

Решение на Европейския омбудсман за приключване на проверка по жалба 888/2007/VIK срещу Европейската комисия

Решение

Случай 888/2007/VIK - Открит на 14/05/2007 - Решение от 11/01/2010

ЖАЛБАТА И СВЪРЗАНАТА С НЕЯ ФАКТИЧЕСКА ОБСТАНОВКА

1. Жалбоподателят е български гражданин, който съобщава на Комисията за съществуваща според него широкомащабна корупционна схема, свързана с процеса на реституция и приватизация в България.
2. Жалбоподателят обяснява, че е изпратил писмо с приложени документи до председателя на Комисията, в което подробно описва гореспоменатия процес на реституция. По-конкретно писмото се спира на някои специални инструменти, които дават право на българските граждани да получат компенсация за тяхна собственост, национализирана от държавата, която не може да им бъде върната. За да компенсира такива граждани, държавата издава облигации, наречени в българското законодателство „компенсаторни инструменти“. Подобни инструменти могат да се използват в процеса на приватизация за закупуване на държавни активи [1]. Жалбоподателят твърди, че от 1 януари 2007 г. всички компенсаторни инструменти, които не са били използвани, официално се считат за държавен дълг. Според жалбоподателя цялата сума възлиза на приблизително 700 млн. български лева [2]. Той твърди, че процесът на погасяване на този държавен дълг е корумпиран, и моли Комисията да разгледа въпроса и да го включи в процеса на мониторинг.
3. Жалбоподателят твърди, че Комисията не е отговорила на молбата му. Затова той изпраща напомнително писмо, на което получава отговор на 27 октомври 2006 г. Жалбоподателят обаче не е удовлетворен от този отговор.
4. Настоящата жалба се отнася до твърдението на жалбоподателя, че Комисията не е отговорила своевременно на първото му писмо (което той твърди, че е изпратил на 25 март 2006 г.) и че не е дала удовлетворителен отговор на посочените от него проблеми.



ПРЕДМЕТ НА ПРОВЕРКАТА

5. Омбудсманът извежда следните твърдения:

- Комисията не е отговорила своевременно и по подходящ начин на писмото на жалбоподателя от 25 март 2006 г.
- Отговорът на Комисията не е удовлетворителен що се отнася до съществуващото на писмото.
- Комисията не е потърсила решение на проблемите, посочени в писмото на жалбоподателя.

6. Според жалбоподателя Комисията следва да включи в процеса на мониторинг:

- въпроса с неизплатения държавен дълг от над 700 млн. български лева, и
- задължението на България да води борба с корупцията, включително с корупционната схема, посочена в неговото писмо до Комисията.

7. Жалбоподателят също така твърди, че Комисията следва да разработи и приложи конкретни мерки за борба с корупцията в държавите-членки на ЕС. Той обаче не е предприел необходимите предварителни административни постъпки, за да се обърне към Комисията във връзка с това твърдение. Затова на основание член 2, параграф 4 от Устава на Европейския омбудсман, Омбудсманът не включва тази част от жалбата в своята проверка.

ПРОВЕРКАТА

8. Омбудсманът започва проверка на 14 май 2007 г. и изисква от Комисията да предостави становище. На 20 септември 2007 г. Комисията изпраща становището си на английски, а на 15 октомври 2007 г. изпраща превод на български. Забележките на жалбоподателя са получени на 30 ноември 2007 г.

9. На 19 март 2008 г. Омбудсманът предприема допълнителна проверка. Той приканва Комисията да разясни позицията си във връзка с конкретния проблем, посочен от жалбоподателя, а именно твърдението за корупционна схема при сделките с компенсаторни инструменти в България. На 4 юли 2008 г. Комисията предоставя отговор, а жалбоподателят изпраща забележките си на 30 септември 2008 г.

10. На 31 март 2009 г. и след внимателно разглеждане на забележките на жалбоподателя, Омбудсманът представя на Комисията предложение за приятелско споразумение в съответствие с член 3, параграф 5 от неговия Устав.

11. В писмо от 28 август 2009 г. Комисията изпраща становището си във връзка с предложението за приятелско споразумение. Превод на отговора на Комисията на български е предоставен на 14 септември 2009 г. и е изпратен на жалбоподателя за забележки, които той изпраща на 10 ноември 2009 г.



АНАЛИЗ НА ОМБУДСМАНА И НАПРАВЕНИТЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Предварителни бележки

12. В своята жалба жалбоподателят на практика приканва Комисията да включи посочения по-горе въпрос в мониторинга си. Комисията го тълкува като ново искане за разработване на индикативен показател, свързан с държавния дълг на България. В своето писмо до Комисията жалбоподателят моли „*въпросът с неизплатения държавен дълг от 700 млн. български лева*“ да бъде включен в процеса на мониторинг от страна на Комисията. Омбудсманът не счита, че молбата на жалбоподателя Комисията да наблюдава посочения въпрос представлява ново искане. Следователно то попада в обхвата на настоящата проверка.

13. Омбудсманът посочва, че той няма правомощия да проверява твърденията на жалбоподателя относно корупция сред българските органи. Обхватът на проверката му се ограничава до това да провери дали отговорът на Комисията на оплакванията на жалбоподателя е бил подходящ и съобразен с принципите на добро управление.

14. Омбудсманът отбелязва, че жалбоподателят е възразил, че твърденията, направени от него по настоящата жалба, намират своето основание в българското законодателство и следователно той не е в състояние да потърси защита по съдебен ред на национално равнище. В този контекст е важно да се изясни, че Европейският омбудсман има правомощия да разглежда жалби за лошо управление в институции, органи, служби и агенции на Съюза. Следователно той няма правомощия да разглежда твърдения относно съществуването на националното законодателство. Подобни оплаквания могат обаче да бъдат отнесени до националния законодател - българския парламент.

А. Относно първото твърдение на жалбоподателя (процедурен аспект)

Представените пред Омбудсмана аргументи

15. Жалбоподателят твърди, че Комисията не е отговорила навреме на писмото му от 25 март 2006 г. На 4 октомври 2006 г. той изпраща на Комисията напомнително писмо и получава отговор на 27 октомври 2006 г. Според него Комисията не е отговорила на първото писмо в разумен срок, още по-малко в рамките на максималния срок от два месеца, предвиден в член 17 от Европейския кодекс за добро административно поведение [3] (Кодекса). Той изтъква, че Комисията не е посочила името и телефонния номер на служителя, който се е занимавал със случая. Той посочва, че този пропуск представлява нарушение на член 14 от Кодекса.



16. В своето становище Комисията изтъква, че въз основа на наличните данни не е ясна датата на първото писмо на жалбоподателя до Комисията. В жалбата си жалбоподателят се позовава на писмо, изпратено от него до Комисията на 25 март 2006 г. На 27 октомври 2006 г. обаче ГД „Разширяване“ на Европейската комисия отговаря на писмо, изпратено от жалбоподателя на 4 октомври 2006 г. Няма данни за изпратено от него предишно писмо. Затова Комисията отхвърля твърдението, че не е отговорила на жалбоподателя своевременно и по подходящ начин.

17. В забележките си жалбоподателят обяснява, че се е срещнал с представители на делегацията на Комисията в София през пролетта на 2006 г. Той не може да докаже датата, на която е изпратил първото си писмо до Комисията, защото го е занесъл лично в делегацията на Комисията в София, но писмото не е било заведено с входящ номер. Жалбоподателят подчертава, че е недопустимо Комисията да твърди, че не е получила първото писмо. Според него в делегацията на Комисията в София не са завели правилно входящата кореспонденция. След като не получава отговор на първото си писмо, той изпраща повторно копие от него след втора среща с представители на делегацията на Комисията.

18. В телефонен разговор със службата на Европейския омбудсман на 12 март 2008 г. жалбоподателят изяснява, че не желае да се разглежда повече процедурният аспект на жалбата му. Исква само да получи информация за гледната точка на Комисията по повод твърденията за корупция, свързана с компенсаторните инструменти в България. Освен това иска да знае дали Комисията е склонна да включи този въпрос в мониторинга.

Анализ на Омбудсмана

19. Предвид гореизложеното Омбудсманът счита, че по-нататъшни проверки по първото твърдение на жалбоподателя са необосновани.

Б. Относно второто и третото твърдение на жалбоподателя и свързаното с тях искане (жалбата по същество)

Представените пред Омбудсмана аргументи

20. Що се отнася до съществуващото на настоящата жалба, жалбоподателят твърди, че Комисията не е отговорила удовлетворително на изразеното от него безпокойство относно предполагаемата широкомащабна корупционна схема, свързана с компенсаторните инструменти в България. Той също така твърди, че Комисията не е потърсила разрешение на посочените от него проблеми и че тя следва да ги включи в осъществявания от нея мониторинг.

21. По-конкретно жалбоподателят е информирал Комисията, че на обикновените притежатели на компенсаторни инструменти в България не е била дадена равна



възможност да ги реализират. Той твърди, че те не са могли да участват в съответните сделки, в които е можело да бъдат използвани тези инструменти, защото информацията за тях е била достъпна само на лицата, заемащи високопоставени длъжности. Освен че са злоупотребявали с вътрешна информация, изпълнителните органи не са били задължени от българското законодателство да обезпечат издаваните компенсаторни инструменти. В резултат на това тези инструменти са се продавали значително под номиналната им стойност. Жалбоподателят също така твърди, че при липсата на изрично формулирано задължение държавата да плаща лихва върху този неуреден държавен дълг, изпълнителните органи нямат финансов стимул да приключат процеса на реституция в обозримо бъдеще. Той твърди, че този процес представлява „*държавна финансова пирамида*“, която заедно със своите „*пирамидални корупционни схеми*“ подрива правовия ред в страната и поражда сериозни финансови загуби за обикновените граждани, които не могат да се възползват изцяло от компенсаторните инструменти. Според жалбоподателя единствената възможност за обикновените притежатели на компенсаторни инструменти е да ги търгуват на фондовата борса.

22. В отговора си от 27 октомври 2006 г. Комисията информира жалбоподателя за механизма за сътрудничество и проверка, предвиден в Съобщение от 26 септември 2006 г. [4] и създаден с Решение от 13 декември 2006 г. [5]. Комисията подчертава, че този механизъм ще създаде система, която да наблюдава отблизо усилията на България в борбата с корупцията. Наблюдението се основава на шест индикативни показателя, в които се включват и мерки за засилване на борбата с корупцията и за укрепване на българската съдебна система.

23. В своята жалба до Омбудсмана жалбоподателят изразява неудовлетворение от отговора на Комисията, в който не се съдържа никаква информация за това как тя оценява описаната и твърдяна от него широкомащабна корупционна схема. Той изтъква, че Комисията не посочва кои части от писмото намира за важни. Според него отговорът на Комисията е в нарушение на принципа на обективност, посочен в член 9 от Кодекса.

24. В становището си Комисията отбелязва, че първоначалното писмо на жалбоподателя до председателя на Комисията е изпратено през 2006 г. - преди присъединяването на България към ЕС и преди Комисията да приеме механизма за сътрудничество и проверка.

25. Комисията обяснява, че в писмото си от 27 октомври 2006 г. насочва жалбоподателя към гореспоменатия механизъм и посочва съответния уебсайт на Комисията за допълнителна информация. Генерална дирекция „Разширяване“ е била в течение на разговорите на жалбоподателя с представители на делегацията на Комисията в София по този въпрос. Заключение на Комисията е, че този подход „*изглежда достатъчен*“.

26. Комисията разяснява, че механизмът за сътрудничество и проверка е предвиден в Договора за присъединяване и се отнася единствено за България и Румъния. Това има за цел да гарантира навременното присъединяване на тези страни към ЕС на 1 януари 2007 г. и също така да обърне внимание на недостатъците и останалите неизяснени въпроси,



посочени в мониторинговия доклад на Комисията относно степента на готовност за членство в ЕС на България и Румъния от 26 септември 2006 г. [6] . Комисията информира жалбоподателя, че продължава да подпомага България в усилията ѝ да изпълни посочените индикативни показатели в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност.

27. Комисията също така се позовава на своя първи доклад относно напредъка на България по съпътстващите мерки след присъединяването [7] , публикуван на 27 юни 2007 г. Глава трета от този доклад е за напредъка на България в изпълнението на съответните индикативни показатели в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност. Комисията обяснява, че този доклад се основава на множество източници, включително анализа на доклада на България до Комисията от 30 март 2007 г. Използван е и приносът на мисия от експерти, оценяващи напредъка, както и приносът на национални и международни неправителствени организации. По отношение на борбата с корупцията докладът заключава, че „ *като цяло, напредъкът в съдебното третиране на случаите на корупция от високо равнище в България е недостатъчен.* " (4-ти индикативен показател). Комисията не счита обаче, че на този етап следва да се приложат предпазните клаузи от Договора за присъединяване.

28. Комисията отбелязва, че на всеки 6 месеца се извършва актуализация на нейните доклади относно резултатите от механизма за сътрудничество и проверка. Тя добавя, че следващият доклад ще бъде изготвен в началото на 2008 г. и че друг доклад ще бъде изготвен в средата на 2008 г.

29. Относно твърденията за възможна корупция в рамките на държава-членка на ЕС, Комисията подчертава, че ЕС и Комисията „*нямат компетентност за намеса в такива въпроси*“ . Във връзка с това тя изтъква, че правомощията на ЕС и Комисията в областта на наказателното правораздаване произтичат от Договора за Европейския съюз, който не предвижда процедура за установяване на нарушения, за разлика от предвиденото в Договора за създаване на Европейската общност. [8] Следователно според Комисията подобни твърдения за възможна корупция е най-добре да се разследват от съответните национални органи или българската съдебна система.

30. По този начин Комисията отхвърля твърденията на жалбоподателя за това, че не е предоставила задоволителен отговор по съществото на неговия случай или че не е потърсила решение на проблемите, за които е докладвал.

31. В своите забележки жалбоподателят продължава да застъпва становището, че Комисията не е предоставила задоволителен отговор. В този смисъл той представя следните аргументи.

32. Комисията е упоменала, най-общо, своята система на мониторинг на борбата срещу корупцията в България. При все това, тя не е предоставила коментар относно подробната аргументация на жалбоподателя във връзка с предполагаемата от него широкомащабна



корупционна схема, свързана с използването на компенсаторни инструменти.

Предоставената от Комисията информация е била интересна, но неотнормима към съществото на жалбата. Нещо повече, приложените от Комисията документи не споменават горепосочения проблем.

33. Фактът, че жалбоподателят е изпратил писмото си преди присъединяването на България към ЕС, не освобождава Комисията от задължението ѝ да предприеме подходящи мерки по отношение на посочения от него проблем. Комисията обаче не е предприела мерки в тази насока.

34. В своите забележки жалбоподателят също така разяснява, че той не изисква от Комисията да предприеме конкретни мерки срещу корумпирани лица. Той единствено желае Комисията да предприеме съответните мерки, които попадат *„в рамките на нейната компетентност“*. В този смисъл, той желае Комисията да включи в процеса на мониторинг и погасяването на горепосочения държавен дълг. Той също така разяснява, че никога не е отправял искане към Комисията да задейства предпазна клауза срещу България или да предприеме каквито и да било мерки с обратна сила. Във връзка с това той отбелязва, че корупционната схема, която е описал в изпратеното през 2006 г. писмо до Комисията, е продължила да съществува след присъединяването на България към ЕС през 2007 г.

35. Жалбоподателят наред с това отбелязва, че не може да се възползва от предложението на Комисията да занимае с проблема компетентните национални органи, които са натоварени с борбата срещу корупцията, или националните съдилища. Причина за това е обстоятелството, че корупционната схема, за която говори, намира правна основа в българското законодателство. Според жалбоподателя редица известни министри, прокурори и съдии са се възползвали от съответните български закони, за да придобият апартаменти, фабрики и други ценни активи, като са заплатили само 10% от определената от държавата цена, която дори не покрива пазарната цена. Тази възможност обаче не е била достъпна за обикновените притежатели на компенсаторни инструменти.

36. Жалбоподателят изразява своето убеждение, че компетентните национални органи биха предприели необходимите мерки за спиране на корупционната схема единствено ако подлежат на мониторинг от страна на Комисията. Липсата на действия от страна на Комисията би позволила недопустимото натрупване на богатства от лица, заемащи висши длъжности, да продължава.

37. Жалбоподателят стига до заключението, че отговорът на Комисията е незадоволителен, тъй като той не предоставя конкретен отговор по съществото на повдигнатия от него въпрос. Наред с това той отбелязва, че Комисията е длъжна да представи основанията за своето решение (съобразно разпоредбите на член 18 от Кодекса), което според него тя не е сторила в този случай.

38. Омбудсманът анализира внимателно представената му информация. Той отбелязва,



че жалбоподателят поставя особен акцент върху предполагаемата широкомащабна корупционна схема при сделките с компенсаторни инструменти в България, както и върху факта, че Комисията не е предоставила никакви коментари конкретно по този въпрос. Във връзка с това той изисква от Комисията да разясни своята позиция по този конкретен въпрос.

39. В отговор на това искане, Комисията отново подчертава, че ЕС и Комисията нямат компетентност за намеса по въпроси, свързани с евентуална корупция в държава-членка на ЕС, като например предполагаемата широкомащабна корупционна схема при сделките с компенсаторни инструменти в България. Правото на разследване и други целесъобразни действия в тази връзка остават в компетентността на отделните държави-членки. Поради това твърдението на жалбоподателя може да се разгледа най-добре от съответните български органи или съдилища. Наред с това Комисията предоставя на жалбоподателя последния си към момента междинен доклад [9] (публикуван през февруари 2008 г.) относно напредъка на България по механизма за проверка и сътрудничество.

40. В допълнителните си забележки жалбоподателят отбелязва, че допълнителните коментари на Комисията са отново от общ характер, тъй като се отнасят до подхода на Комисията като цяло. Според жалбоподателя Комисията не разяснява защо счита, че по отношение на конкретния въпрос, повдигнат от него, не е необходимо предприемането на мерки. Предоставената от Комисията информация би могла да бъде получена от всеки заинтересуван, без да се налага подаване на жалба до Омбудсмана. Жалбоподателят стига до заключението, че допълнителното становище на Комисията отново не предоставя конкретни обяснения или ясни основания, които обосновават липсата на действия от нейна страна във връзка с неговото искане за мониторинг върху предполагаемата корупционна схема.

41. Жалбоподателят потвърждава, че съветът, който Комисията му дава, а именно да се обърне към националните органи, е правилен по принцип. При все това той не е приложил в неговия случай. Описаните нарушения се извършват въз основа на действащото българско законодателство, което в този контекст изглежда нарушава българската Конституция. Въпреки това според жалбоподателя българските граждани нямат право на пряка жалба до българския Конституционен съд.

42. Наред с това той отбелязва, че не желае Комисията просто „да предостави коментари“, а по-скоро да предприеме конкретни действия с цел осъществяване на мониторинг във връзка с горепосочената корупционна схема.

43. Жалбоподателят също така представя още един аргумент, а именно, че Комисията вече е включила в извършваните от нея дейности на мониторинг въпроси, които според него са сходни с описаните от него проблеми. Част от тях са например изискванията за мерки за защита на лицата, които подават сигнали за корупция [10], които са включени в подраздел на индикативен показател 4 от доклада на Комисията от февруари 2008 г. Жалбоподателят счита, че предметът на неговата жалба е сходен, тъй като също се



отнася до защитата, както в случая на лица, които подават сигнали за корупция, на притежателите на компенсаторни инструменти в България, които са претърпели имуществени и неимуществени вреди в резултат от въпросната корупция.

44. Жалбоподателят предлага Комисията да включи докладваната от него корупция като подраздел на индикативен показател 4 от процеса на мониторинг. Чрез този подход той счита, че Комисията би показала ясно своето намерение да подкрепи усилията на България за борба срещу корупцията, което на свой ред би довело до конкретни резултати. Ако Комисията предприеме действия във връзка с това предложение, българските държавни служители не биха продължили да използват схемата, тъй като биха изпитвали страх от последиците от обществен скандал. Това би създавало също така възможност за българската прокуратура да предприеме конкретни разследвания.

45. Накрая той призовава Омбудсмана да направи препоръка и да изиска от Комисията да включи подраздел в рамките на индикативен показател 4 във връзка с предмета на неговата жалба, за да се предотврати бъдеща корупция в този контекст.

Предварителен анализ на Омбудсмана, водещ до предложение за приятелско споразумение

46. Омбудсманът отбелязва, че Комисията е предоставила на жалбоподателя подробна информация относно механизма на мониторинг, установен през 2006 г. Тя отбелязва шестте индикативни показателя, определени за България, и начина, по който събира данни за своите доклади. Комисията също така посочва съответните данни относно положените от България усилия за борба срещу корупцията. Във връзка с това тя упоменава по-специално индикативен показател 4 от механизма за сътрудничество и проверка, който гласи следното:

„Провеждане и докладване за професионални и надпартийни разследвания по обвинения в корупция на високо равнище. Докладване за вътрешни проверки на публичните институции и за огласяване на имуществото на високопоставени длъжностни лица.“

47. Омбудсманът счита, че предоставената от Комисията обща информация за механизма за сътрудничество и проверка в контекста на задълженията на България за борба срещу корупцията е определено полезна.

48. При все това следва да се отбележи, че жалбоподателят е отправил конкретно твърдение за корупция и е представил подробни аргументи във връзка с това, защо счита, че този въпрос заслужава вниманието на Комисията. Комисията не се е занимавала със същината на този въпрос. Вместо това тя е заявила, че няма компетентност за намеса в такива въпроси, при условие че правото за разследване и други целесъобразни дейности принадлежи на отделните държави-членки и че следователно обвинението на жалбоподателя може да се разгледа най-добре от съответните български органи или съдилища.



49. Омбудсманът отбелязва обаче, че жалбоподателят не е изискал от Комисията тя самата да разследва скандала с корупция, който той счита, че съществува в посочената от него област. Той единствено е поискал от Комисията да включи въпроса в процедурата на мониторинг, извършвана от нея. Горепосоченият аргумент, представен от Комисията, е следователно правилен, но не обяснява защо Комисията счита, че не може да изпълни искането на жалбоподателя.

50. Омбудсманът припомня, че в съответствие с член 1 от Решение на Комисията от 13 декември 2006 г., България трябва да докладва пред Комисията относно постигнатия напредък по механизма за проверка и сътрудничество. Комисията може във всеки момент да събира и обменя информация относно съответните индикативни показатели. Тези показатели са установени от самата нея. В този смисъл, на пръв поглед изглежда, че Комисията решава кои въпроси следва да се включат в процеса на мониторинг.

51. Омбудсманът отбелязва, че индикативен показател 4 от мониторинга включва *„обвинения в корупция на високо равнище“*. Съответно, не изглежда невъзможно да се твърди, че конкретното обвинение, отправено от жалбоподателя във връзка с процеса на реализация на компенсаторни инструменти в България, би могло да попадне в рамките на тази категория. Във всеки случай изглежда, че докладите на Комисията относно напредъка на България в рамките на механизма на мониторинг сочат, че специфични аспекти на евентуална корупция са обхванати от мониторинга. В тези доклади се разглежда контролът върху финансирането на политическите партии например, както и мониторингът на конфликт на интереси в областта на обществените поръчки в България. Това изглежда е потвърждение, че включването на конкретното твърдение на жалбоподателя за корупция, свързана със сделките с компенсаторни инструменти, не би било несъвместимо с процеса на мониторинг осъществяван от Комисията.

52. За да бъдат избегнати евентуални недоразумения, Омбудсманът намира за целесъобразно да изтъкне, че не счита, че Комисията е задължена да включва в процеса на мониторинг всяко едно твърдение за корупция в България, отправено от граждани. При все това той застъпва становището, че когато Комисията счете, че определено твърдение не следва да бъде включено в процеса на мониторинг, тя трябва да предостави задоволително обяснение за своята позиция.

53. С оглед на гореизложеното Омбудсманът стига до предварителното заключение, че Комисията не е предоставила задоволително обяснение на своята позиция, което представлява случай на лошо управление. Във връзка с това той отправя съответно предложение за приятелско споразумение в съответствие с член 3, параграф 5 от Устава на Европейския омбудсман:

Комисията би могла да преразгледа искането на жалбоподателя за включване в своя процес на мониторинг на твърденията за корупция, свързана с компенсаторни инструменти в България. В този случай Комисията би могла или да приеме това искане или да предостави задоволително обяснение защо не може да го приеме.



Представените пред Омбудсмана аргументи след предложението му за приятелско споразумение

54. В своя отговор Комисията посочва, че е съгласна с Омбудсмана, че от нейната преценка зависи кои въпроси да включи в мониторинга по механизма за сътрудничество и проверка. Комисията обяснява, че предвид широкия обхват на механизма, тя се е съсредоточила върху „най-често срещаните и значими проблеми“. Следователно е проследила въпроси, като финансирането на политическите партии, които често се съобщават като генериращи корупция механизми, или конфликта на интереси, довел до спиране на средствата от ЕС за България. Този съвременен подход и степенуване по приоритети предоставят възможност за справедлива оценка на настоящото положение в България.

55. Съгласно информацията, получена от Комисията от различни източници, процесът на приватизация в България е на приключване. Основните етапи на приватизация и сделки с компенсаторни инструменти са осъществени през 90-те години и началото на настоящото десетилетие, т. е. основно преди присъединяването на България към ЕС. Комисията е заявила, че няма данни за каквито и да било обосновани твърдения от експерти, неправителствени организации, дипломатически представителства или други източници, посочващи, че компенсаторните инструменти понастоящем представляват значителен източник на корупция в България. Броят на приватизационните сделки е нисък, за разлика от първите години от процеса на прехода. Броят на сделките с компенсаторни инструменти, осъществени на Българската фондова борса, е почти незначителен. Според Комисията засегнатият въпрос е „от маргинално значение“ за оценката ѝ на напредъка в борбата с корупцията в България, тъй като компенсаторните инструменти не могат да продължават да се считат за значителен източник на корупция. В заключение, Комисията отбелязва, че периодично извършва оценка на положението на публичните финанси в България, включително равнището на публичния дълг, в рамките на Пакта за стабилност и растеж.

56. С оглед на гореизложеното, Комисията посочва, че не счита евентуалната корупция, свързана с компенсаторни инструменти, за съществен показател за измерване на напредъка по механизма за сътрудничество и проверка. Вследствие на това Комисията не счита за целесъобразно да го включи в своя мониторинг.

57. В допълнителните си забележки жалбоподателят изразява неудовлетворението си от отрицателния отговор на Комисията на предложението на Омбудсмана за приятелско споразумение.

58. Той посочва, че в отговора си Комисията неправилно се позовава на „процеса на масова приватизация в България“. В това отношение жалбоподателят посочва, че в съответствие с българското приватизационно законодателство в страната съществуват три вида приватизация - „масова“ приватизация, „касова“ приватизация и „работническо-мениджърска“ приватизация. Според жалбоподателя жалбата му се



отнася изключително за втория вид приватизация, т. е. „касовата“ приватизация. Обстоятелството, че Комисията е допуснала фактическа грешка, като е цитирала процеса на „масова“ приватизация, според него показва, че Комисията не е добре информирана относно приватизационния процес в България. Вследствие на това липсата на достатъчни познания по съществото на въпроса е попречило на Комисията да вземе правилното решение във връзка с настоящата жалба.

59. Жалбоподателят е счел, че подходът на Комисията за „*степенуване по приоритети*“ на някои въпроси в осъществявания от нея мониторинг, представлява субективно тълкуване на правата и задълженията ѝ. По негово мнение в рамките на своите правомощия институцията трябва постоянно да наблюдава положението в страната. Следователно тя не трябва да се съсредоточава върху „*най-често срещаните и значими проблеми*“. Във всеки случай мащабът на корупцията, свързан с поставения от него въпрос, е бил достатъчно сериозен. Жалбоподателят отбелязва, че оборотът в компенсаторни инструменти, издадени по приватизационни договори в България, възлиза над 3 милиарда лева, което съставлява над 80 % от всички приватизационни сделки.

60. Жалбоподателят възразява, че Комисията не е мотивирала по подходящ начин решението си, което противоречи на член 41 параграф 2 от Хартата на основните права на ЕС. По-специално, Комисията не е посочила кой публичен интерес защитава, като е отказала да включи корупцията, свързана с компенсаторните инструменти в осъществявания от него мониторинг.

61. Жалбоподателят признава, че Комисията действително противодейства на корупционните практики. Следователно той е очаквал, че институцията би включила този въпрос в осъществявания от нея мониторинг. Отказът на Комисията обаче не би помогнал да се постигне целта за превръщане на процеса в по-прозрачен и публично контролиран, което в последна сметка би довело до намаляване на корупционните практики в тази област.

62. Жалбоподателят отбелязва, че заключението на Комисията, че процесът на приватизация в България е в процес на приключване, е правилно. Той се съгласява и със заявлението на Комисията, че „*компенсаторните инструменти не могат да продължават да се считат за значителен източник на корупция*“. Според него самите инструменти действително не могат да бъдат източник на корупция. Корумпиран е по-скоро начинът, по който тези инструменти се реализират. Обстоятелството, че пазарът на компенсаторни инструменти е почти незначителен, не може да бъде валидно основание за отказ от страна на Комисията да осъществява мониторинг върху процеса. Напротив, липсата на динамика на пазара би трябвало да подтикне Комисията към активност.

63. Според жалбоподателя значителен брой компенсаторни инструменти все още са притежание на български граждани, които обаче не могат да ги използват поради бездействие от страна на българското правителство. Жалбоподателят възразява, че българското правителство не е одобрило план за действие за реализацията на тези



инструменти, което съставлява основа за съществуващите корупционни практики. От една страна, сделките на фондовата борса остават незначителни и ако собствениците пожелаят да продадат тези инструменти на фондовата борса, те биха получили едва около 25 % от номиналната им стойност. От друга страна, лицата, разполагащи с вътрешна информация, са успели да получат печалба от около 75 %. Жалбоподателят изразява категоричното си убеждение, че информацията относно това кога и какво може да се приватизира с компенсаторни инструменти е била достъпна само за вътрешни хора и не е била на разположение на обикновените граждани. По мнението на жалбоподателя това е в явено нарушение на правото на собственост, закрепено в член 17 от Хартата на основните права на ЕС.

64. В заключение жалбоподателят коментира използването на думата „маргинален“ от страна на Комисията. Той посочва, че е обидно да се счита, че проблемът е „незначителен“. За да подкрепи своя аргумент, жалбоподателят изтъква, че компенсаторните инструменти, издадени в замяна на национализирани преди десетилетия жилища, не биха били достатъчни за закупуването дори на кучешка колиба.

65. В заключение жалбоподателят отбелязва, че изявлението на Комисията, че периодично извършва оценка на положението на публичните финанси в България, включително на равнището на публичния дълг, в рамките на Пакта за стабилност и растеж е правилно, но неотнормено, поради факта че публичният дълг не обхваща размера на нереализираните компенсаторни инструменти в България.

Анализ на Омбудсмана след предложението му за приятелско споразумение

66. Предвид обстоятелството, че Комисията не е счела за целесъобразно да включи в процеса на мониторинг предполагаемата корупция, свързана с компенсаторни инструменти в България, Омбудсманът следва да провери дали отговорът на институцията на предложението му за приятелско споразумение съдържа задоволително обяснение на позицията ѝ.

67. Комисията обяснява, че предвид широкия обхват на механизма, тя се е съсредоточила върху „най-често срещаните и значими проблеми“. В този контекст Омбудсманът припомня, че целта на механизма на мониторинг, създаден от Комисията, е да оцени осъществения от България напредък при разрешаването на конкретните индикативни показатели в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност. Според Омбудсмана е очевидно, че подобна оценка не може да бъде извършена успешно, ако Комисията трябва да отчита всеки проблем в България, който може потенциално да бъде отнесен към съответните индикативни показатели. Следователно Омбудсманът счита, че сам по себе си подходът на Комисията, да се съсредоточи върху най-важните въпроси, е разумен.

68. Следва да се разгледа дали предполагаемата корупция, свързана с компенсаторните инструменти в България, следва да се счита за достатъчно сериозен проблем, който заслужава да бъде включен в механизма за сътрудничество и проверка.



69. За тази цел изглежда необходимо да се установи по-точно естеството на очертания от жалбоподателя проблем. Омбудсманът отбелязва, че в забележките си относно подробното становище на Комисията жалбоподателят по същество е представил следните аргументи, за да докаже, че корупционните практики, свързани с компенсаторните инструменти в България продължават: (i) българското правителство не е предоставило достатъчно обекти за приватизация, при които да могат да се използват компенсаторни инструменти и не е одобрило план за действие за ликвидацията на тези инструменти; (ii) цената на тези инструменти на Българската фондова борса понастоящем е едва около една четвърт от номиналната им стойност; и (iii) някои собственици на компенсаторни инструменти, които са разполагали с вътрешна информация относно това кога и какво ще се приватизира, са могли да реализират значителна печалба.

70. Омбудсманът счита, че първият аргумент се отнася до политиката, осъществявана от българските органи във връзка с приватизационния процес, и не изглежда да поставя какъвто и да било въпрос за корупция. Същият извод важи и за втория аргумент. В действителност жалбоподателят не е доказал, че настоящата ниска стойност на компенсаторните инструменти на Българската фондова борса е резултат от корупция.

71. Във връзка с третия аргумент на жалбоподателя обаче, Омбудсманът се съгласява, че предоставянето на вътрешна информация на определени лица, които в резултат на това са в състояние да използват притежаваните от тях компенсаторни инструменти с цел сключване на изгодни сделки в рамките на приватизационния процес, е сериозен въпрос, който действително може да бъде обвързан с корупционни практики.

72. Омбудсманът отбелязва обаче, че Комисията е обяснила, че приватизационният процес в България е в етап на приключване и че броят на сделките с компенсаторни инструменти на Българската фондова борса е почти незначителен. Жалбоподателят не е оспорил тези твърдения. При тези обстоятелства заключението на Комисията, че очертаният от жалбоподателя проблем не може понастоящем да се счита за значителен източник на корупция в България, изглежда основателно.

73. Омбудсманът освен това отбелязва, че Комисията е изтъкнала, че нито един от използваните от нея източници в хода на подготовката на мониторинговите ѝ доклади за България (експерти, неправителствени организации и дипломатически представителства) не е насочил вниманието ѝ върху споменатия от жалбоподателя проблем.

74. С оглед на гореизложеното Омбудсманът е на мнение, че Комисията е предоставила задоволително обяснение на причините, поради които счита, че поставеният въпрос не следва да бъде включен в механизма ѝ за мониторинг.

75. С това уточнение Омбудсманът отбелязва, че жалбоподателят е възразил, че броят на компенсаторните инструменти, които са притежание на български граждани, все още е значителен. Следователно не е изключено положението да се промени в бъдеще,



особено ако бъдат реализирани нови бъдещи големи приватизационни проекти. Ако това се случи, жалбоподателят може отново да поднови усилията си да насочи вниманието на Комисията към набелязания от него проблем и да поиска от институцията да разгледа въпроса.

76. С оглед на гореизложеното Омбудсманът счита, че вследствие на неговото предложение за приятелско споразумение Комисията е предоставила задоволително обяснение за своята позиция. Въпреки това, жалбоподателят подчертава ясно, че остава неудовлетворен. Очевидно е при това положение, че не е възможно постигането на приятелско споразумение по този случай. Като се има предвид обаче, че обяснението на Комисията е разумно, Омбудсманът възприема становището, че няма необходимост от допълнителни проверки по съществото на настоящата жалба.

77. В заключение следва да се отбележи, че жалбоподателят е поискал от Омбудсмана съвет относно това какви други стъпки може да предприеме за постигане на положително решение за включването на нов индикативен показател във връзка с предмета на жалбата в механизма за мониторинг на Комисията. В отговор на този въпрос Омбудсманът би искал да отбележи, че жалбоподателят е свободен да се обърне към Европейския парламент, ако желае ЕС да възприеме различна политика по отношение на мониторинга на корупцията в България.

В. Заключение

Въз основа на направената във връзка с тази жалба проверка, Омбудсманът приключва случая със следното заключение:

Не са необходими допълнителни проверки по отношение на твърденията и искането на жалбоподателя.

Жалбоподателят и Комисията ще бъдат информирани за това решение.

П. Никифорос ДИАМАНДУРОС

Страсбург, 11 януари 2010 г.

[1] Компенсаторните инструменти понастоящем се търгуват на регулирания пазар на ценни книжа.

[2] 700 млн. български лева са приблизително 350 млн. евро.

[3] Европейският кодекс за добро административно поведение е достъпен на уебсайта на Европейския омбудсман: www.ombudsman.europa.eu [Връзка].



[4] Съобщение на Комисията, *Мониторингов доклад относно степента на готовност за членство в ЕС на България и Румъния*, 26 септември 2006 г., COM (2006) 549 окончателен.

[5] Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност, C(2006)6570 окончателен.

[6] COM (2006) 549 окончателен.

[7] COM (2007) 377 окончателен.

[8] Считано от 1 декември 2009 г. посоченият договор става Договор за функционирането на Европейския съюз.

[9] COM (2008) 63 окончателен/2.

[10] Докладът на Комисията от февруари 2008 г. съдържа следното: „*Създаване на административни наредби за защита на лицата, които подават сигнали за корупция*” .