirmare la comitetul său executiv.
3. La 28 septembrie 2011, reclamantul a depus o cerere de confirmare la Comitetul executiv al BCE. A doua zi, el a contactat BCE din nou, observând că scrisoarea a fost publicată într-un ziar italian important.
4. La 20 octombrie 2011, BCE a respins cererea de confirmare, considerând că excepția invocată anterior era aplicabilă. BCE a considerat că divulgarea scrisorii „ar putea afecta eficiența mesajelor pe care BCE le poate adresa” statelor membre pentru a promova condiții favorabile pentru buna desfășurare a politicii monetare. BCE a subliniat, de asemenea, că trebuie să fie în măsură să transmită mesaje pertinente și sincere autorităților naționale și europene în modul pe care îl consideră cel mai eficace pentru a servi interesului public în ceea ce privește politica monetară. În special, circumstanțele pot necesita comunicări informale și confidențiale. În speță, comunicarea confidențială viza favorizarea unui mediu favorabil restabilirii încrederii investitorilor pe piețele financiare. BCE l-a informat pe reclamant cu privire la căile de atac de care dispune, în temeiul articolelor 228 și 263 din TFUE [2].
5. Reclamantul s-a adresat Ombudsmanului European la 26 octombrie 2011.

Obiectul anchetei

6. Ombudsmanul a deschis o anchetă cu privire la următoarea acuzație și plângere.

Acuzație:



BCE a refuzat în mod ilegal accesul reclamantului la documentul solicitat.

Revendicare:

BCE ar trebui să acorde acces la documentul solicitat și/sau să furnizeze reclamantului o motivare adecvată a deciziei sale.

Ancheta

7. La 30 noiembrie 2011, Ombudsmanul a transmis plângerea președintelui BCE, cu invitația de a prezenta un aviz cu privire la afirmația și cererea de mai sus. Cu această ocazie, Ombudsmanul l-a informat, de asemenea, pe președintele BCE că dorește să examineze dosarul băncii referitor la plângere.

8. La 1 februarie 2012, serviciile Ombudsmanului au examinat dosarele BCE referitoare la plângere. Raportul de inspecție a fost transmis plângerii pentru eventuale observații. Nu s-au primit observații cu privire la raport din partea reclamantului.

9. BCE și-a prezentat avizul cu privire la plângere la 28 februarie 2012. Ombudsmanul a transmis avizul reclamantului pentru eventuale observații, pe care le-a trimis la 10 mai 2012.

Analiza și concluziile Ombudsmanului

A. Afirmarea că BCE a refuzat în mod ilegal accesul reclamantului la documentul solicitat și la cererea aferentă

Argumente prezentate Ombudsmanului

10. În plângerea sa, reclamantul s-a referit la jurisprudența Curții de Justiție și a Tribunalului privind accesul la documente pentru a susține că BCE nu a justificat în mod valabil decizia sa de a refuza accesul la scrisoare. Reclamantul a subliniat, de asemenea, că, în urma publicării scrisorii de către un ziar, motivele invocate de BCE pentru a refuza accesul și, în special, protecția eficacității mesajelor sale către statele membre nu mai sunt aplicabile.

11. În avizul său, BCE a explicat că scrisoarea a fost transmisă guvernului italian în luna august 2011. Aceasta este o comunicare strict confidențială din partea președintelui BCE către prim-ministrul italian, exprimând *preocupările BCE cu privire la situația extrem de gravă și dificilă a economiei italiene și la repercusiunile asupra stabilității zonei euro și invitând guvernul italian să ia în mod decisiv și rapid măsurile necesare pentru a consolida potențialul de creștere economică și pentru a asigura consolidarea fiscală*. Aceste măsuri ar trebui să consolideze



creșterea potențială, să asigure sustenabilitatea finanțelor publice și să îmbunătățească eficiența administrației. Obiectivul BCE a fost de a proteja „integritatea și eficacitatea politicii sale monetare în interesul cetățenilor din zona euro”.

12. BCE a considerat că divulgarea scrisorii ar submina protecția interesului public în ceea ce privește politica monetară a Uniunii. În plus, BCE a afirmat că, pentru sine, este de o importanță crucială să fie în măsură să transmită mesaje pertinente și sincere autorităților europene și naționale din zona euro în modul considerat a fi cel mai eficient pentru a servi interesului public în ceea ce privește îndeplinirea mandatului său”. Aceasta include, dacă este necesar, posibilitatea de a trimite mesaje informale sau confidențiale.

13. BCE a mai precizat că publicarea scrisorii într-un ziar italian important era lipsită de relevanță, întrucât Banca însăși nu a pus la dispoziția publicului și nici nu a autorizat publicarea scrisorii, care a fost obținută fără autorizarea BCE. BCE a subliniat că, în cazul în care ar fi obligată să acorde acces public la un document confidențial care a fost divulgat în mod ilegal de un terț, ar fi obligată să aprobe *ex post* divulgarea ilegală a documentului; acest lucru ar avea drept rezultat încurajarea terților să publice documente confidențiale fără autorizație și apoi să solicite aprobarea prin intermediul normelor privind accesul la documente. BCE a reamintit, de asemenea, că poziția sa cu privire la acest aspect este conformă cu jurisprudența Tribunalului [3].

14. În ceea ce privește motivele expuse în declarația sa de respingere a cererilor inițiale și de confirmare ale reclamantului, BCE a considerat că acestea erau adecvate. Aceasta s-a referit la jurisprudența Curții de Justiție și a Tribunalului, potrivit căreia o motivare ar trebui evaluată de la caz la caz „cu referire nu numai la formularea sa, ci și la contextul său și la ansamblul normelor juridice care reglementează materia în cauză” [4]. Raționamentul nu trebuie să analizeze toate elementele de fapt și de drept relevante. În scrisorile sale către reclamant, BCE nu ar fi putut oferi mai multe motive pentru care divulgarea ar fi subminat interesul protejat, deoarece acest lucru ar fi implicat „divulgarea (parțială)” a conținutului scrisorii.

15. În cele din urmă, BCE a făcut trimitere la jurisprudența Curții de Justiție referitoare la marja largă de apreciere de care dispun instituțiile UE atunci când evaluează dacă divulgarea documentelor ar pune în pericol interesele protejate de articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001 [5]. Același lucru ar trebui să se aplice și BCE în evaluarea excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Decizia BCE/2004/3. BCE a considerat că „a respectat normele procedurale aplicabile, inclusiv obligația de motivare, și că aprecierea sa cu privire la interesul public nu este afectată nici de o eroare vădită de apreciere, nici de un abuz de putere”.

16. În observațiile sale, reclamantul a afirmat că și-a prezentat deja argumentele și a avut încredere în decizia Ombudsmanului.

Evaluarea Ombudsmanului



17. Articolul 4 alineatul (1) litera (a) a doua liniuță din decizia privind accesul public la documentele BCE prevede: *BCE refuză accesul la un document în cazul în care divulgarea ar aduce atingere protecției: (a) interesul public în ceea ce privește: ... — politica financiară, monetară sau economică a Comunității sau a unui stat membru* ". Această excepție de la regula generală privind accesul public la documente este identică cu cea consacrată la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a patra liniuță din Regulamentul 1049/2001.

18. Prin urmare, este necesar să se aprecieze dacă, la momentul respingerii cererii de confirmare, BCE (i) putea considera că excepția privind protecția politicii economice și monetare prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a doua liniuță din decizia sa era aplicabilă; și (ii) a transmis în mod corespunzător punctul său de vedere reclamantului prin intermediul unei motivări adecvate.

19. În ceea ce privește aplicabilitatea excepției invocate de BCE, Ombudsmanul reamintește jurisprudența constantă a Curții de Justiție privind aplicarea excepțiilor materiale referitoare la interesul public, prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul 1049/2001: „*trebuie să se recunoască instituției că dispune de o largă putere de apreciere pentru a stabili dacă divulgarea documentelor referitoare la domeniile vizate de aceste excepții ar putea aduce atingere interesului public*”, dat fiind că „*o astfel de decizie de refuz are un caracter complex și delicat, care necesită o atenție deosebită și că criteriile prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001 sunt foarte generale*” [6] .

20. După examinarea scrisorii, Ombudsmanul poate confirma că BCE a descris cu exactitate conținutul acesteia în avizul său. În plus, petiționarul este de părere că scrisoarea conținea informații care păreau să aibă un caracter extrem de sensibil, subliniind mai multe deficiențe grave ale economiei italiene și potențialele consecințe ale acestora; identificarea celor mai vulnerabile zone ale sale; și sugerând măsuri care ar putea fi avute în vedere pentru eradicarea acestor deficiențe.

21. Situația economică și de piață dificilă care a prevalat în Italia la momentul relevant (și anume, data refuzului cererii de confirmare) este o chestiune de informare publică. Pe baza examinării scrisorii, Ombudsmanul consideră că divulgarea de către BCE a analizei detaliate a dificultăților din economia italiană la momentul respectiv ar fi putut pune în pericol interesele acestei țări (și ale cetățenilor săi), expunând-o la amenințări speculative pe piețele financiare, subminând astfel politica sa economică.

22. În plus, Ombudsmanul recunoaște importanța unei comunicări sincere între BCE și guvernul unui stat membru, pe care Banca Însăși a subliniat-o. Deși acest interes nu este, în sine, suficient pentru a exclude, în **general** și în **orice** caz, astfel de comunicări de la cunoștința publicului, acesta este totuși un element care trebuie luat în considerare atunci când se efectuează evaluarea **concretă** a unei comunicări pentru a verifica dacă divulgarea acesteia ar pune efectiv în pericol interesele legitime protejate de Decizia BCE privind accesul public la documente [7] .

23. În aceste condiții, Ombudsmanul admite că nu a fost nerezonabil să se considere, astfel



cum a procedat BCE la momentul respingerii cererii de confirmare a reclamantului, că divulgarea scrisorii, chiar și în parte, ar fi putut prejudicia grav interesele protejate de excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Decizia BCE privind accesul public la documente.

24. Ombudsmanul subliniază că această concluzie nu poate fi afectată de faptul că scrisoarea a fost publicată într-un ziar italian important la scurt timp după ce reclamantul și-a prezentat cererea de acces. Acesta consideră că jurisprudența citată de BCE în avizul său (punctul 13 de mai sus) nu pare să fie direct relevantă în speță, întrucât se referă la interesul particularilor de a introduce o acțiune în anulare împotriva unei decizii de refuz al accesului la documente și, în special, exclude posibilitatea ca publicarea documentului solicitat de un terț să poată afecta un astfel de interes. Cu toate acestea, BCE a susținut de asemenea că, în cazul în care ar fi obligată să acorde acces public la un document confidențial care a fost divulgat în mod ilegal de un terț, ar fi obligat să aprobe divulgarea nelegală *ex post*. Acest lucru ar conduce la încurajarea terților să publice documente confidențiale fără autorizație. Ombudsmanul consideră că această poziție este rezonabilă.

25. Spre deosebire de articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, articolul 4 alineatul (1) nu prevede posibilitatea existenței unui interes public superior care să justifice divulgarea. Potrivit Curții de Justiție [8], „*din modul de redactare a articolului 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001 reiese că [...] refuzul accesului instituției este obligatoriu în cazul în care divulgarea unui document către public ar aduce atingere intereselor pe care această dispoziție le protejează, fără a fi necesar, într-un astfel de caz, să echilibreze cerințele legate de protecția acestor interese cu cele care decurg din alte interese*” (sublinierea noastră). Această jurisprudență este pe deplin aplicabilă, prin analogie, articolului 4 alineatul (1) litera (a) din Decizia BCE privind accesul public la documente, al cărui conținut este identic cu cel al articolului 4 alineatul (1) litera (a) din regulament. Prin urmare, nici Regulamentul 1049/2001, nici Decizia BCE privind accesul la documente nu prevăd ca interesul democratic legitim al cetățenilor să fie informat cu privire la măsurile sugerate de BCE Italiei, cu scopul de a prevala asupra necesității de a proteja interesele prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a doua liniuță din decizia menționată.

26. În ceea ce privește motivarea pe care BCE a furnizat-o reclamantului atunci când a respins atât cererea sa inițială, cât și cererea de confirmare, BCE afirmă în *mod întemeiat* că „*cerințele de a fi îndeplinite prin motivare depind de circumstanțele fiecărui caz*” și că motivarea trebuie să evite să aducă atingere intereselor sensibile protejate prin însăși excepția aplicată. Cu toate acestea, în speță, Ombudsmanul consideră că simpla trimitere la interesele care ar fi puse în pericol, fără nicio explicație care să stabilească o legătură între un eventual prejudiciu adus acestor interese și conținutul specific al documentului, nu era suficientă pentru a corespunde cerințelor de motivare.

27. Cu toate acestea, Ombudsmanul constată că, în cursul anchetei sale cu privire la această plângere, BCE a revizuit poziția pe care a adoptat-o ca răspuns la cererile inițiale și de confirmare și și-a aliniat motivarea inițială la standardul necesar. Astfel, în opinia sa, BCE a efectuat o evaluare concretă a conținutului scrisorii și a descris-o suficient de detaliat pentru a



da o idee cu privire la sensibilitatea acestui conținut. BCE a explicat, de asemenea, atât motivele trimerii scrisorii către autoritățile italiene, cât și intențiile care au stat la baza acesteia. BCE a explicat, de asemenea, motivul pentru care faptul că o pretinsă copie a scrisorii a fost deja publicată nu însemna că banca era obligată să comunice documentul relevant. Aceste informații, combinate cu evaluarea riscurilor pe care divulgarea le-ar genera pentru interesele protejate, cuprinse în răspunsurile inițiale ale băncii adresate reclamantului, permit în mod obiectiv reclamantului să stabilească motivul pentru care divulgarea a fost refuzată în cazul de față.

28. În cadrul unei proceduri judiciare împotriva unei decizii de refuzare a accesului la un document, Curtea are în vedere să anuleze sau să nu anuleze decizia în cauză. În acest context, Tribunalul a statuat că „în cazul în care o *decizie conține o motivare de un fel [...], motivarea respectivă nu poate fi dezvoltată și explicată pentru prima dată ex post facto* ” în fața Curții, cu excepția unor circumstanțe excepționale. [9] Întrucât Ombudsmanul nu are competența de a anula o decizie, procedurile Ombudsmanului îndeplinesc criterii diferite și nu au neapărat același obiectiv ca procedurile judiciare. În speță, Ombudsmanul nu consideră că ar fi util să se critice motivarea inițială a BCE cu privire la decizia sa de respingere a cererii de confirmare. Cu toate acestea, Ombudsmanul va face o observație suplimentară în cele ce urmează, încurajând BCE să se concentreze asupra calității raționamentului său atunci când răspunde la cererile de acces.

29. Având în vedere cele de mai sus, Ombudsmanul consideră că nu există motive pentru investigații suplimentare în acest caz.

B. Concluzii

Pe baza anchetei sale cu privire la această plângere, Ombudsmanul o încheie cu următoarea concluzie:

Nu există motive pentru investigații suplimentare în acest caz.

Reclamantul și BCE vor fi informate cu privire la această decizie.

Observație suplimentară

Ombudsmanul încurajează Banca Centrală Europeană să considere în continuare divulgarea documentelor către public și motivarea deciziilor de refuz al divulgării, nu numai ca obligații legale, ci și ca oportunități de a-și demonstra angajamentul față de principiul transparenței și, prin urmare, de a-și spori legitimitatea în ochii cetățenilor.



P. Nikiforos Diamandouros

Adoptată la Strasbourg la 19 decembrie 2012

[1] Decizia 2004/258/CE a Băncii Centrale Europene din 4 martie 2004 privind accesul public la documentele Băncii Centrale Europene, JO 2004, L 80, p. 42.

[2] Articolul 228 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene împuternicește Ombudsmanul European să primească plângeri din partea cetățenilor europeni privind cazuri de administrare defectuoasă în activitățile instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor UE. Articolul 263 TFUE prevede dreptul particularilor de a introduce, în anumite condiții, o acțiune în anulare împotriva actelor instituțiilor Uniunii despre care se consideră că încalcă dreptul Uniunii.

[3] BCE s-a referit la Hotărârea Tribunalului din 21 septembrie 2011, *Access Info Europe/Consiliul* (T-233/09, Rep., p. II-1073, punctul 36), și la *Hotărârea Tribunalului din 21 septembrie 1998, Svenska Journalistförbundet/Consiliul* (T-174/95, Rec., p. II-2289, punctul 69), ambele confirmând că o cerere de acces public nu este afectată de faptul că documentul a fost publicat de un terț.

[4] BCE a invocat următoarele cazuri: Cauza C-122/94 *Comisia/Consiliul*, Rec. 1996, p. I-881, punctul 29; Cauza C-41/00 P *Interporc/Comisia*, Rec. 2003, p. I-2125, punctul 55; Cauza T-188/98 *Kuijer/Consiliul*, Rec. 2000, p. II-1959, punctul 36; și cauzele conexe T-355/04 și T-466/04 *Co-Frutta/Comisia*, Rep., 2010, p. II-1, punctul 100.

[5] Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, JO 2001, L 145, p. 43.

[6] Cauzele C-266/05 P *Sison/Consiliul*, Rec., 2007, p. I-1233, punctele 34-36; și T-362/08 *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH/Comisia*, hotărârea din 13 ianuarie 2011, nepublicată încă în Repertoriu, punctul 104, printre altele.

[7] Astfel, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat în mod clar că, atunci când examinează o cerere de acces la documente, instituțiile trebuie să efectueze o examinare specifică a fiecărui document în cauză. Simplul fapt că un document privește un interes protejat de o excepție nu este, în sine, suficient pentru a justifica aplicarea acestei excepții. Dimpotrivă, instituția în cauză trebuie, în principiu, să explice modul în care divulgarea documentului ar putea aduce atingere în mod concret și efectiv interesului protejat de excepția invocată. În plus, riscul de atingere a intereselor protejate trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic. Cauza C-506/08 P *Suedia/MyTravel și Comisia*, hotărârea din 21 iulie 2011, nepublicată încă în ECR, punctul 76; Cauza T-250/08 *Bachelor/Comisia*, hotărârea din 24 mai 2011, nepublicată încă în ECR, punctul 78; Cauza T-166/05 *Borax Europe/Comisia*, hotărârea din 11 martie 2009, nepublicată încă în ECR, punctul 88; Cauzele conexe C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P *Suedia și alții/API și Comisia*, Rep. 2010, p. I-8533, punctul 72;



Cauzele conexate C-39/05 P și C-52/05 P *Suedia și Turco/Consiliul* , Rep., 2008, p. I-4723, punctul 43; Cauza T-2/03 *Verein für Konsumenteninformation/Comisia* , Rec. 2005, p. II-1121, punctul 69; *Hotărârea Sison/Consiliul* , citată la nota de subsol 6, punctul 75.

[8] *Hotărârea Sison/Consiliul* , citată la nota de subsol 6, punctul 46; Cauzele conexate T-3/00 și T-337/04 *Pitsiorlas/Consiliul și BCE* , Rep., 2007, p. II-4779, punctul 227.

[9] A se vedea *Hotărârea Pitsiorlas/Consiliul și BCE* , citată la nota de subsol 8, punctul 278.