

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 дело 1700/2020/OAM относно начина, по който Европейската комисия е разгледала искане за публичен достъп до правна бележка относно решението на германския конституционен съд относно Европейската централна банка и Съда на ЕС

Решение

Случай 1700/2020/OAM - Открит на 09/10/2020 - Решение от 27/01/2021 - Засегната институция Европейска комисия (<p>Не е установено лошо администриране</p>) |

Делото се отнася до отказа на Европейската комисия да предостави публичен достъп до докладна записка от нейната правна служба относно решението на германския конституционен съд относно програма на Европейската централна банка и свързано решение на Съда на ЕС. При отказа на достъп до документа Комисията се позова на необходимостта от защита на финансовата, паричната и икономическата политика на Съюза, както и на необходимостта от защита на правните консултации и на процеса на вземане на решения.

Омбудсманът провери документа и установи, че не е налице явна грешка в оценката на Комисията. По този начин тя приключи разследването, като установи, че няма лошо администриране.

Решението на германския конституционен съд е безпрецедентно по отношение на възможните последици за правния ред на ЕС. Омбудсманът признава, че обществеността има интерес да бъде уверена, че Комисията извършва правилна оценка и, когато е необходимо, действа при такива последици в съответствие с ролята си на пазител на Договорите. Тя е уверена, че Комисията ще продължи да информира обществеността, доколкото е възможно, за всички бъдещи стъпки, които реши да предприеме в отговор на решението.



Контекст на жалбата

1. От началото на финансовата криза през 2007 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) въведе няколко „нестандартни мерки по паричната политика“ в подкрепа на растежа и за постигане на целевия темп на инфлация. Една от тези мерки е прилагането на „количествено облекчаване“ [1] чрез неговите програми за закупуване на активи, като например Програмата за закупуване на активи в публичния сектор (ПЗАПС). ПЗАПС се състои в закупуване на облигации, емитирани от централни, регионални и местни органи на управление, агенции и европейски институции в еврозоната с цел насърчаване на ликвидността на пазара.

2. Няколко групи физически лица са завели дела пред германския федерален конституционен съд във връзка с различни решения на ЕЦБ относно ПЗАПС. Германският конституционен съд реши да отправи въпроси до Съда на ЕС относно валидността на програмата PSPP с оглед на правото на ЕС. През декември 2018 г. Съдът установи, че ПЗАПС не нарушава правото на ЕС [2] .

3. На 5 май 2020 г. германският конституционен съд постанови решение [3] , с което обяви решението на Съда и ПЗАПС за незаконосъобразно и нямащо обвързващо действие в Германия. На германските власти бе даден тримесечен преходен период, за да направят допълнителна оценка и да се уверят, че ЕЦБ обосновава пропорционалността на програмата, което би позволило нейното продължаване в Германия.

4. Решението на германския конституционен съд е безпрецедентно и е довело до дебати относно принципа на предимство на правото на ЕС — т.е. превъзходството на *европейското право* пред *националното право* — и относно правомощията на Съда върху националните съдилища във връзка с тълкуването на правото на Съюза. Решението също така поставя в центъра на вниманието системата на еврото, по-специално програмите на ЕЦБ за закупуване на активи. След решението Комисията публикува изявление [4] , в което заявява, че го анализира и проучва възможните бъдещи стъпки, включително евентуални производства за установяване на неизпълнение на задължения [5] срещу Германия.

5. През юни 2020 г. жалбоподателят поиска публичен достъп [6] до всички документи, изготвени или съхранявани от правната служба на Комисията във връзка с решението на германския конституционен съд.

6. Комисията определи два документа като попадащи в обхвата на искането. Той отказа достъп до двата документа въз основа на необходимостта от защита на паричната политика на Съюза, необходимостта от защита на правните консултации, както и необходимостта от защита на процеса на вземане на решения [7] .

7. През август 2020 г. жалбоподателят поиска от Комисията да преразгледа решението си



(като подаде т.нар. „потвърдително заявление“). Жалбоподателят поясни, че преразглеждането се отнася само до един от двата документа, а именно бележка от правната служба на вниманието на ръководителя на кабинета на председателя на Комисията.

8. Тъй като жалбоподателят не получи отговор от Комисията в определения срок, той се обърна към омбудсмана на 3 октомври 2020 г. Той е недоволен от неспазването на законоустановените срокове от страна на Комисията в отговор на искането му и желае да получи достъп до документа.

9. На 21 октомври 2020 г. Комисията отговори на искането на жалбоподателя за преразглеждане, като потвърди първоначалната му оценка и отказа да предостави публичен достъп до документа.

Запитването

10. Омбудсманът започна проверка на отказа на Комисията да предостави публичен достъп до докладната записка на правната служба, свързана с решението на германския конституционен съд (наричан по-долу „документът“). В хода на проверката разследващият екип на Омбудсмана разгледа искания документ.

Представени аргументи

Аргументи, представени от Комисията

11. Комисията обяснява, че документът съдържа правни предварителни становища по чувствителните въпроси във връзка с програмите на ЕЦБ за закупуване на активи и правните последици от решението в това отношение. Налице е разумно предвидим и нечисто хипотетичен риск оповестяването на съдържанието на документа да окаже въздействие върху способността на Комисията да гарантира правилното функциониране на системата на еврото и паричната политика на ЕС [8] .

12. Според Комисията документът включва и предварителен правен анализ на съдебното решение и правните последици от него. Тя представи различни варианти по отношение на отговора на съдебното решение и правните и политическите им последици, включително възможността за започване на производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу Германия. Поради това Комисията счете, че оповестяването би застрашило нейния интерес от получаване на откровени, обективни и изчерпателни правни становища [9] .

13. Комисията посочва, че към момента на приемане на потвърдителното решение тя все още не е взела решение как да отговори на съдебното решение. Тя все още разглеждаше варианти и те бяха анализирани в искания документ. Оповестяването би засегнало процеса на вземане на решения [10] , като би подкопало способността му да провежда обективни вътрешни обсъждания и да взема решения без външен натиск.



14. Комисията отбелязва, че прилагането на изключението за защита на паричната политика не може да бъде предотвратено от друг обществен интерес. Що се отнася до изключенията за защита на правните становища и процеса на вземане на решения, те могат да бъдат отменени, ако е налице по-висш обществен интерес. Комисията обаче стигна до заключението, че доводите, изтъкнати от жалбоподателя, са от общ характер и не могат да предоставят подходяща основа за обосноваване на оповестяването.

Аргументи, представени от жалбоподателя

15. Жалбоподателят заяви, че ако документът е само анализ на съдебно решение от правна гледна точка, той не вижда как оповестяването му би попречило на способността на правната служба да предоставя съвети или на процеса на вземане на решения на Комисията. Той счита, че това би било различно, ако документът съдържа препоръки за различни политически действия.

16. Освен това жалбоподателят не е разбрал по какъв начин документът би могъл да съдържа чувствителни правни становища по отношение на програмите на ЕЦБ за закупуване, достатъчни за нарушаване на паричната политика на ЕС при оповестяването. Той счита, че Комисията е тълкувала това изключение твърде широко.

17. Според жалбоподателя в решението на германския конституционен съд е имало „огромен обществен интерес“, тъй като това е довело до несигурност по отношение на основните конституционни въпроси относно правната архитектура на ЕС. Въпреки че обществеността е информирана за политическата гледна точка на институциите на ЕС [11], това следва да бъде допълнено от тълкуването на Комисията „от правна гледна точка“.

Оценка на Омбудсмана

18. Що се отнася до освобождаването на защитата на обществения интерес по отношение на финансовата, икономическата и паричната политика на ЕС и на държавите членки, институциите разполагат с широка свобода на преценка, когато определят дали общественият интерес може да бъде засегнат от оповестяването на определена информация. [12] Следователно всяко съществено преразглеждане на такова решение трябва да се ограничи до проверка дали е налице явна грешка в преценката на институцията.

19. Комисията заяви, че оповестяването би засегнало способността ѝ да гарантира функционирането на системата на еврото и паричната политика на ЕС. Омбудсманът преразглежда документа и констатира, че становището на Комисията не е явно погрешно.

20. Съгласно правилата на ЕС относно публичния достъп до документи общественият интерес по отношение на защитата на паричната политика на ЕС не може да бъде предпочетен от друг обществен интерес. Поради това аргументите на жалбоподателя относно по-висш обществен интерес от оповестяването не могат да бъдат взети предвид



в този случай.

21. Поради това Омбудсманът счита, че не е налице лошо администриране от страна на Комисията при отказа на достъп до спорния документ. Неговата позиция, че не е възможен смислен частичен достъп, също е разумна в този случай.

22. Като се има предвид, че е направено валидно позоваване на изключението за защита на паричната политика, омбудсманът не е извършил задълбочена оценка по отношение на другите изключения, на които се позовава Комисията, а именно необходимостта от защита на правните консултации и на процеса на вземане на решения на Комисията. След това Омбудсманът е на предварителното мнение, че Комисията основателно се е позовала на тях. В обществен интерес е Комисията да може да получи откровени и пълни правни съвети по тези конкретни въпроси, за да може да реагира правилно на решението на германския конституционен съд. Разумно е да се приеме, че оповестяването на документите би могло сериозно да засегне този интерес.

23. Въпреки това решението на германския конституционен съд е безпрецедентно по отношение на възможните последици за правния ред на ЕС. Също така е от значение и за програмите на ЕЦБ за закупуване на активи, тъй като въпросът за пропорционалността по отношение на целите на паричната политика може да бъде повдигнат за програми, различни от ПЗАПС.

24. Омбудсманът признава, че обществеността има интерес да бъде уверена, че Комисията извършва правилна оценка и, когато е необходимо, действа при такива последици в съответствие с ролята си на пазител на Договорите. Тя отбелязва, че Комисията се е опитала да информира обществеността, доколкото е възможно, включително че един от разглежданите варианти е откриването на производство за установяване на нарушение срещу Германия. Според публично достъпната информация към момента на приемане на потвърдителното решение Комисията все още не е взела решение как да отговори на решението. [13] В първоначалния си отговор на жалбоподателя тя също така предостави обширна обща информация относно съдържанието на документа и обясни контекста, в който е изготвен.

25. Що се отнася до недоволството на жалбоподателя от забавянето на получаването на отговор от Комисията, Омбудсманът признава, че забавянето не е трябвало да се случи. Поради това тя отново настоятелно призовава Комисията да разгледа исканията за публичен достъп до документи в рамките на приложимите срокове в бъдеще и да предприеме всички необходими мерки за предотвратяване на подобни забавяния.

Извод

Въз основа на проверката омбудсманът приключва този случай със следното заключение:



Не е имало лошо управление от страна на Европейската комисия.

Жалбоподателят и Европейската комисия ще бъдат информирани за това решение .

Емили О'Райли Европейски омбудсман

Страсбург, 27.1.2021 г.

[1] Повече информация можете да намерите на уебсайта на ЕЦБ:

https://www.ecb.europa.eu/explainers/show-me/html/app_infographic.en.html [Връзка]

[2] Решение на Съда от 11 декември 2018 г., дело C-493/17 *Weiss a.o.*, достъпно на адрес

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208741&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>
[Връзка]

Съобщение за медиите, достъпно на адрес:

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180192en.pdf> [Връзка]

[3] Решение на Втори сенат на BVerfG от 5 май 2020 г. — 2 BvR 859/15, достъпно на адрес http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html [Връзка]

[4] Изказване на председателя Фон дер Лайен от 10 май 2020 г.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_846 [Връзка]

[5] Съгласно Договорите на ЕС Комисията може да предприеме правни действия — производство за установяване на неизпълнение на задължения — срещу държава от ЕС, която нарушава или не прилага правото на ЕС. Повече информация можете да намерите на адрес:

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_en
[Връзка]

[6] Съгласно Регламент 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN>
[Връзка].

[7] В съответствие с член 4, параграф 1, буква а), член 4, параграф 2 и член 4, параграф 3 от Регламент 1049/2001.

[8] Член 4, параграф 1, буква а), четвърто тире от Регламент 1049/2001



[9] Член 4, параграф 2, второ тире от Регламент 1049/2001

[10] Член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент 1049/2001

[11] Жалбоподателят се позова на изявлението на председателя Фон дер Лайен от 10 май 2020 г., посочено в бележка под линия 4, и на прессъобщение на Съда от 8 май 2020 г., достъпно на адрес:

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058en.pdf> [Връзка]

[12] Вж. например решение на Общия съд от 11 юли 2018 г., *ClientEarth/Комисия*, Т-644/16, точки 23—25, достъпно на адрес:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203913&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>
[Връзка]

[13] Вж. също отговора на Комисията от 18 ноември 2020 г. на въпрос на членове на Европейския парламент

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2020-004295-ASW_EN.html [Връзка]