



Evropski varuh
človekovih pravic

Prevod te strani je bil narejen s strojnim prevajanjem [\[Povezava\]](#). Strojni prevodi lahko vsebujejo napake, ki bi lahko zmanjšale jasnost in natančnost, zato varuhinja človekovih pravic ne prevzema odgovornosti za kakršna koli odstopanja. Za najzanesljivejše informacije in pravno varnost glejte zgornjo povezavo z izvirno različico v jeziku angleščina. Za več informacij si oglejte našo [jezikovno in prevajalsko politiko \[Povezava\]](#).

Odločba v zadevi 1871/2020/OAM o tem, kako je Evropska centralna banka (ECB) obravnavala zahtevek za dostop javnosti do dokumentov v zvezi s sodbo nemškega ustavnega sodišča glede programa ECB za nakup vrednostnih papirjev javnega sektorja

Odločba

Primer 1871/2020/OAM - **Preiskava uvedena dne** 06/11/2020 - **Odločba z dne** 22/03/2021 - **Zadevna institucija ali organ** Evropska centralna banka (Nepravilnosti niso bile odkrite) |

Zadeva se je nanašala na odločitev ECB, da zavrne dostop javnosti do dokumentov v zvezi s programom nakupa vrednostnih papirjev javnega sektorja (PSPP). Dokumenti so bili posredovani nemški zvezni vladi, da bi ta lahko po sodbi nemškega ustavnega sodišča ocenila sorazmernost programa nakupa vrednostnih papirjev javnega sektorja.

Pri zavrnitvi dostopa se je ECB oprla na pravilo Pogodbe, ki zahteva, da se zapisniki sej Sveta ECB ne objavijo. Oprla se je tudi na potrebo po zaščiti javnega interesa, kar zadeva zaupnost sej njenih organov odločanja, potrebo po zaščiti monetarne politike Unije in zaupnost dokumentov za notranjo uporabo.

Varuhinja človekovih pravic je ugotovila, da je ECB upravičeno zavrnila dostop javnosti. Pri tem sklepanju je navedla, da je bil en dokument zajet s pravili Pogodbe, na podlagi katerih se zapisniki sej Sveta ECB ne objavijo. ECB je ustrezno pojasnila, zakaj bi razkritje drugih dokumentov ogrozilo javni interes na področju monetarne politike. Varuhinja je ob ugotovitvi, da je zadeva v velikem javnem interesu, ter upoštevanju prizadevanj ECB, da pritožniku in javnosti zagotovi čim več informacij o njej, zadevo zaključila.

Ozadje pritožbe



1. Po finančni krizi v obdobju 2007–2008 je Evropska centralna banka (ECB) sprejela več „nestandardnih ukrepov denarne politike“, da bi dosegla svoj cilj zagotavljanja „stabilnosti cen“. En tak ukrep je bil vzpostavitev programov nakupa vrednostnih papirjev [1], kot je program nakupa vrednostnih papirjev javnega sektorja. V okviru programa nakupa vrednostnih papirjev javnega sektorja, ki se je začel izvajati leta 2015, centralne banke Eurosistema [2] kupujejo obveznice, ki so jih izdale priznane agencije, regionalne in lokalne vlade, mednarodne organizacije in multilateralne razvojne banke s sedežem v euroobmočju [3].

2. Pred nemškim zveznim ustavnim sodiščem je bilo vloženih več zadev v zvezi z odločitvami ECB o programu nakupa vrednostnih papirjev javnega sektorja (PSPP) in njihovem izvajanjem v Nemčiji. V zvezi s tem je nemško ustavno sodišče Sodišču EU (Sodišče) predložilo vprašanja v zvezi z veljavnostjo PSPP v skladu s pravom EU. Sodišče je decembra 2018 ugotovilo, da PSPP ne krši prava EU [4].

3. Nemško ustavno sodišče je nato 5. maja 2020 [5] odločilo o zadevah, o katerih odloča, pri čemer je sodbo Sodišča in PSPP razglasilo za nezakonito in brez zavezujočega učinka v Nemčiji. Nemškim organom je bilo na voljo trimesečno prehodno obdobje za nadaljnjo oceno in zagotovitev, da ECB utemelji sorazmernost programa, kar bi omogočilo njegovo nadaljevanje v Nemčiji.

4. V tem okviru je ECB nemški centralni banki (Bundesbank) dovolila, da nemški zvezni vladi razkrije več nejavnih dokumentov v zvezi z oceno sorazmernosti programa nakupa vrednostnih papirjev javnega sektorja, ki jo je opravila ECB. Razkritje je bilo izvedeno v skladu s strogimi zahtevami glede zaupnosti in po mnenju ECB v skladu z načelom lojalnega sodelovanja med institucijami EU in organi držav članic [6].

5. Pritožnik je junija 2020 zaprosil ECB, naj zagotovi dostop javnosti [7] do dokumentov, ki jih je ECB predložila nemškemu organom po sodbi nemškega ustavnega sodišča, ter do dopisa, ki je bil posredovan zadevnim dokumentom.

6. ECB je ugotovila, da osem dokumentov spada na področje uporabe pritožnikove zahteve. Eden od dokumentov je bilo pismo, ki ga je predsednik ECB poslal predsedniku Bundesbank, preostalih sedem pa je bilo dokumentov, priloženih temu dopisu. ECB je javnosti zagotovila dostop do dopisa o prenosu (dokument 1) in zavrnila razkritje preostalih sedmih dokumentov (dokumenti 2–8), in sicer:

2. Informativno gradivo z naslovom „Razširjeni program nakupa sredstev euroobmočja: Mnenje o denarni politiki“, z dne 21. novembra 2014

3. Predstavitev z naslovom Drugo vmesno poročilo o dopolnitvi svežnja politik iz junija in oktobra, 7. januar 2015

4. Antworten zum dem Fragenkatalog gemäß §§ 27, 27a BVerfGG o razširjenem programu nakupa sredstev, 15. november 2016 [8]



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

6. *Povzetek poročila ECB o politikah iz junija 2020*

7. *Povzetek seje o denarni politiki 4. decembra 2014*

8. *Povzetek zapisnika 506. seje Sveta ECB 3. in 4. junija 2020 – točka dnevnega reda „Sklepi o denarni politiki“, 23. junij 2020*

7. Avgusta 2020 je pritožnik zahteval pregled odločitve ECB, da ne razkrije sedmih dokumentov (vložil je t. i. „potrditveno prošnjo“).

8. Oktobra 2020 je ECB potrdila zavrnitev dostopa javnosti do zahtevanih dokumentov (sprejela je t. i. potrditveno odločbo). Trdila je, da bi javno razkritje enega dokumenta kršilo primarno zakonodajo. [10] ECB se je še naprej sklicevala na različne izjeme, določene v njenih pravilih o dostopu javnosti do dokumentov, da bi upravičila zadržanje dostopa. Trdila je, da bi razkritje dokumentov lahko ogrozilo varstvo javnega interesa v zvezi z zaupnostjo postopkov organov odločanja ECB [11], monetarno politiko Unije [12] in zaupnostjo dokumentov ECB, namenjenih za notranjo uporabo. [13]

9. Nezadovoljen z odločitvijo ECB se je oktobra 2020 obrnil na varuhinjo človekovih pravic.

Preiskava

10. Varuhinja človekovih pravic je začela preiskavo o zavrnitvi ECB, da bi javnosti zagotovila dostop do zahtevanih dokumentov.

11. Med preiskavo je preiskovalna skupina varuha človekovih pravic pregledala zahtevane dokumente in se sestala s predstavniki ECB. [14] Pritožnik je predložil pripombe na poročilo o sestanku.

Argumenti, predstavljeni varuhu človekovih pravic

Argumenti institucije

12. ECB je glede izvlečka iz zapisnika 506. seje Sveta ECB [15] (dokument 8) navedla, da je varovana z absolutno izjemo iz pravil o dostopu javnosti, in sicer z varstvom javnega interesa v zvezi z zaupnostjo postopkov organov odločanja ECB. Zapisnik naj bi bil tudi zaupen v skladu s primarnim pravom. [16] [17]

13. ECB je nadalje dejala, da je vseh sedem dokumentov zaščiteno z javnim interesom, kar



zadeva monetarno politiko Unije. Razkritje bi razkrilo informacije v zvezi s strategijo, pripravo in izvajanjem programa nakupa vrednostnih papirjev javnega sektorja ter nestandardnimi ukrepi denarne politike. To pa bi lahko povzročilo nenamerne učinke na ravnanje udeležencev na trgu. Prav tako bi lahko precej omejil manevrski prostor ECB v prihodnosti, saj bodo nestandardni ukrepi denarne politike verjetno ostali del nabora orodij ECB.

14. Poleg tega je ECB menila, da so informativno gradivo, predstavitev, poročilo in notranji osnutek (dokumenti 2, 3, 6 in 7) del postopka odločanja, ki je privedel do sprejetja ukrepov denarne politike. Njihovo razkritje bi ogrozilo varstvo notranjih razprav v ECB.

15. Glede na absolutno naravo nekaterih navedenih izjem in ker po mnenju ECB trditve pritožnika niso zadostovale za dokaz obstoja prevladujočega javnega interesa za razkritje, je ECB sklenila, da dokumentov ni mogoče razkriti.

Trditve pritožnika

16. Pritožnik meni, da obstaja prevladujoč javni interes, da se seznani s tem, katere informacije so bile posredovane nemškemu organom. Splošneje trdi, da obstaja prevladujoč javni interes za odobritev dostopa, tako da lahko javnost preuči, ali je ECB po odločitvi nemškega ustavnega sodišča ostala neodvisna.

17. Po mnenju pritožnika ECB uporablja načelo zaupnosti denarne politike, da zavrne dostop do dokumentov, ki bi se lahko v nekaterih primerih razkrili v javnem interesu.

18. Pritožnik je tudi poudaril, da nekateri dokumenti segajo v leto 2014. Dvomljivo je, da bi razkritje teh informacij lahko vplivalo na sedanjo denarno politiko.

Ocena varuha človekovih pravic

19. Varuhinja človekovih pravic je ocenila, ali je bila odločitev ECB, da pritožniku ne zagotovi dostopa javnosti, razumna in v skladu z veljavnimi pravili.

20. ECB opravlja svoje naloge v skladu s Pogodbama, ki vključuje Protokol o posebnih institucionalnih določbah, ki se uporabljajo za ECB. [18] Po Protokolu so seje Sveta ECB zaupne. Sodišče je potrdilo, da je zaupnost *postopkov* Sveta ECB zagotovljena kot splošno načelo, ne da bi se bilo treba sklicevati na eno od izjem, določenih v veljavnih pravilih o dostopu do dokumentov. [19]

21. Na podlagi tega je odločitev, da se izvleček iz zapisnika 506. seje Sveta ECB (dokument 8) ne objavi, razumna.

22. Svet ECB pa *se lahko odloči*, da objavi *izid* svojih posvetovanj. ECB je pritožnika obvestila, da je *izid* razprav zadevne seje javen, in zagotovila povezavo do tega, kje je objavljen na spletu



[20]

23. Ta izid je predstavljen v dokumentu z naslovom *„Račun monetarne politike Sveta Evropske centralne banke, ki je potekal v sredo in četrtek, 3. in 4. junija 2020 v Frankfurtu na Majni“*. Račun je, ugotavlja varuh človekovih pravic, zelo podroben.

24. Kar zadeva preostalih šest dokumentov (dokumenti 2–7), je ECB trdila, da bi njihovo razkritje lahko ogrozilo zaščito javnega interesa v zvezi z monetarno politiko Unije.

25. Inšpekcijski pregled, ki ga je opravila preiskovalna skupina varuha človekovih pravic, je potrdil, da dokumenti vsebujejo podrobnosti o oceni in delovanju nestandardnih ukrepov politike. Stališče ECB, da bi razkritje teh dokumentov lahko ogrozilo javni interes v zvezi z monetarno politiko Unije, je razumno. Varuh človekovih pravic pri tej ugotovitvi ugotavlja, da so sodišča EU priznala, da ima ECB široko diskrecijsko pravico pri ugotavljanju, ali bi razkritje dokumentov lahko ogrozilo varstvo javnega interesa v zvezi s finančno, monetarno ali ekonomsko politiko Unije ali države članice.

26. ECB je prav tako ustrezno obravnavala, ali bi lahko pravočasni dokumenti vplivali na *sedanjo* denarno politiko. ECB je v svoji potrdilni odločitvi in na sestanku s preiskovalno skupino varuha človekovih pravic pojasnila, da je sporočanje informacij samo po sebi orodje denarne politike. Objava dokumentov, ki niso bili pripravljeni v ta namen, bi lahko povzročila morebitna nenamerna pričakovanja udeležencev na trgu. ECB je trdila, da so pretekle ocene kljub temu, da so bili v letu 2014 pripravljeni nekateri dokumenti, še vedno pomembne. Programi nakupov potekajo in politike ostajajo relevantne tudi v prihodnosti. Javna notranja posvetovanja bi lahko zmanjšala manevrski prostor ECB pri sprejemanju odločitev in s tem negativno vplivala na učinkovitost ECB pri izvajanju njenega mandata. Varuh človekovih pravic meni, da je glede na ta pojasnila vsaj razumno predvidljivo, da bi razkritje oslabilo varstvo javnega interesa v zvezi z monetarno politiko.

27. Izjema v zvezi z zaščito monetarne politike je absolutna, kar pomeni, da nad njo ne more prevladati noben drug javni interes. Zato trditev pritožnika glede prevladujočega javnega interesa za razkritje ni mogoče upoštevati v zvezi s to izjemo.

28. Glede na to, da se je za vseh šest dokumentov veljavno sklicevala na izjemo za zaščito monetarne politike, varuhu človekovih pravic ni treba opraviti poglobljene ocene, ali bi razkritje za nekatere od teh dokumentov oslabilo tudi potrebo po zaščiti notranjih posvetovanj v ECB.

29. Varuh človekovih pravic nadalje ugotavlja, da je ECB pritožnika obvestila o vrstah dokumentov, za katere je bilo ugotovljeno, da spadajo na področje njegove prošnje, in, kolikor je mogoče, o njihovi vsebini.

30. Glede na vse to varuh človekovih pravic meni, da je ECB upravičeno zavrnila dostop javnosti do zahtevanih dokumentov. Varuh človekovih pravic je sicer opozoril na velik javni interes za to zadevo, vendar je upošteval prizadevanja ECB, da pritožniku in javnosti zagotovi čim več informacij o tem in zaključi zadevo.



Zaključek

Varuh človekovih pravic na podlagi preiskave zaključi ta primer z naslednjo ugotovitvijo:

Evropska centralna banka ni imela nepravilnosti.

Pritožnik in Evropska centralna banka bosta obveščeni o tej odločitvi .

Emily O'Reilly evropska varuhinja človekovih pravic

Strasbourg, 22. 2021

[1] Več informacij je na voljo na:

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

[2] Eurosistem sestavljajo ECB in nacionalne centralne banke tistih držav, ki so uvedle euro.

[3] Več informacij je na voljo na:

<https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/app/html/index.en.html#pspp> [Povezava].

[4] Sodba Sodišča z dne 11. decembra 2018 v zadevi C-493/17 *Weiss a.o.*, na voljo na

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

Sporočilo za javnost je na voljo na:

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

[5] Sodba drugega senata BVerfG z dne 5. maja 2020–2 BvR 859/15, na voljo na

http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html [Povezava]. Sporočilo za javnost je na voljo na:
<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-032.html>
[Povezava].

[6] Več informacij je na voljo v pismu predsednika ECB Evropskemu parlamentu z dne 29. junija 2020, ki je na voljo na:

https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.mepletter200629_Simon~ece6ead766.en.pdf
[Povezava],

ali v govoru člana Izvršilnega odbora ECB z dne 2. julija 2020, ki je na voljo na:



<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200702~87ce377373.en.html>
[Povezava].

[7] V skladu s Sklepom Evropske centralne banke z dne 4. marca 2004 o dostopu javnosti do dokumentov Evropske centralne banke (ECB/2004/3), kakor je bil spremenjen:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004D0003%2801%29>
[Povezava].

[8] Odgovori na vprašalnik o razširjenem programu nakupa premoženja (15. november 2016), pripravljen v skladu z odstavkoma 27 in 27a nemškega zveznega ustavnega sodišča.

[9] Pisna izjava (ECB) v zadevi C-493/17 (30. november 2017).

[10] V skladu s Protokolom (št. 4) o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in ECB, ki je del Pogodbe o delovanju EU, je na voljo na spletni strani
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FPRO%2F04>
[Povezava].

[11] Člen 4(1)(a), prvi namen Sklepa ECB/2004/3.

[12] Druga alineja člena 4(1)(a) Sklepa ECB/2004/3.

[13] Člen 4(3) Sklepa ECB/2004/3.

[14] Poročilo o sestanku je na voljo na:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/137337> [Povezava].

[15] Svet ECB je glavni organ odločanja ECB. Sestavlja ga šest članov Izvršilnega odbora in guvernerji nacionalnih centralnih bank 19 držav euroobmočja.

[16] Člen 10(4) Protokola o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in ECB določa:
„Sestanki na sejah [Sveta ECB] so zaupni. Svet ECB se lahko odloči, da objavi izid svojih posvetovanj.“

[17] ECB se je sklicevala na sodbo Sodišča z dne 19. decembra 2019 v zadevi *Evropska centralna banka proti Espírito Santo Financial (Portugalska)*, C-442/18 P
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221794&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>
[Povezava].

[18] Protokol o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in ECB, glej opombo 10.

[19] Glej sodbo Sodišča z dne 19. decembra 2019 *Evropska centralna banka proti Espírito Santo Financial (Portugalska)*, C-442/18 P, na voljo na:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221794&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>
[Povezava] in sodba Sodišča z dne 21. oktobra 2020 *Evropska centralna banka proti Espírito*



Santo Financial Group C-396/19 P, na voljo na:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232705&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>
[Povezava]

[20] Račun seje Sveta ECB o denarni politiki 3. in 4. junija 2020, ki je na voljo na:

<https://www.ecb.europa.eu/press/accounts/2020/html/ecb.mg200625~fd97330d5f.en.html>
[Povezava]

[21] Glej sodbo Splošnega sodišča z dne 4. junija 2015, *Versorgungswerk proti ECB*, T-376/13, točke 53–55:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=164732&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>
[Povezava].