

Den här sidan har genererats genom maskinöversättning [\[Länk\]](#). Maskinöversättningar kan innehålla fel som riskerar att minska tydligheten och exaktheten. Ombudsmannen frånsäger sig allt ansvar för eventuella avvikelser. För den mest tillförlitliga informationen och rättssäkerheten hänvisas till källversionen i engelska via länken ovan. För mer information, se vår [språk- och översättningspolicy](#) [\[Länk\]](#).

Beslut i ärende 2161/2011/ER - Tillgång till skrivelser som skickats till en medlemsstats regering

Beslut

Ärende 2161/2011/ER - **Undersökning inledd den 30/11/2011** - **Beslut den 19/12/2012** - **Berörda institutioner** Europeiska centralbanken (Inga ytterligare undersökningar motiverade)
|

Klaganden, en italiensk medborgare, ansökte om tillgång till en skrivelse som Europeiska centralbanken (ECB) sommaren 2011 skickat till den italienska regeringen i samband med den statsskuldskris som drabbat vissa länder i euroområdet. ECB avslog klagandens ansökan och hävdade i huvudsak att utlämnande av skrivelsen skulle underminera den ekonomiska och monetära politiken, som kräver att ECB kan utväxla konfidentiella meddelanden med medlemsstaterna. ECB vidhöll sin ståndpunkt trots att en stor italiensk tidning under tiden hade publicerat skrivelsen.

I sitt klagomål till ombudsmannen hävdade klaganden att ECB olagligen nekat honom tillgång till den begärda handlingen och krävde att ECB skulle ge honom tillgång till skrivelsen eller lämna en tillfredsställande redogörelse för skälen till sitt beslut.

I sitt yttrande beskrev ECB skrivelsens innehåll. ECB uppgav vidare att omständigheten att skrivelsen publicerats i en stor italiensk tidning var irrelevant, eftersom banken själv varken gjort skrivelsen allmänt tillgänglig eller godkänt dess publicering.

Ombudsmannen konstaterade att ECB i sitt yttrande gav klaganden en tillfredsställande redogörelse för sina skäl. Efter en granskning av skrivelsen ansåg han att utlämnande av den verkliga skulle äventyra det allmänna intresset med avseende på den ekonomiska och monetära politiken. När det gäller omständigheten att skrivelsen publicerats i en stor italiensk tidning ansåg ombudsmannen att ECB:s ståndpunkt var rimlig. Mot bakgrund av de skäl som ECB anfört till stöd för sitt beslut drog ombudsmannen slutsatsen att ytterligare undersökningar inte var motiverade. Han gjorde dock ytterligare en anmärkning till ECB där banken uppmanades att fortsätta att betrakta öppenhet inte bara som en rättslig skyldighet utan även



som en möjlighet att stärka sin legitimitet i medborgarnas ögon.

Bakgrunden till klagomålet

1. Den 12 augusti 2011 lämnade klaganden in en ansökan om tillgång till handlingar till Europeiska centralbanken (ECB). Klaganden begärde tillgång till en skrivelse som ECB i början av augusti 2011 skickade till den italienska regeringen inom ramen för statsskuldskrisen som drabbade vissa euroländer (nedan kallad skrivelsen).
2. Den 7 september 2011 avslog ECB klagandens ansökan. Enligt artikel 4.1 a andra strecksatsen i ECB:s beslut om allmänhetens tillgång till handlingar [1] måste tillgång till skrivelsen nekas, eftersom ett utlämnande skulle undergräva skyddet för allmänintresset när det gäller unionens eller en medlemsstats monetära och ekonomiska politik. I synnerhet skulle ett utlämnande av skrivelsen undergräva effektiviteten i ECB:s budskap till medlemsstaterna som ett verktyg för att främja en miljö som främjar återställandet av förtroendet bland investerarna på finansmarknaderna. ECB påpekade att denna fråga är av yttersta vikt för att penningpolitiken ska kunna genomföras på ett smidigt sätt. Den informerade också klaganden om att han kunde lämna in en bekräftande ansökan till dess direktion.
3. Den 28 september 2011 lämnade klaganden in en bekräftande ansökan till ECB:s direktion. Följande dag kontaktade han ECB igen och påpekade att skrivelsen hade publicerats i en stor italiensk tidning.
4. Den 20 oktober 2011 avslog ECB den bekräftande ansökan, eftersom det tidigare åberopade undantaget var tillämpligt. ECB ansåg att utlämnandet av skrivelsen ”*kan påverka effektiviteten i de meddelanden som ECB kan rikta*” till medlemsstaterna för att främja gynnsamma villkor för ett smidigt genomförande av penningpolitiken. ECB betonade vidare att den måste kunna förmedla relevanta och uppriktiga budskap till nationella och europeiska myndigheter på det sätt som den anser vara mest effektivt för att tjäna allmänintresset när det gäller penningpolitiken. I synnerhet kan omständigheterna kräva informell och konfidentiell kommunikation. I förevarande fall syftade det konfidentiella meddelandet till att främja en miljö som främjar återställandet av förtroendet bland investerarna på finansmarknaderna. ECB informerade klaganden om de möjligheter till prövning som han hade tillgång till i enlighet med artiklarna 228 och 263 i EUF-fördraget [2] .
5. Klaganden vände sig till Europeiska ombudsmannen den 26 oktober 2011.

Föremålet för utredningen

6. Ombudsmannen inledde en undersökning av följande påståenden och påståenden.



Anklagelse:

ECB nekade rättsstridigt klaganden tillgång till den begärda handlingen.

Ansökan:

ECB bör bevilja tillgång till den begärda handlingen och/eller ge klaganden en tillräcklig motivering till sitt beslut.

Utredningen

7. Den 30 november 2011 vidarebefordrade ombudsmannen klagomålet till ECB:s ordförande, med en uppmaning att inkomma med ett yttrande om ovanstående påstående och anspråk. Vid detta tillfälle informerade ombudsmannen också ECB:s ordförande om att han ville ta del av bankens akt avseende klagomålet.

8. Den 1 februari 2012 granskade ombudsmannen ECB:s ärenden rörande klagomålet. Inspektionsrapporten översändes till klagomålet för eventuella synpunkter. Inga synpunkter på rapporten inkom från klaganden.

9. ECB lämnade sitt yttrande över klagomålet den 28 februari 2012. Ombudsmannen vidarebefordrade yttrandet till klaganden för eventuella synpunkter, som han skickade den 10 maj 2012.

Ombudsmannens analys och slutsatser

A. Påstått att ECB olagligen nekade klaganden tillgång till den begärda handlingen och därmed sammanhängande begäran

Argument som läggs fram för ombudsmannen

10. I sitt klagomål hänvisade klaganden till domstolens och tribunalens rättspraxis om tillgång till handlingar för att hävda att ECB inte på ett giltigt sätt motiverade sitt beslut att vägra tillgång till skrivelsen. Klaganden betonade också att efter det att skrivelsen publicerats av en tidning var de skäl som ECB åberopade för att vägra tillgång, och i synnerhet skyddet för effektiviteten i dess meddelanden till medlemsstaterna, inte längre tillämpliga.

11. ECB förklarade i sitt yttrande att skrivelsen skickades till den italienska regeringen i augusti 2011. Det är ett strikt konfidentiellt meddelande från ECB:s ordförande till den italienska



premiärministern som uttrycker ECB:s oro över den då utomordentligt svåra och svåra situationen i den italienska ekonomin och återverkningarna på stabiliteten i euroområdet och uppmanar den italienska regeringen att beslutsamt och snabbt vidta nödvändiga åtgärder för att öka tillväxtpotentialen och säkerställa konsolideringen av de offentliga finanserna. Dessa åtgärder bör öka den potentiella tillväxten, säkerställa de offentliga finansernas hållbarhet och förbättra förvaltningens effektivitet. ECB:s mål var att skydda integriteten och effektiviteten i sin penningpolitik i euroområdets medborgares bästa intresse .

12. ECB ansåg att ett utlämnande av skrivelsen skulle undergräva skyddet för allmänintresset när det gäller unionens penningpolitik. Dessutom konstaterade ECB att det för sig är av avgörande betydelse att kunna förmedla relevanta och uppriktiga budskap till europeiska och nationella myndigheter i euroområdet på det sätt som bedöms vara mest effektivt för att tjäna allmänintresset när det gäller fullgörandet av dess mandat . Detta inbegriper vid behov möjligheten att skicka informella eller konfidentiella meddelanden.

13. ECB angav vidare att den omständigheten att skrivelsen publicerades i en stor italiensk tidning var irrelevant, eftersom banken själv varken hade offentliggjort eller godkänt publiceringen av skrivelsen, som hade erhållits utan ECB:s tillstånd. ECB påpekade att om den var tvungen att ge allmänheten tillgång till en konfidentiell handling som olagligen lämnades ut av en tredje part, skulle den tvingas att i *efterhand* godkänna det olagliga utlämnandet av handlingen. Detta skulle leda till att tredje parter uppmuntras att offentliggöra konfidentiella handlingar utan tillstånd och sedan söka godkännande via reglerna om tillgång till handlingar. ECB erinrade också om att dess ståndpunkt på denna punkt är i linje med tribunalens rättspraxis [3] .

14. När det gäller de skäl som angavs i meddelandet om avslag på klagandens ursprungliga och bekräftande ansökningar ansåg ECB att dessa var tillräckliga. Den har *hänvisat till domstolens och tribunalens rättspraxis, enligt vilken en motivering ska bedömas från fall till fall "med beaktande av inte bara dess ordalydelse utan även dess sammanhang och samtliga rättsregler på det aktuella området"* [4] . Resonemangets behöver inte innehålla alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter. I sina skrivelser till klaganden kunde ECB inte ha angett fler skäl till varför ett utlämnande av uppgifter skulle ha undergrävt det skyddade intresset, eftersom detta skulle ha medfört " *delvist utlämnande* " av skrivelsens innehåll.

15. ECB har slutligen hänvisat till domstolens praxis avseende det stora utrymme för skönsmässig bedömning som unionsinstitutionerna förfogar över vid bedömningen av huruvida ett utlämnande av handlingar skulle äventyra de intressen som skyddas av artikel 4.1 a i förordning 1049/2001 [5] . Detsamma bör gälla för ECB i sin bedömning av undantagen i artikel 4.1 a i beslut ECB/2004/3. ECB ansåg att den " *iakttog tillämpliga förfaranderegler, inbegripet motiveringsskyldigheten och att dess bedömning av allmänintresset varken är behäftad med en uppenbart oriktig bedömning eller maktmissbruk.* "

16. I sina synpunkter uppgav klaganden att han redan hade framfört sina argument och litat på ombudsmannens beslut.



Ombudsmannens bedömning

17. I artikel 4.1 a andra strecksatsen i beslutet om allmänhetens tillgång till ECB:s handlingar föreskrivs följande: *ECB ska vägra tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för a) allmänintresset när det gäller ... — gemenskapens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik.* Detta undantag från den allmänna regeln om allmänhetens tillgång till handlingar är identiskt med det som föreskrivs i artikel 4.1 a fjärde strecksatsen i förordning 1049/2001.

18. Det ska således prövas huruvida ECB vid den tidpunkt då den avslag den bekräftande ansökan i) hade fog för att anse att undantaget avseende skyddet av den ekonomiska och monetära politiken i artikel 4.1 a andra strecksatsen i dess beslut var tillämpligt. och ii) vederbörligen framfört sin ståndpunkt till den klagande genom en lämplig motivering.

19. När det gäller tillämpligheten av det undantag som ECB har åberopat erinrar ombudsmannen om domstolens fasta rättspraxis avseende tillämpningen av de materiella undantag som rör allmänintresset enligt artikel 4.1 a i förordning 1049/2001: ” *institutionen ska anses ha ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att avgöra om utlämnandet av handlingar inom de områden som omfattas av dessa undantag skulle kunna undergräva allmänintresset* ”, eftersom ” *ett sådant avslagsbeslut är av komplex och känslig karaktär som kräver särskild omsorg och att kriterierna i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 är mycket allmänna* ” [6] .

20. Efter att ha granskat skrivelsen kan ombudsmannen bekräfta att ECB korrekt beskrev sitt innehåll i sitt yttrande. Han anser dessutom att skrivelsen innehöll uppgifter som verkade vara mycket känsliga och pekade på flera allvarliga svagheter i den italienska ekonomin och deras potentiella konsekvenser. identifiera de mest utsatta områdena, och föreslå åtgärder som skulle kunna vidtas för att undanröja dessa brister.

21. Den svåra ekonomiska situation och marknadssituation som rådde i Italien vid den aktuella tidpunkten (dvs. datumet för avslag på den bekräftande ansökan) är en fråga om allmänhetens kännedom. På grundval av sin granskning av skrivelsen anser ombudsmannen att ett utlämnande av ECB:s detaljerade analys av svårigheterna i den italienska ekonomin vid den aktuella tidpunkten kunde ha äventyrat landets (och dess medborgares) intressen genom att utsätta den för spekulativa hot på finansmarknaderna och därigenom undergräva dess ekonomiska politik.

22. Ombudsmannen erkänner dessutom vikten av uppriktig kommunikation mellan ECB och en medlemsstats regering, vilket banken själv har betonat. Även om detta intresse inte i sig är tillräckligt för att **generellt** och under **alla** omständigheter utesluta sådan kommunikation från allmänhetens kännedom, är det emellertid en omständighet som ska beaktas vid den **konkreta** bedömningen av en överföring för att avgöra om ett utlämnande faktiskt skulle äventyra de legitima intressen som skyddas av ECB:s beslut om allmänhetens tillgång till handlingar [7] .



23. Under dessa omständigheter medger ombudsmannen att det inte var orimligt att, såsom ECB gjorde när den avlog klagandens bekräftande ansökan, anse att ett utlämnande av skrivelsen, till och med delvis, allvarligt skulle ha skadat de intressen som skyddas av undantagen i artikel 4.1 a i ECB:s beslut om allmänhetens tillgång till handlingar.

24. Ombudsmannen påpekar att denna slutsats inte kan påverkas av att skrivelsen publicerades i en stor italiensk tidning kort efter det att klaganden lämnade in sin begäran om tillgång. Han anser att den rättspraxis som ECB har hänvisat till i sitt yttrande (punkt 13 ovan) inte förefaller vara direkt relevant i förevarande mål, eftersom den avser enskildas intresse av att väcka talan om ogiltigförklaring av ett beslut att vägra tillgång till handlingar, och i synnerhet utesluter möjligheten att tredje mans offentliggörande av den begärda handlingen skulle kunna påverka ett sådant intresse. ECB hävdade emellertid också att om den var tvungen att ge allmänheten tillgång till en konfidentiell handling som olagligen lämnades ut av en tredje part, skulle den tvingas godkänna det olagliga utlämnandet i *afterhand*. Detta skulle leda till att tredje part uppmuntras att offentliggöra konfidentiella handlingar utan tillstånd. Ombudsmannen anser att denna ståndpunkt är rimlig.

25. I motsats till artikel 4.2 i förordning 1049/2001 föreskrivs inte i artikel 4.1 att det föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet. ”Det framgår av *ordalydelsen i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 att... institutionens vägran att ge tillgång till handlingar är obligatorisk när ett utlämnande av en handling för allmänheten skulle undergräva de intressen som denna bestämmelse skyddar, utan att det i ett sådant fall är nödvändigt att göra en avvägning mellan de krav som är knutna till skyddet för dessa intressen och dem som härrör från andra intressen*” (min kursivering). Denna rättspraxis är analogt tillämplig på artikel 4.1 a i ECB:s beslut om allmänhetens tillgång till handlingar, vars innehåll är identiskt med innehållet i artikel 4.1 a i förordningen. Varken förordning 1049/2001 eller ECB:s beslut om tillgång till handlingar föreskriver således att medborgarnas legitima demokratiska intresse ska informeras om de åtgärder som ECB föreslog för Italien, i syfte att åsidosätta nödvändigheten av att skydda de intressen som anges i artikel 4.1 a andra strecksatsen i det beslutet.

26. När det gäller den motivering som ECB lämnade till klaganden när den avlog både hans ursprungliga och bekräftande ansökningar, har ECB rätt när den anger att ”[d]et krav som ska uppfyllas av motiveringen beror på omständigheterna i varje enskilt fall” och att motiveringen inte får undergräva de känsliga intressen som skyddas av det undantag som tillämpas. I förevarande fall anser ombudsmannen emellertid att enbart en hänvisning till de intressen som skulle äventyras, utan någon förklaring som knyter samman eventuella skador på dessa intressen med det specifika innehållet i handlingen, inte var tillräcklig för att uppfylla kravet på motivering.

27. Ombudsmannen noterar dock att ECB under sin undersökning av detta klagomål granskade den ståndpunkt som ECB hade intagit som svar på de ursprungliga och bekräftande ansökningarna och anpassade sin ursprungliga motivering till erforderlig standard. ECB gjorde i själva verket en konkret bedömning av innehållet i skrivelsen och beskrev den tillräckligt detaljerat för att ge en uppfattning om innehållets känslighet. ECB förklarade också både skälen till att skrivelsen skickades till de italienska myndigheterna och de avsikter som låg till grund för



den. ECB förklarade också varför det faktum att en påstådd kopia av skrivelsen redan hade offentliggjorts inte innebar att banken var skyldig att lämna ut den relevanta handlingen. Denna information, i kombination med bedömningen av de risker som ett utlämnande skulle medföra för de skyddade intressena i bankens ursprungliga svar till klaganden, gör det objektivt möjligt för klaganden att avgöra varför utlämnandet av uppgifter nekades i förevarande fall.

28. I ett domstolsförfarande mot ett beslut att vägra tillgång till en handling är domstolens fråga om huruvida beslutet i fråga ska ogiltigförklaras eller inte. I detta sammanhang har tribunalen slagit fast att "[om] ett *beslut innehåller en motivering av något slag... kan detta resonemang inte utvecklas och förklaras för första gången i efterhand* " vid domstolen, utom under exceptionella omständigheter. [9] Eftersom ombudsmannen inte har befogenhet att ogiltigförklara ett beslut, uppfyller ombudsmannens förfaranden andra kriterier än och har inte nödvändigtvis samma syfte som rättsliga förfaranden. I förevarande fall anser ombudsmannen inte att det skulle vara lämpligt att kritisera ECB:s ursprungliga motivering för sitt beslut att avslå den bekräftande ansökan. Ombudsmannen kommer dock att göra ytterligare en anmärkning nedan och uppmuntra ECB att fokusera på kvaliteten på sitt resonemang när den besvarar ansökningar om tillgång.

29. Mot bakgrund av ovanstående anser ombudsmannen att det inte finns någon grund för ytterligare undersökningar av ärendet.

B. Slutsatser

På grundval av sin undersökning av detta klagomål avslutar ombudsmannen det med följande slutsats:

Det finns ingen grund för ytterligare undersökningar av ärendet.

Klaganden och ECB kommer att informeras om detta beslut.

Ytterligare anmärkning

Ombudsmannen uppmanar Europeiska centralbanken att fortsätta att betrakta utlämnandet av handlingar för allmänheten och motiveringen av beslut om att vägra lämna ut handlingar, inte bara som rättsliga skyldigheter, utan också som möjligheter att visa sitt engagemang för öppenhetsprincipen och därigenom stärka dess legitimitet i medborgarnas ögon.



Utfärdat i Strasbourg den 19 december 2012

[1] Europeiska centralbankens beslut 2004/258/EG av den 4 mars 2004 om allmänhetens tillgång till Europeiska centralbankens handlingar (EUT L 80, 2004, s. 42).

[2] Genom artikel 228 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ges Europeiska ombudsmannen befogenhet att ta emot klagomål från EU-medborgare om fall av administrativa missförhållanden i EU:s institutioner, organ eller byråer. I artikel 263 i EUF-fördraget föreskrivs en rätt för enskilda att på vissa villkor väcka talan om ogiltigförklaring av unionsrättsakter som anses strida mot unionsrätten.

[3] ECB har hänvisat till mål T-233/09, *Access Info Europe mot rådet* (REU 2011, s. II-1073), punkt 36, och förstainstansrättens dom av den 6 juli 1998 i mål T-174/95, *Svenska Journalistförbundet mot rådet* (REG 1998, s. II-2289), punkt 69, som båda bekräftar att en begäran om allmänhetens tillgång inte påverkas av att handlingen har offentliggjorts av tredje man.

[4] ECB hänvisade till följande fall: Mål C-122/94, *kommissionen mot rådet*, REG 1996, s. I-881, punkt 29; Mål C-41/00 P, *Interporc mot kommissionen*, REG 2003, s. I-2125, punkt 55; Mål T-188/98, *Kuijter mot rådet*, REG 2000, s. II-1959, punkt 36; och de förenade målen T-355/04 och T-466/04, *Co-Frutta mot kommissionen*, REU 2010, s. II-1, punkt 100.

[5] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43).

[6] Mål C-266/05 P, *Sison mot rådet*, REG 2007, s. I-1233, punkterna 34–36, och T-362/08 *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH mot kommissionen*, dom av den 13 januari 2011, ännu ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 104.

[7] EU-domstolen har nämligen tydligt slagit fast att institutionerna, när de behandlar en ansökan om tillgång till handlingar, ska göra en särskild prövning av varje berörd handling. Enbart den omständigheten att en handling avser ett intresse som skyddas av ett undantag räcker inte i sig för att motivera tillämpningen av detta undantag. Tvärtom måste den berörda institutionen i princip förklara hur utlämnandet av handlingen konkret och effektivt skulle kunna undergräva det intresse som skyddas av det åberopade undantaget. Dessutom ska risken för att skyddade intressen skadas rimligen kunna förutses och inte vara rent hypotetisk. Dom av den 21 juli 2011 i mål C-506/08 P, *Sverige mot MyTravel och kommissionen*, ännu ej offentliggjord i rättsfallssamlingen, punkt 76. Förstainstansrättens dom av den 24 maj 2011 i mål T-250/08, *Bachelor mot kommissionen*, ännu ej offentliggjord i rättsfallssamlingen, punkt 78; Förstainstansrättens dom av den 11 mars 2009 i mål T-166/05, *Borax Europe mot kommissionen*, ännu ej offentliggjord i rättsfallssamlingen, punkt 88. De förenade målen C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, *Sverige m.fl. mot API och kommissionen*, REU 2010, s. I-8533, punkt 72, och De förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, *Sverige och Turco mot*



rådet , REG 2008, s. I-4723, punkt 43; Mål T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen* , REG 2005, s. II-1121, punkt 69; Domen i målet *Sison mot rådet* (ovan fotnot 6), punkt 75.

[8] Domen i målet *Sison mot rådet* (ovan fotnot 6), punkt 46, De förenade målen T-3/00 och T-337/04, *Pitsiorlas mot rådet och ECB* , REG 2007, s. II-4779, punkt 227.

[9] Se domen i målet *Pitsiorlas mot rådet och ECB* (ovan fotnot 8), punkt 278.