Европейски омбудсман

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 1871/2020/OAM относно начина, по който Европейската централна банка (ЕЦБ) е разгледала искане за публичен достъп до документи, свързани с решение на Конституционния съд на Германия относно програмата за закупуване на активи на публичния сектор на вторичните пазари (ПЗАПС) на ЕЦБ

Решение
Случай 1871/2020/OAM - **Открит на** 06/11/2020 - **Решение от** 22/03/2021 - **Засегната институция** Европейска централна банка (Не е установено лошо администриране) |

Случаят се отнася до решението на ЕЦБ да откаже публичен достъп до документи, свързани с нейната програма за закупуване на активи на публичния сектор на вторичните пазари (ПЗАПС). Документите са били споделени с германското федерално правителство, за да може то да прецени пропорционалността на ПЗАПС след решение на германския конституционен съд.

При отказа си на достъп ЕЦБ се е основала на разпоредба на Договора, съгласно която заседанията на Управителния съвет на ЕЦБ не се оповестяват публично. Освен това тя се е позовала на необходимостта от защита на обществения интерес по отношение на поверителността на дейностите на неговите органи за вземане на решения, на необходимостта от защита на паричната политика на Съюза и на поверителността на документите, предназначени за вътрешно ползване.

Омбудсманът установи, че отказът на ЕЦБ да предостави публичен достъп е обоснован. При изготвянето на това заключение омбудсманът отбеляза, че един документ попада в обхвата на разпоредбите на Договора, съгласно които дейностите на Управителния съвет на ЕЦБ не се оповестяват публично. ЕЦБ е обяснила по подходящ начин защо оповестяването на другите документи би засегнало обществения интерес по отношение

на паричната политика. Като отбеляза значителния обществен интерес към въпроса, омбудсманът взе предвид усилията на ЕЦБ да предостави на жалбоподателя и на обществеността възможно най-много информация във връзка с него и приключи случая.

Контекст на жалбата

1. След финансовата криза от 2007—2008 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) предприе няколко „нестандартни мерки по паричната политика„, за да постигне целта си за осигуряване на „ценова стабилност“. Една от тези мерки е създаването на програми за закупуване на активи [1] , като например Програмата за закупуване на активи в публичния сектор (ПЗАПС). По ПЗАПС, стартирана през 2015 г., Евросистемата [2] закупува облигации, емитирани от признати агенции, регионални и местни органи на управление, международни организации и многостранни банки за развитие, намиращи се в еврозоната [3] .

2. Няколко дела бяха заведени пред германския федерален конституционен съд във връзка с решения на ЕЦБ относно ПЗАПС и тяхното прилагане в Германия. В този контекст германският конституционен съд отправя въпроси до Съда на ЕС относно валидността на ПЗАПС съгласно правото на ЕС. През декември 2018 г. Съдът установи, че ПЗАПС не нарушава правото на ЕС [4] .

3. След това на 5 май 2020 г. германският конституционен съд [5] се произнася по делата, с които е сезиран, като обявява решението на Съда на Европейския съюз и ПЗАПС за незаконосъобразни и нямащи 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. В този контекст ЕЦБ упълномощи германската централна банка (Bundesbank) да оповести пред германското федерално правителство няколко непублични документа, свързани с оценката на ЕЦБ за пропорционалността на ПЗАПС. Оповестяването е направено при строги изисквания за поверителност и според ЕЦБ в съответствие с принципа на лоялно сътрудничество между институциите на ЕС и органите на държавите членки [6] .

5. През юни 2020 г. жалбоподателят поиска от ЕЦБ да предостави публичен достъп [7] до документи, предоставени от ЕЦБ на германските органи след решението на германския конституционен съд, както и до писмото за предаване на съответните документи.

6. ЕЦБ определи осем документа като попадащи в обхвата на искането на жалбоподателя. Един документ е изпратеното от председателя на ЕЦБ писмо до председателя на Bundesbank, а останалите седем са приложените към него документи. ЕЦБ предостави публичен достъп до писмото за предаване (документ 1) и отказа

оповестяването на останалите седем документа (документи 2—8), а именно:

2. Информационна бележка, озаглавена „Разширяване на програмата за закупуване на активи в еврозоната: Съображения, свързани с паричната политика“, от 21 ноември 2014 г.

3. Представяне, озаглавено „Втори междинен доклад относно допълването на пакета от политики от юни до октомври“, 7 януари 2015 г.

4. Antworten zum dem Fragenkatalog gemäß §§ 27, 27a BVerfGG относно програмата за разширено закупуване на активи, 15 ноември 2016 г. **[8]**

5. Schriftliche Erklärung in der Rechtssache C-493/17, 30 ноември 2017 г. [9]

6. Извлечение от информационната бележка за политиката на ЕЦБ от юни 2020 г.

7. Пробна сметка за заседанието по паричната политика на 4 декември 2014 г.

8. Извлечение от протокола от 506 -ото заседание на *Управителния съвет на 3—4 юни 2020 г. — точка от дневния ред „Решения за паричната политика“, 23 юни 2020 г.*

7. През август 2020 г. жалбоподателят поиска преразглеждане на решението на ЕЦБ да не оповестява седемте документа (той подаде т.нар. „потвърдително заявление“).

8. През октомври 2020 г. ЕЦБ потвърди отказа си да предостави публичен достъп до исканите документи (тя издаде т.нар. „потвърдително решение“). Тя твърди, че публичното оповестяване на един документ би нарушило първичното право. [10] Освен това ЕЦБ се позовава на различни изключения, предвидени в нейните правила относно публичния достъп до документи, за да обоснове отказа от достъп. Тя твърди, че оповестяването на документите може да застраши защитата на обществения интерес по отношение на поверителността на работата на органите за вземане на решения на ЕЦБ [11] [11] , паричната политика на Съюза [12] и поверителността на документите на ЕЦБ, предназначени за вътрешно ползване [13] .

9. Недоволен от решението на ЕЦБ, през октомври 2020 г. жалбоподателят се обърна към омбудсмана.

Запитването

10. Омбудсманът започна проверка на отказа на ЕЦБ да предостави публичен достъп до исканите документи.

11. В хода на разследването разследващият екип на Омбудсмана провери исканите документи и проведе срещи с представители на ЕЦБ. [14] Жалбоподателят представи

коментари по доклада от заседанието.

Аргументи, представени на омбудсмана

Аргументи на институцията

12. Що се отнася до откъса от протокола от 506 - ото заседание на Управителния съвет [15] (документ 8), ЕЦБ заяви, че е защитена от абсолютно изключение, съдържащо се в правилата за публичен достъп, а именно защитата на обществения интерес по отношение на поверителността на работата на органите за вземане на решения на ЕЦБ. Протоколът също така е конфиденциален съгласно първичното право.[16] [17]

13. ЕЦБ също така заяви, че всичките седем документа са защитени от обществения интерес по отношение на паричната политика на Съюза. Оповестяването би разкрило информация, свързана със стратегията, подготовката и изпълнението на ПЗАПС и нестандартните мерки по паричната политика. Това от своя страна би могло да доведе до нежелани ефекти върху поведението на участниците на пазара. Това би могло също така значително да ограничи свободата на действие на ЕЦБ в бъдеще, тъй като нестандартните мерки по паричната политика вероятно ще останат част от инструментариума на ЕЦБ.

14. Освен това ЕЦБ счита, че информационната бележка, представянето, брифингът и вътрешният проект (документи 2, 3, 6 и 7) са част от процеса на вземане на решения, водещ до приемането на мерки по паричната политика. Тяхното оповестяване би засегнало защитата на вътрешните обсъждания в ЕЦБ.

15. Като се има предвид абсолютният характер на някои от посочените изключения и че според ЕЦБ доводите на жалбоподателя не са достатъчни, за да докажат наличието на по-висш обществен интерес от оповестяването, ЕЦБ стига до заключението, че документите не могат да бъдат оповестени.

Аргументи на жалбоподателя

16. Според жалбоподателя е налице по-висш обществен интерес да се знае каква информация е била предоставена на германските органи. В по-общ план той твърди, че е налице по-висш обществен интерес от предоставянето на достъп, така че обществеността да може да провери дали ЕЦБ е останала независима след решението на германския конституционен съд.

17. Според жалбоподателя ЕЦБ използва принципа на поверителност на паричната политика, за да откаже достъп до документи, които в някои случаи биха могли да бъдат оповестени в обществен интерес.

18. Жалбоподателят също така посочи, че някои от документите датират от 2014 г. Според него е съмнително, че разкриването на тази информация може да окаже влияние върху настоящата парична политика.

Оценка на Омбудсмана

19. Омбудсманът оцени дали решението на ЕЦБ да не предоставя на жалбоподателя публичен достъп е разумно и в съответствие с приложимите правила.

20. ЕЦБ изпълнява задълженията си в съответствие с Договорите, които включват Протокол за определяне на специфични институционални разпоредби, приложими за ЕЦБ. [18] Съгласно протокола работата *на* заседанията на Управителния съвет е поверителна. Съдът потвърди, че поверителността на работата на *Управителния съвет* е гарантирана като общ принцип, без да е необходимо да се прави позоваване на някое от изключенията, предвидени в приложимите правила за достъп до документи [19] .

21. Въз основа на това решението да не се оповестява публично извлечението от протокола от 506 - ото заседание на Управителния съвет (документ 8) е разумно.

22. Управителният съвет обаче *може да реши* да оповести *резултатите* от разискванията си. ЕЦБ е информирала жалбоподателя, че *резултатите от* обсъжданията на съответното заседание са публични и е предоставила връзка към мястото, където то се публикува онлайн [20] .

23. Този резултат е изложен в документ, озаглавен *„Сметка на заседанието по паричната политика на Управителния съвет на Европейската централна банка, проведено във Франкфурт на Майн в сряда и четвъртък, 3—4 юни 2020 г.“* . Отчетът е много подробен, отбелязва Омбудсманът.

24. Що се отнася до останалите шест документа (документи 2—7), ЕЦБ твърди, че оповестяването им може да застраши защитата на обществения интерес по отношение на паричната политика на Съюза.

25. Проверката от разследващия екип на Омбудсмана потвърди, че документите съдържат подробности относно оценката и функционирането на нестандартните мерки на политиката. Становището на ЕЦБ, че оповестяването на тези документи би могло да подкопае обществения интерес по отношение на паричната политика на Съюза, е разумно. При изготвянето на това заключение Омбудсманът отбелязва, че съдилищата на ЕС са признали, че ЕЦБ разполага с широко право на преценка, когато определя дали оповестяването на документи може да засегне защитата на обществения интерес по отношение на финансовата, паричната или икономическата политика на Съюза или на държава членка [21] .

26. ЕЦБ също така разгледа по подходящ начин дали документи, датиращи от времето, биха могли да окажат въздействие върху *настоящата* парична политика. ЕЦБ обясни в своето потвърдително решение и по време на срещата с разследващия екип на Омбудсмана, че съобщаването на информация само по себе си е инструмент на паричната политика. Публикуването на документи, които не са били изготвени за тази цел, би могло да доведе до потенциални непредвидени очаквания от страна на участниците на пазара. ЕЦБ твърди, че дори някои документи да са изготвени през 2014 г., предишните оценки продължават да бъдат актуални и днес. Програмите за закупуване са в ход и политиките остават актуални и в бъдеще. Оповестяването на вътрешни обсъждания би могло да доведе до намаляване на свободата на действие на ЕЦБ при вземането на решения и по този начин да окаже отрицателно въздействие върху ефективността на ЕЦБ при изпълнението на нейния мандат. Омбудсманът счита, че предвид тези обяснения е поне разумно предвидимо, че оповестяването би засегнало защитата на обществения интерес по отношение на паричната политика.

27. Изключението, свързано със защитата на паричната политика, е абсолютно, което означава, че то не може да бъде предпочетено от друг обществен интерес. Поради това доводите на жалбоподателя относно по-висш обществен интерес от оповестяването не могат да бъдат взети предвид по отношение на това изключение.

28. Като се има предвид, че изключението за защита на паричната политика е валидно за всичките шест документа, Омбудсманът не трябва да извършва задълбочена оценка дали оповестяването би засегнало и за някои от тези документи необходимостта от защита на вътрешните разисквания в ЕЦБ.

29. Освен това Омбудсманът отбелязва, че ЕЦБ е информирала жалбоподателя за видовете документи, за които е установено, че попадат в обхвата на неговото искане, и — доколкото е възможно — за тяхното съдържание.

30. С оглед на всичко това Омбудсманът счита, че ЕЦБ е имала основание да откаже публичен достъп до исканите документи. Като отбеляза значителния обществен интерес по въпроса, омбудсманът взе предвид усилията на ЕЦБ да предостави на жалбоподателя и на обществеността възможно най-много информация по въпроса и да приключи случая.

Извод

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

Не е имало лошо управление от страна на Европейската централна банка.

Жалбоподателят и Европейската централна банка ще бъдат уведомени за това решение **.**

[1] Повече информация можете да намерите на адрес: https://www.ecb.europa.eu/explainers/show-me/html/app_infographic.en.html [Връзка].

[2] Евросистемата включва ЕЦБ и националните централни банки на държавите, приели еврото.

[3] Повече информация можете да намерите на адрес: https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/app/html/index.en.html#pspp [Връзка].

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

[5] 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]. Съобщение за медиите, достъпно на адрес: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-032.html [Връзка].

[6] Повече информация можете да намерите в писмото, изпратено от председателя на ЕЦБ до Европейския парламент от 29 юни 2020 г., достъпно на адрес: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.mepletter200629_Simon~ece6ead766.en.pdf [Връзка],

или в речта на член на Изпълнителния съвет на ЕЦБ от 2 юли 2020 г., достъпна на адрес: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200702~87ce377373.en.html [Връзка].

[7] Съгласно Решението на Европейската централна банка от 4 март 2004 г. относно публичния достъп до документи на Европейската централна банка (ЕЦБ/2004/3), изменено: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004D0003%2801%29 [Връзка].

[8] Отговори на въпросника относно разширената програма за закупуване на активи (15

ноември 2016 г.), изготвен в съответствие с параграфи 27 и 27а от германския федерален конституционен закон.

[9] Писменото изявление (на ЕЦБ) по дело C-493/17 (30 ноември 2017 г.).

[10] Съгласно Протокол (№ 4) за устава на Европейската система на централните банки и на ЕЦБ, който е част от Договора за функционирането на ЕС, достъпен на https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FPRO%2F04 [Връзка].

[11] Член 4, параграф 1, буква а), първо намерение на Решение ЕЦБ/2004/3.

[12] Член 4, параграф 1, буква а), второ тире от Решение ЕЦБ/2004/3.

[13] Член 4, параграф 3 от Решение ЕЦБ/2004/3.

[14] Докладът от заседанието е достъпен на адрес: https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/137337 [Връзка].

[15] Управителният съвет е основният орган за вземане на решения на ЕЦБ. Той се състои от шестимата членове на Изпълнителния съвет, плюс управителите на националните централни банки на 19-те държави от еврозоната.

[16] Член 10, параграф 4 от Протокола за устава на Европейската система на централните банки и на ЕЦБ гласи: *„Процедурите на заседанията* [на Управителния съвет] *са поверителни. Управителният съвет може да реши да оповести резултатите от разискванията си* .

[17] ЕЦБ се позовава на Решение на Съда от 19 декември 2019 *г. по дело Espírito Santo Financial (Португалия),* C-442/18 P http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221794&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir [Връзка].

[18] Протокол за устава на Европейската система на централните банки и на ЕЦБ, вж. бележка под линия 10.

[19] Вж. Решение на Съда от 19 декември 2019 г. *относно Европейската централна банка срещу Espírito Santo Financial (Португалия),* C-442/18 P, достъпно на адрес: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221794&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir [Връзка]и Решение на Съда от 21 октомври 2020 г. *относно Европейската централна банка срещу Espirito Santo Financial Group* C-396/19 P, достъпно на адрес: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232705&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir [Връзка]

[20] Отчет за заседанието по паричната политика на Управителния съвет на ЕЦБ от 3—4

юни 2020 г., достъпен на адрес: https://www.ecb.europa.eu/press/accounts/2020/html/ecb.mg200625~fd97330d5f.en.html [Връзка]

[21] Вж. решение на Общия съд от 4 юни 2015 г., *Versorgungswerk/ЕЦБ* , T-376/13, точки 53—55: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=164732&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir [Връзка].