Europski ombudsman

*Prijevod ove stranice generiran je* strojnim prevođenjem [Poveznica]. *Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o* jezičnoj politici i prevođenju [Poveznica].

# Odluka u predmetu 1700/2020/OAM o načinu postupanja Europske komisija sa zahtjevom za javni pristup pravnom mišljenju o presudi njemačkog Ustavnog suda koja se odnosi na Europsku središnju banku i Sud Europske unije

Odluka
**Slučaj** 1700/2020/OAM - **Otvoren** 09/10/2020 - **Odluka donesena** 27/01/2021 - **Predmetna institucija** Europska komisija ( Nije utvrđen nepravilan rad uprave ) |

Predmet se odnosio na odbijanje Europske komisije da javnosti omogući pristup mišljenju svoje pravne službe o presudi njemačkog Ustavnog suda o programu Europske središnje banke i pripadajućoj presudi Suda Europske unije. Pri odbijanju pristupa dokumentu Komisija se pozvala na potrebu zaštite financijske, monetarne i gospodarske politike Unije te potrebu zaštite pravnog savjeta i postupka donošenja odluka.

Ombudsmanica je pregledala dokument i utvrdila da u procjeni Komisije nije bilo očite pogreške. Stoga je zatvorila istragu zaključkom da nije bilo nepravilnosti u postupanju.

Presuda njemačkog Ustavnog suda je bez presedana u smislu mogućih posljedica za pravni poredak EU-a. Ombudsmanica priznaje da javnost ima interes dobiti jamstva da Komisija pravilno procjenjuje te posljedice i, prema potrebi, poduzima mjere u vezi s njima, u skladu sa svojom ulogom čuvara Ugovora. Uvjerena je da će Komisija i dalje informirati javnost, u mjeri u kojoj je to moguće, o svim budućim koracima koje odluči poduzeti kao odgovor na presudu.

## Kontekst pritužbe

**1.** Od početka financijske krize 2007. Europska središnja banka (ESB) uvela je nekoliko „nestandardnih mjera monetarne politike" kako bi podržala rast i pomogla u postizanju ciljane

stope inflacije. Jedna od takvih mjera bila je provedba „kvantitativnog popuštanja” [1] putem programa kupnje vrijednosnih papira kao što je Program kupnje vrijednosnih papira javnog sektora (PSPP). PSPP se sastojao od kupnje obveznica koje su izdale središnje, regionalne i lokalne vlasti, agencije i europske institucije europodručja radi poticanja tržišne likvidnosti.

**2.** Nekoliko skupina pojedinaca podnijelo je tužbe njemačkom saveznom ustavnom sudu u vezi s različitim odlukama ESB-a o PSPP-u. Njemački ustavni sud odlučio je uputiti Sudu Europske unije (Sud) pitanja o valjanosti programa PSPP s obzirom na pravo Unije. Sud je u prosincu 2018. utvrdio da PSPP ne krši pravo EU-a [2] .

**3. Njemački ustavni sud donio je 5.** svibnja 2020. presudu [3] kojom je presudu Suda i PSPP-a proglasio nezakonitima i bez obvezujućeg učinka u Njemačkoj. Njemačka tijela dobila su prijelazno razdoblje od tri mjeseca kako bi dodatno procijenila i osigurala da ESB opravda proporcionalnost programa, što bi omogućilo nastavak programa u Njemačkoj.

**4.** Presuda njemačkog ustavnog suda bez presedana je dovela do rasprava o načelu nadređenosti prava EU-a, odnosno nadređenosti *europskog prava* u odnosu na nacionalno *pravo* , te o nadležnosti Suda nad nacionalnim sudovima u pogledu tumačenja prava EU-a. Presuda također stavlja naglasak na sustav eura, osobito ESB-ove programe kupnje vrijednosnih papira. Nakon presude Komisija je objavila izjavu [4] u kojoj navodi da je analizira te da razmatra moguće buduće korake, uključujući moguće postupke zbog povrede [5] protiv Njemačke.

**5.** U lipnju 2020. podnositelj pritužbe zatražio je javni pristup [6] svim dokumentima koje je izradila ili posjeduje pravna služba Komisije u vezi s njemačkom odlukom ustavnog suda.

**6. Komisija** je utvrdila da su dva dokumenta obuhvaćena područjem primjene zahtjeva. Odbio je pristup obama dokumentima na temelju potrebe za zaštitom monetarne politike Unije, potrebe za zaštitom pravnog savjetovanja i potrebe za zaštitom njezina postupka donošenja odluka [7] .

**7.** U kolovozu 2020. podnositelj pritužbe zatražio je od Komisije da preispita svoju odluku (podnošenjem takozvanog „potvrdnog zahtjeva”). Podnositelj pritužbe pojasnio je da se revizija odnosi samo na jedan od dvaju dokumenata, odnosno na bilješku pravne službe upućenu voditelju kabineta predsjednika Komisije.

**8.** Budući da podnositelj pritužbe nije primio odgovor Komisije u propisanom roku, obratio se Ombudsmanu 3. listopada 2020. Nezadovoljan je činjenicom da Komisija nije poštovala zakonske rokove za odgovor na njegov zahtjev te je želio dobiti pristup dokumentu.

**9. Komisija** je 21. listopada 2020. odgovorila na zahtjev podnositelja pritužbe za reviziju, potvrđujući svoju početnu procjenu i odbijajući omogućiti javni pristup dokumentu.

# Istraga

**10.** Ombudsmanica je pokrenula istragu o odbijanju Komisije da odobri javni pristup obavijesti pravne službe u vezi s njemačkom presudom ustavnog suda (dalje u tekstu „dokument"). Tijekom istrage istražni tim Ombudsmana pregledao je traženi dokument.

# Izneseni argumenti

**Argumenti koje je iznijela Komisija**

**11. Komisija** je objasnila da dokument sadržava preliminarna pravna stajališta o osjetljivim pitanjima u vezi s ESB-ovim programima kupnje vrijednosnih papira i pravnim posljedicama presude u tom pogledu. Postojao je razumno predvidljiv i neisključivo hipotetski rizik da bi otkrivanje sadržaja dokumenta utjecalo na sposobnost Komisije da zaštiti pravilno funkcioniranje sustava eura i monetarne politike EU-a [8] .

**12. Komisija** smatra da je dokument sadržavao i preliminarnu pravnu analizu presude i njezinih pravnih posljedica. U njemu su iznesene različite mogućnosti u pogledu odgovora na presudu i njihovih pravnih i političkih posljedica, uključujući mogućnost pokretanja postupka zbog povrede protiv Njemačke. Komisija je stoga smatrala da bi otkrivanje ugrozilo njezin interes za primanje iskrenih, objektivnih i sveobuhvatnih pravnih savjeta [9] .

**13. Komisija** je navela da u trenutku donošenja potvrđujuće odluke još nije donijela odluku o načinu odgovora na presudu. Komisija je i dalje razmatrala mogućnosti i one su analizirane u traženom dokumentu. Otkrivanje bi utjecalo na njegov proces donošenja odluka [10] jer bi ugrozilo njegovu sposobnost da ima objektivna unutarnja vijećanja i da donosi odluke bez vanjskog pritiska.

**14. Komisija** je napomenula da primjena iznimke za zaštitu monetarne politike ne može biti nadjačana drugim javnim interesom. Kad je riječ o iznimkama u pogledu zaštite pravnog savjetovanja i postupka donošenja odluka, od njih se može odustati ako postoji prevladavajući javni interes. Međutim, Komisija je zaključila da su argumenti koje je iznio podnositelj pritužbe općeniti i da nisu mogli pružiti odgovarajuću osnovu za opravdanje objave.

**Argumenti koje je iznio podnositelj pritužbe**

**15.** Podnositelj pritužbe naveo je da, ako je dokument samo analiza presude u pravnom smislu, nije vidio na koji bi način njezino otkrivanje onemogućilo sposobnost pravne službe da pruža savjete ili Komisijin postupak donošenja odluka. Smatrao je da bi to bilo drugačije ako bi dokument sadržavao preporuke za različite smjerove političkog djelovanja.

**16.** Osim toga, podnositelj pritužbe nije vidio na koji bi način dokument mogao sadržavati osjetljiva pravna stajališta u pogledu ESB-ovih programa kupnje koja su dovoljna za narušavanje monetarne politike EU-a nakon objave. Smatrao je da je Komisija tu iznimku tumačila preširoko.

**17.** Prema podnositelju pritužbe, u njemačkoj ustavnoj presudi postojao je *„veliki javni interes"* jer je to dovelo do nesigurnosti u pogledu temeljnih ustavnih pitanja o pravnoj strukturi EU-a. Iako je javnost obaviještena o političkom stajalištu institucija EU-a [11] , to bi trebalo dopuniti tumačenjem Komisije *„iz pravne perspektive* ".

# Procjena Europskog ombudsmana

**18.** Što se tiče izuzeća za zaštitu javnog interesa u pogledu financijske, ekonomske i monetarne politike Unije i država članica, institucije raspolažu širokom diskrecijskom ovlašću prilikom utvrđivanja može li otkrivanje određenih informacija ugroziti javni interes [12] Svaki nadzor nad takvom odlukom mora se stoga ograničiti na ispitivanje postojanja očite pogreške u ocjeni institucije.

**19. Komisija** je tvrdila da bi se objavljivanjem ugrozila njezina sposobnost zaštite funkcioniranja sustava eura i monetarne politike EU-a. Ombudsmanica je pregledala dokument i utvrdila da stajalište Komisije nije očito pogrešno.

**20.** U skladu s pravilima EU-a o javnom pristupu dokumentima, javni interes u pogledu zaštite monetarne politike EU-a ne može biti nadvladan nikakvim drugim javnim interesom. Stoga se argumenti podnositelja pritužbe u pogledu prevladavajućeg javnog interesa za otkrivanje ne mogu uzeti u obzir u ovom predmetu.

**21.** Ombudsman stoga smatra da nije bilo nepravilnosti u postupanju Komisije pri odbijanju pristupa spornom dokumentu. Njegovo stajalište da nije moguć smislen djelomičan pristup također je razumno u ovom slučaju.

**22.** S obzirom na to da se valjano pozivalo na iznimku za zaštitu monetarne politike, Ombudsman nije proveo detaljnu procjenu u pogledu drugih iznimaka na koje se poziva Komisija, odnosno potrebe za zaštitom pravnog savjetovanja i postupka donošenja odluka Komisije. S obzirom na navedeno, Ombudsman preliminarno smatra da se Komisija na njih valjano pozvala. U javnom je interesu da Komisija može dobiti iskrene i potpune pravne savjete o tim konkretnim pitanjima kako bi joj se omogućilo da na odgovarajući način reagira na presudu njemačkog ustavnog suda. Razumno je smatrati da bi objavljivanje dokumenata moglo ozbiljno ugroziti taj interes.

**23.** Međutim, presuda njemačkog ustavnog suda bez presedana je u pogledu mogućih posljedica na pravni poredak EU-a. Isto tako, važno je i u pogledu ESB-ovih programa kupnje vrijednosnih papira, s obzirom na to da se pitanje proporcionalnosti u odnosu na ciljeve monetarne politike može postaviti i za druge programe osim PSPP-a.

**24.** Ombudsmanica prepoznaje interes javnosti da bude uvjerena da Komisija pravilno ocjenjuje i, prema potrebi, djeluje na temelju tih posljedica, u skladu sa svojom ulogom čuvarice Ugovora. Napominje da je Komisija nastojala obavijestiti javnost u mjeri u kojoj je to moguće, uključujući da je jedna od razmatranih mogućnosti pokretanje postupka zbog povrede protiv Njemačke. Prema javno dostupnim informacijama, Komisija u trenutku donošenja potvrđujuće odluke još nije donijela odluku o načinu odgovora na presudu [13] U svojem prvotnom odgovoru podnositelju pritužbe dostavila je i opsežne opće informacije o sadržaju dokumenta te je objasnila kontekst u kojem je sastavljen.

**25.** Kad je riječ o nezadovoljstvu podnositelja pritužbe zbog kašnjenja u primitku odgovora Komisije, Ombudsman priznaje da do kašnjenja nije trebalo doći. Stoga ponovno poziva Komisiju da u budućnosti razmotri zahtjeve za javni pristup dokumentima u primjenjivim rokovima te da poduzme sve potrebne korake kako bi se spriječila slična kašnjenja.

# Zaključak

Na temelju istrage ombudsmanica zaključuje ovaj predmet sljedećim zaključkom:

**Nije bilo nepravilnosti u postupanju Europske komisije.**

Podnositelj pritužbe i Europska komisija bit će obaviješteni o toj odluci **.**

Europska ombudsmanica Emily O'Reilly

Strasbourg, 27. siječnja 2021.

[1] Više informacija dostupno je na mrežnim stranicama ESB-a: https://www.ecb.europa.eu/explainers/show-me/html/app_infographic.en.html [Poveznica]

[2] Presuda Suda od 11. prosinca 2018., predmet C-493/17 *Weiss a.o.,* dostupna na http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208741&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir [Poveznica]

Priopćenje za medije dostupno je na: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180192en.pdf [Poveznica]

[3] Presuda drugog Senata BVerfG-a od 5. svibnja 2020. 2 BvR 859/15, dostupna na http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html [Poveznica]

[4] Izjava predsjednice von der Leyen od 10. svibnja 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_846 [Poveznica]

[5] U skladu s Ugovorima EU-a Komisija može pokrenuti sudski postupak – postupak zbog povrede – protiv države članice EU-a koja krši ili ne provodi pravo EU-a. Više informacija dostupno je na: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_en [Poveznica]

[6] U skladu s Uredbom 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN [Poveznica].

[7] U skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (a), člankom 4. stavkom 2. i člankom 4. stavkom 3. Uredbe 1049/2001.

[8] Članak 4. stavak 1. točka (a) četvrta alineja Uredbe 1049/2001

[9] Članak 4. stavak 2. druga alineja Uredbe 1049/2001

[10] Članak 4. stavak 3. prvi podstavak Uredbe 1049/2001

[11] Podnositelj pritužbe pozvao se na izjavu predsjednice von der Leyen od 10. svibnja 2020. na koju se upućuje u bilješci 4. i na priopćenje za medije Suda od 8. svibnja 2020. dostupno na:

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

Vidjeti , primjerice, presudu Općeg suda od 11. srpnja 2018., *ClientEarth/Komisija, T-644/16, t* . 23. do 25., dostupno na: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203913&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir [Poveznica]

[13] Vidjeti i odgovor Komisije od 18. studenoga 2020. na pitanje zastupnika u Europskom parlamentu https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2020-004295-ASW_EN.html [Poveznica]