Europos ombudsmenas

Šį puslapį išvertė mašininio vertimo programa [Nuoroda]. *Mašininiuose vertimuose gali būti klaidų, tekstas gali būti nevisiškai aiškus ir tikslus. Ombudsmenas neprisiima atsakomybės už jokius neatitikimus. Patikimiausią ir teisiškai tikslią informaciją rasite originale anglų kalba, kurio nuoroda pateikta pirmiau. Daugiau informacijos rasite mūsų* kalbų ir vertimo politikoje [Nuoroda].

Sprendimas byloje 1871/2020/OAM dėl to, kaip Europos Centrinis Bankas (ECB) išnagrinėjo prašymą suteikti galimybę visuomenei susipažinti su dokumentais, susijusiais su Vokietijos konstitucinio teismo sprendimu dėl ECB viešojo sektoriaus pirkimo programos

Sprendimas
Byla 1871/2020/OAM - **Atidaryta** 06/11/2020 - **Sprendimas** 22/03/2021 - **Atitinkama institucija** Europos centrinis bankas (Netinkamo administravimo faktas nenustatytas) |

Byla buvo susijusi su ECB sprendimu neleisti visuomenei susipažinti su dokumentais, susijusiais su jo Viešojo sektoriaus pirkimo programa (VSPP). Dokumentais pasidalyta su Vokietijos federaline vyriausybe, kad ji galėtų įvertinti VSPP proporcingumą po Vokietijos konstitucinio teismo sprendimo priėmimo.

Atsisakydamas suteikti prieigą, ECB rėmėsi Sutarties taisykle, draudžiančia viešinti ECB valdančiosios tarybos posėdžių medžiagą. Jis taip pat rėmėsi būtinybe apsaugoti viešąjį interesą, susijusį su jo sprendimus priimančių organų posėdžių konfidencialumu, būtinybe apsaugoti Sąjungos pinigų politiką ir vidaus naudojimui skirtų dokumentų konfidencialumu.

Ombudsmenė konstatavo, kad ECB pagrįstai atsisakė suteikti viešą prieigą. Darydama šią išvadą, ombudsmenė pažymėjo, kad vienam dokumentui taikomos Sutarties taisyklės, draudžiančios viešinti ECB valdančiosios tarybos posėdžių medžiagą. ECB tinkamai paaiškino, kodėl kitų dokumentų atskleidimas pakenktų visuomenės interesui, susijusiam su pinigų politika. Įvertinusi didelį visuomenės susidomėjimą šiuo klausimu, ombudsmenė atsižvelgė į ECB pastangas skundo pateikėjui ir visuomenei pateikti kuo daugiau informacijos apie jį ir užbaigė bylą.

Skundo aplinkybės

1. Po 2007–2008 m. finansų krizės Europos Centrinis Bankas (ECB) ėmėsi kelių „nestandartinių pinigų politikos priemonių“, kad pasiektų savo tikslą užtikrinti kainų stabilumą. Viena iš tokių priemonių buvo turto pirkimo programų [1] , pavyzdžiui, viešojo sektoriaus pirkimo programos (VPPP), sukūrimas. Pagal VSVVPP, pradėtą 2015 m., Eurosistema [2] centriniai bankai perka euro zonoje esančių pripažintų agentūrų, regioninės ir vietos valdžios institucijų, tarptautinių organizacijų ir daugiašalių plėtros bankų išleistas obligacijas [3] .

2. Vokietijos federaliniame konstituciniame teisme buvo iškeltos kelios bylos dėl ECB sprendimų dėl VSVVPP ir jų įgyvendinimo Vokietijoje. Šiomis aplinkybėmis Vokietijos konstitucinis teismas pateikė ES Teisingumo Teismui (toliau – Teisingumo Teismas) klausimus dėl VSPP galiojimo pagal ES teisę. 2018 m. gruodžio mėn. Teisingumo Teismas nustatė, kad VSVPPP nepažeidžia ES teisės [4] .

3. 2020 m. gegužės 5 d. Vokietijos konstitucinis teismas [5] priėmė sprendimą dėl nagrinėjamų bylų ir paskelbė Teisingumo Teismo sprendimą ir VSPP, kurie Vokietijoje neturi privalomo poveikio. Vokietijos valdžios institucijoms buvo suteiktas trijų mėnesių pereinamasis laikotarpis toliau vertinti ir užtikrinti, kad ECB pagrįstų programos proporcingumą, o tai leistų ją tęsti Vokietijoje.

4. Šiomis aplinkybėmis ECB įgaliojo Vokietijos centrinį banką (Bundesbank) Vokietijos federalinei vyriausybei atskleisti keletą neviešų dokumentų, susijusių su ECB atliktu VSVVPP proporcingumo vertinimu. Informacija buvo atskleista laikantis griežtų konfidencialumo reikalavimų ir, ECB teigimu, laikantis lojalaus ES institucijų ir valstybių narių valdžios institucijų bendradarbiavimo principo [6] .

5. 2020 m. birželio mėn. skundo pateikėjas paprašė ECB suteikti galimybę visuomenei [7] susipažinti su dokumentais, kuriuos ECB pateikė Vokietijos valdžios institucijoms po Vokietijos konstitucinio teismo sprendimo, taip pat su atitinkamų dokumentų perdavimo raštu.

6. ECB nustatė aštuonis dokumentus, kurie patenka į skundo pateikėjo prašymo taikymo sritį. Vienas dokumentas buvo ECB pirmininko Bundesbank pirmininkui nusiųstas laiškas, o likusieji septyni – prie šio rašto pridėti dokumentai. ECB suteikė galimybę visuomenei susipažinti su raštu (1 dokumentas) ir atsisakė atskleisti likusius septynis dokumentus (2–8 dokumentus), t. y.:

2. Informacinis pranešimas „Išplėstinė euro zonos turto pirkimo programa. Pinigų politikos aspektai“, 2014 m. lapkričio 21 d.

3. 2015 m. sausio 7 d. pranešimas „Antroji tarpinė ataskaita dėl birželio-spalio politikos dokumentų rinkinio papildymo“

4. Antworten zum dem Fragenkatalog gemäß §§ 27, 27a BVerfGG dėl išplėstinės turto pirkimo programos, 2016 m. lapkričio 15 d. **[8]**

5. Schriftliche Erklärung in der Rechtssache C-493/17, 2017 m. lapkričio 30 d. [9]

6. 2020 m. birželio mėn. ECB politikos informacinio pranešimo ištrauka

7. 2014 m. gruodžio 4 d. posėdžio pinigų politikos klausimais bandomoji ataskaita

8. 2020 m. birželio 3–4 d. 506 -ojo *Valdančiosios tarybos posėdžio protokolo ištrauka. Darbotvarkės punktas „Pinigų politikos sprendimai", 2020 m. birželio 23 d.*

7. 2020 m. rugpjūčio mėn. skundo pateikėjas paprašė peržiūrėti ECB sprendimą neatskleisti septynių dokumentų (jis pateikė vadinamąją kartotinę paraišką).

8. 2020 m. spalio mėn. ECB patvirtino savo atsisakymą leisti visuomenei susipažinti su prašomais dokumentais (jis priėmė vadinamąjį patvirtinamąjį sprendimą). Jis teigė, kad viešas vieno dokumento atskleidimas pažeistų pirminę teisę [10] ECB papildomai rėmėsi įvairiomis išimtimis, numatytomis jo taisyklėse dėl galimybės visuomenei susipažinti su dokumentais, kad pateisintų galimybės susipažinti su dokumentais nesuteikimą. Ji teigė, kad dokumentų atskleidimas gali pakenkti viešajam interesui, susijusiam su ECB sprendimus priimančių organų darbo konfidencialumu [11] , Sąjungos pinigų politika [12] ir vidiniam naudojimui skirtų ECB dokumentų konfidencialumu [13] .

9. Nepatenkintas ECB sprendimu, 2020 m. spalio mėn. skundo pateikėjas kreipėsi į ombudsmeną.

Tyrimas

10. Ombudsmenas pradėjo tyrimą dėl ECB atsisakymo suteikti galimybę visuomenei susipažinti su prašomais dokumentais.

11. Tyrimo metu Ombudsmeno tyrimo grupė patikrino prašomus dokumentus ir surengė susitikimą su ECB atstovais [14] skundo pateikėjas pateikė pastabų dėl posėdžio ataskaitos.

Ombudsmenui pateikti argumentai

Institucijos argumentai

12. Dėl ištraukos iš 506 -ojo Valdančiosios tarybos [15] posėdžio protokolo (dokumentas Nr. 8) ECB nurodė, kad jam taikoma absoliuti išimtis, numatyta visuomenės galimybės susipažinti su dokumentais taisyklėse, t. y. viešojo intereso, susijusio su ECB sprendimus priimančių organų darbo konfidencialumu, apsauga. Pagal pirminę teisę protokolai taip pat buvo konfidencialūs [16] [17] .

13. ECB taip pat nurodė, kad visi septyni dokumentai yra saugomi viešojo intereso, susijusio su

Sąjungos pinigų politika. Atskleidus informaciją būtų atskleista informacija, susijusi su VSVVPP strategija, rengimu ir įgyvendinimu bei nestandartinėmis pinigų politikos priemonėmis. Savo ruožtu tai gali sukelti nenumatytą poveikį rinkos dalyvių elgesiui. Tai taip pat galėtų gerokai apriboti ECB veiksmų laisvę ateityje, nes tikėtina, kad nestandartinės pinigų politikos priemonės išliks ECB priemonių rinkinio dalimi.

14. Be to, ECB laikėsi nuomonės, kad informacinis pranešimas, pristatymas, informacinis pranešimas ir vidaus projektas (2, 3, 6 ir 7 dokumentai) yra sprendimų priėmimo proceso, po kurio priimamos pinigų politikos priemonės, dalis. Jų atskleidimas pakenktų vidinių svarstymų ECB apsaugai.

15. Atsižvelgdamas į absoliutų kai kurių nurodytų išimčių pobūdį ir į tai, kad, ECB nuomone, skundo pateikėjo argumentų nepakanka, kad būtų įrodytas viršesnis viešasis interesas atskleisti informaciją, ECB padarė išvadą, kad dokumentai negali būti atskleisti.

Skundo pateikėjo argumentai

16. Skundo pateikėjo nuomone, yra viršesnis viešasis interesas žinoti, kokia informacija buvo pateikta Vokietijos valdžios institucijoms. Apskritai jis teigia, kad yra viršesnis viešasis interesas suteikti prieigą, kad visuomenė galėtų išnagrinėti, ar po Vokietijos konstitucinio teismo sprendimo ECB išliko nepriklausomas.

17. Skundo pateikėjo teigimu, ECB taiko pinigų politikos konfidencialumo principą atsisakydamas leisti susipažinti su dokumentais, kurie tam tikrais atvejais galėtų būti atskleisti viešojo intereso labui.

18. Skundo pateikėjas taip pat nurodė, kad kai kurie dokumentai pateikti 2014 m. Abejotina, kad šios informacijos atskleidimas gali turėti įtakos dabartinei pinigų politikai.

Ombudsmeno vertinimas

19. Ombudsmenas įvertino, ar ECB sprendimas nesuteikti skundo pateikėjui galimybės visuomenei susipažinti su dokumentais buvo pagrįstas ir atitinka taikomas taisykles.

20. ECB vykdo savo pareigas pagal Sutartis, įskaitant Protokolą, nustatantį konkrečias ECB taikomas institucines nuostatas [18] Pagal Protokolą Valdančiosios *tarybos* posėdžių posėdžiai yra konfidencialūs. Teisingumo Teismas patvirtino, kad Valdančiosios tarybos *posėdžių* konfidencialumas užtikrinamas kaip bendrasis principas, nereikalaujant remtis viena iš išimčių, numatytų taikytinose taisyklėse dėl galimybės susipažinti su dokumentais [19] .

21. Todėl sprendimas neskelbti 506 -ojo Valdančiosios tarybos posėdžio protokolo ištraukos (dokumentas Nr. 8) yra pagrįstas.

22. Tačiau Valdančioji taryba *gali nuspręsti* viešai paskelbti savo *svarstymų rezultatus* . ECB informavo skundo pateikėją, kad atitinkamo posėdžio svarstymų *rezultatai* yra vieši, ir pateikė nuorodą į tai, kur jie skelbiami internete [20] .

23. Šie rezultatai išdėstyti dokumente *„Europos Centrinio Banko valdančiosios tarybos pinigų politikos posėdžio, įvykusio 2020 m. birželio 3–4 d., trečiadienį ir ketvirtadienį, Frankfurte prie Maino, sąskaita“* . Ombudsmenas pažymi, kad ši ataskaita yra labai išsami.

24. Dėl likusių šešių dokumentų (dokumentų Nr. 2–7) ECB teigė, kad jų atskleidimas galėtų pakenkti viešojo intereso, susijusio su Sąjungos pinigų politika, apsaugai.

25. Ombudsmeno tyrimo grupės atliktas patikrinimas patvirtino, kad dokumentuose pateikta išsami informacija apie nestandartinių politikos priemonių vertinimą ir veikimą. ECB nuomonė, kad šių dokumentų atskleidimas galėtų pakenkti viešajam interesui, susijusiam su Sąjungos pinigų politika, yra pagrįsta. Darydamas šią išvadą ombudsmenas pažymi, kad ES teismai pripažino, jog ECB turi didelę diskreciją spręsti, ar atskleidus dokumentus gali būti pakenkta viešojo intereso, susijusio su Sąjungos arba valstybės narės finansine, pinigų ar ekonomine politika, apsaugai [21] .

26. ECB taip pat tinkamai nagrinėjo, ar anksčiau parengti dokumentai galėtų turėti įtakos *dabartinei* pinigų politikai. ECB savo patvirtinamajame sprendime ir susitikime su Ombudsmeno tyrimo grupe paaiškino, kad informacijos perdavimas savaime yra pinigų politikos priemonė. Dokumentų, kurie nebuvo parengti šiuo tikslu, paskelbimas galėtų sukelti rinkos dalyvių galimus nenumatytus lūkesčius. ECB teigė, kad net jei 2014 m. būtų parengti kai kurie dokumentai, ankstesni vertinimai ir toliau buvo aktualūs ir šiandien. Pirkimo programos tebevykdomos, o politika tebėra aktuali ateityje. Viešai skelbiant vidaus svarstymus gali sumažėti ECB veiksmų laisvė priimant sprendimus, taigi gali būti padarytas neigiamas poveikis ECB įgaliojimų vykdymo veiksmingumui. Ombudsmenas mano, kad, atsižvelgiant į šiuos paaiškinimus, bent jau pagrįstai galima numatyti, kad atskleidus informaciją būtų pakenkta viešojo intereso, susijusio su pinigų politika, apsaugai.

27. Išimtis, susijusi su pinigų politikos apsauga, yra absoliuti, o tai reiškia, kad ji negali būti viršesnė už jokius kitus viešuosius interesus. Todėl negalima atsižvelgti į skundo pateikėjo argumentus, susijusius su viršesniu viešuoju interesu atskleisti informaciją, kiek tai susiję su šia išimtimi.

28. Atsižvelgiant į tai, kad išimtis dėl pinigų politikos apsaugos buvo pagrįstai taikoma visiems šešiems dokumentams, ombudsmenui nereikia atlikti išsamaus vertinimo, ar atskleidus kai kuriuos iš šių dokumentų taip pat būtų pakenkta būtinybei apsaugoti vidinius svarstymus ECB.

29. Ombudsmenas taip pat pažymi, kad ECB informavo skundo pateikėją apie dokumentų, kurie, kaip nustatyta, patenka į jo prašymo taikymo sritį, rūšis ir, kiek įmanoma, apie jų turinį.

30. Atsižvelgdamas į visa tai, ombudsmenas mano, kad ECB pagrįstai atsisakė leisti visuomenei susipažinti su prašomais dokumentais. Atkreipdamas dėmesį į svarbų viešąjį

interesą šiuo klausimu, ombudsmenas atsižvelgė į ECB pastangas suteikti skundo pateikėjui ir visuomenei kuo daugiau informacijos apie tai ir užbaigia bylą.

Išvada

Remdamasis tyrimu, Ombudsmenas užbaigia šią bylą pateikdamas tokią išvadą:

Europos Centrinis Bankas nevykdė netinkamo administravimo.

Skundo pateikėjui ir Europos centriniam bankui bus pranešta apie šį sprendimą **.**

Emily O'Reilly Europos ombudsmenė

Strasbūras, 2021 03 22

[1] Daugiau informacijos galima rasti adresu https://www.ecb.europa.eu/explainers/show-me/html/app_infographic.en.html [Nuoroda].

[2] Eurosistemą sudaro ECB ir eurą įsivedusių šalių nacionaliniai centriniai bankai.

[3] Daugiau informacijos galima rasti adresu https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/app/html/index.en.html#pspp [Nuoroda].

[4] 2018 m. gruodžio 11 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Weiss a.o., C-493/17,* paskelbtas adresu http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208741&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir [Nuoroda].

Pranešimas spaudai skelbiamas adresu https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180192en.pdf [Nuoroda].

[5] 2020 m. gegužės 5 d. BVerfG antrojo Senato sprendimas – 2 BvR 859/15, paskelbtas adresu http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html [Nuoroda]. Pranešimas spaudai skelbiamas adresu https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-032.html [Nuoroda].

[6] Daugiau informacijos galima rasti 2020 m. birželio 29 d. ECB pirmininko Europos Parlamentui išsiųstame laiške, kurį galima rasti adresu https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.mepletter200629_Simon~ece6ead766.en.pdf

[Nuoroda],

arba 2020 m. liepos 2 d. ECB vykdomosios valdybos nario kalboje, kurią galima rasti adresu https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200702~87ce377373.en.html [Nuoroda].

[7] Pagal 2004 m. kovo 4 d. Europos centrinio banko sprendimą dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos centrinio banko dokumentais (ECB/2004/3) su pakeitimais: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004D0003%2801%29 [Nuoroda].

[8] Atsakymai į klausimyną dėl išplėstinės turto pirkimo programos (2016 m. lapkričio 15 d.), parengtą pagal Vokietijos federalinio Konstitucinio Teismo įstatymo 27 ir 27a dalis.

[9] (ECB) rašytinis pareiškimas byloje C-493/17 (2017 m. lapkričio 30 d.).

[10] Pagal Protokolą (Nr. 4) dėl Europos centrinių bankų sistemos ir ECB statuto, kuris yra Sutarties dėl ES veikimo dalis, kurį galima rasti adresu https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FPRO%2F04 [Nuoroda].

[11] Sprendimo ECB/2004/3 4 straipsnio 1 dalies a punkto pirmasis tikslas.

[12] Sprendimo ECB/2004/3 4 straipsnio 1 dalies a punkto antra įtrauka.

[13] Sprendimo ECB/2004/3 4 straipsnio 3 dalis.

[14] Susitikimo ataskaitą galima rasti adresu https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/137337 [Nuoroda].

[15] Valdančioji taryba yra pagrindinis ECB sprendimus priimantis organas. Ją sudaro šeši Vykdomosios valdybos nariai ir 19 EUR zonos šalių nacionalinių centrinių bankų valdytojai.

[16] Protokolo dėl Europos centrinių bankų sistemos ir ECB statuto 10 straipsnio 4 dalyje nustatyta: *„[Valdančiosios tarybos] posėdžių* darbas *yra konfidencialus. Valdančioji taryba gali nuspręsti viešai paskelbti savo svarstymų rezultatus“* .

[17] ECB rėmėsi 2019 m. gruodžio 19 d. Teisingumo Teismo sprendimu *Europos Centrinis Bankas prieš Espírito Santo Financial (Portugalija),* C-442/18 P http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221794&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir [Nuoroda].

[18] Protokolas dėl Europos centrinių bankų sistemos ir ECB statuto, žr. 10 išnašą.

[19] Žr. 2019 m. gruodžio 19 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Europos Centrinis Bankas prieš*

Espírito Santo Financial (Portugalija), C-442/18 P, paskelbtas adresu http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221794&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir [Nuoroda]ir 2020 m. spalio 21 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Europos Centrinis Bankas prieš Espirito Santo Financial Group* , C-396/19 P, paskelbti adresu http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232705&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir [Nuoroda]

[20] ECB valdančiosios tarybos 2020 m. birželio 3–4 d. posėdžio pinigų politikos klausimais ataskaita, paskelbta adresu https://www.ecb.europa.eu/press/accounts/2020/html/ecb.mg200625~fd97330d5f.en.html [Nuoroda]

[21] Žr. 2015 m. birželio 4 d. Bendrojo Teismo sprendimo *Versorgungswerk/ECB* , T-376/13, 53–55 punktus: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=164732&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir [Nuoroda].