

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 на Европейския омбудсман за приключване на разследването по жалба 1561/2014/MHZ срещу Европейския банков орган (ЕБО)

Решение

Случай 1561/2014/MHZ - Открит на 13/10/2014 - Решение от 06/07/2015 - Засегната институция Европейски банков орган (<p>Не е установено лошо администриране</p>) |

Случаят се отнася до забавяне от страна на Европейския банков орган (ЕБО) при разглеждането на искането на жалбоподателя ЕБО да разследва предполагаемо нарушение на правото на ЕС от страна на естонския орган за финансов надзор. Омбудсманът проучи въпроса и установи, че ЕБО е в състояние да обоснове забавянето му, в по-голямата си част. Поради тази причина, както и тъй като ЕБО се извини за забавянето и се ангажира да подобри своята процедура, омбудсманът не установи лошо администриране. Тъй като в хода на проверката ЕБО определи вътрешни срокове за разглеждане на подобни искания, омбудсманът го насърчи да формализира тези срокове чрез изменение на своя Процедурен правилник. По този начин тя приключва случая с още една забележка.

Обстоятелства, предхождащи жалбата

1. Жалбата се отнася до естонска банка (наричана по-нататък „естонската банка“).
2. На 21 май 2013 г. адвокатска кантора, представляваща жалбоподателя (наред с други заявители), подаде до Европейския банков орган („ЕБО“) искане („искането“) за разследване съгласно член 17 от Регламент (ЕС) 1093/2010 [1] на естонския орган за финансов надзор („естонския орган“) във връзка с предполагаемо нарушение на Директива 2007/44/ЕО на ЕС [2] .



3. Заявителите твърдят, че естонският орган не е оценил правилно пригодността на придобиването на по-голямата част от акциите в Естонската банка от Банката Х и нейното дружество майка Y и не е упражнил адекватен надзор върху това придобиване. Това е довело до пряк контрол върху акционерния капитал от страна на първия и до непряк контрол от страна на втория. В това отношение заявителите считат, че депозитите и капиталът на клиентите на естонската банка не са сигурни и информацията, обхваната от банковата тайна, не е сигурна.

4. На 23 май 2013 г. ЕБО потвърди получаването на искането и се ангажира да разгледа въпроса и своевременно да информира заявителите за следващите стъпки. Между юни и декември 2013 г. е имало обмен на кореспонденция между ЕБО и заявителите. ЕБО последователно потвърждава получаването на кореспонденцията и допълнителните доказателства. При всеки отделен случай ЕБО информира заявителите, че скоро ще бъдат информирани за процеса на разследване и следващите стъпки (но не са посочени причини за забавянето).

5. На 15 януари 2014 г. ЕБО уведоми адвокатската кантора, че искането е счетено за допустимо в съответствие с вътрешните правила на ЕБО за разследване във връзка с нарушение на правото на Съюза [3] .

6. Осем месеца по-късно ЕБО все още не е решил дали възнамерява да разследва естонския орган. Жалбоподателят се обърна към Европейския омбудсман.

Запитването

7. Омбудсманът започна проверка на жалбата и установи следното твърдение и иск:

1) ЕБО не е изпълнил надлежно искането;

(2) ЕБО следва да предприеме действия в отговор на искането и да информира жалбоподателя за това действие без по-нататъшно забавяне.

8. При започването на проверката Омбудсманът поиска от ЕБО да я информира за сроковете, наложени вътрешно за всяка стъпка от процедурата, когато разглежда подобни искания съгласно член 17 от Регламент (ЕС) № 1093/2010.

9. В хода на проверката омбудсманът получи становището на ЕБО по жалбата и впоследствие коментарите на жалбоподателя в отговор на становището на ЕБО. При провеждането на проверката омбудсманът взе предвид аргументите и становищата, представени от страните.

Твърдение за неадекватно разглеждане на искането



и свързаното с него искане

Аргументи, представени на омбудсмана

10. Жалбоподателят твърди, че ЕБО не е предприел действия в разумен срок и не е посочил причините за забавянето си. Искането беше подадено през май 2013 г. и едва през януари 2014 г. ЕБО взе решение относно допустимостта му. Освен това до датата на подаване на жалбата до омбудсмана (8 септември 2014 г.) ЕБО не е уведомил жалбоподателя за решението си дали възнамерява да започне разследване след искането или да приключи искането, без да започне разследване.

11. Жалбоподателят посочи, че процедурният правилник на ЕБО от 2012 г., приложим към момента на подаване на искането, прави разграничение между три етапа от процеса на разглеждане на искането: I) решението относно допустимостта; II) решението дали да започне разследване или не, и iii) разследването.

12. Настоящият процедурен правилник не предвижда срок, в рамките на който ЕБО следва да вземе решение на етапи i) и ii). Следователно се прилагат общите правила за разумен срок. Жалбоподателят заяви, че периодите от осем месеца за разглеждане на допустимостта на искането и от осем месеца за вземане на решение за започване на разследване не могат да се считат за „разумен срок“. Това важи в още по-голяма степен, ако се вземе предвид фактът, че и двете решения са „от техническо естество“.

13. В отговора си ЕБО предостави подробна информация за начина, по който е разгледал искането в хронологичен ред, както следва:

- Искането, подадено на 21 май 2013 г., беше допълнено с няколко допълнителни писма съответно от 3 юни 2013 г. (с приложени документи); 12 август 2013 г.; 9 октомври 2013 г. и 27 ноември 2013 г. (с приложени документи).
- На 3 февруари 2014 г. ЕБО се свърза с естонския орган и поиска становището му относно предполагаемото нарушение на Директива 2007/44. В отговора си от 24 февруари 2014 г. естонският орган заяви, че въпросът е бил разгледан подробно през предходните години.
- Междувременно на 17 февруари 2014 г. жалбоподателят информира ЕБО, че предварителната му оценка е изтекла в пресата. На 4 април 2014 г. жалбоподателят информира ЕБО за национално съдебно решение, свързано с искането. В отговор на това жалбоподателят беше уведомен, че е извършено „предварително разследване“ с естонския орган и че това разследване е в ход.
- На 11 април 2014 г. ЕБО поиска допълнителна информация и подкрепящи доказателства от естонския орган.
- На 29 април 2014 г. жалбоподателят представи допълнителна информация относно съответните развития в Естония. Впоследствие ЕБО информира жалбоподателя, че поради сложността на въпроса, многобройните документи в досието, ограничените му ресурси и необходимите преводи, той се нуждае от повече време, за да оцени искането и да реши дали да започне разследване срещу естонския орган съгласно член 17 от



Регламент (ЕС) № 1093/2010.

- На 3 юни 2014 г. естонският орган представи допълнителен отговор (към който бяха приложени много документи), който впоследствие беше оценен и анализиран от ЕБО.
- На датата на отговора до омбудсмана (19 декември 2014 г.) ЕБО приключи своята оценка. Той издава решение, в което изразява намерението си да закрие искането и да не започва разследване съгласно член 17 от Регламент (ЕС) № 1093/2010. На същия ден тя изпраща писмо до жалбоподателя в този смисъл.

14. ЕБО отбеляза, че е кореспондирал редовно с жалбоподателя. Тя обаче посочи, че е получила „много голяма част от сложна фактическа информация, която трябва да разгледа, за да определи как да процедира „Освен това „през лятото“ ЕБО трябваше да пренасочи ресурси към сложно и спешно разследване на неспособността на Z националните органи да предоставят защитени депозити на разположение на вложителите. Като се имат предвид последиците за вложителите в съответните Z-банки, ЕБО даде приоритет на това разследване, което доведе до непланирани забавяния при разглеждането на висящи искания.

15. В отговор на конкретното искане на Омбудсмана за информация (точка 8 по-горе) ЕБО отбеляза, че неговият правен отдел „наскоро е създал „[4] процедура за проследяване на жалби/искания, като използва конкретен „инструмент за управление на проекти“. ЕБО обясни, че „[к]огато той определя първоначални срокове за всяка жалба, основаваща се на незабавно признаване на жалбите, извършване на първоначален преглед на жалбата в срок от две седмици и, освен ако този анализ не доведе до приключване на искането на този етап, по-пълнен анализ... в рамките на още три месеца и половина и информирание на заявителя за анализа на ЕБО в рамките на още един месец.“ Тези срокове се коригират в зависимост от естеството на подадените искания, по-специално тяхната сложност, степента, до която трябва да се отправят запитвания към компетентните органи, навременността на отговорите им и необходимостта исканията да се приоритизират спрямо другата работа, извършена от правното звено. В крайна сметка целта е да се предостави на заявителя оценка в рамките на една година от получаването на искането, като същевременно бъде надлежно актуализиран.

16. Към отговора си ЕБО приложи копие от писмото си до жалбоподателя от 19 декември 2014 г. В това писмо тя информира жалбоподателя, че „има намерение да приключи [искането] и да не започва разследване съгласно член 17 от Регламент (ЕС) № 1093/2010“, и представи подробни мотиви за решението си. ЕБО заключи, че искането следва да бъде приключено, тъй като жалбоподателят не е представил съществени доказателства, които да го накарат да счита, че „нарушението, ако и когато бъде доказано, би подкопало основите на правовата държава, без какъвто и да е системен характер или аспект, водещ до нарушаване на правата на човека или на други основни свободи“. По-нататък тя посочва, че няма доказателства, че естонският орган не е изпълнил надзорните си задължения. ЕБО установи, че след като е разкрил финансовото положение на X, естонският орган е действал по начин, който изглежда е имал за цел да гарантира стабилността на естонската банка. Освен това спорните въпроси водят до



значителни съдебни спорове пред естонските административни и граждански съдилища, в които участва естонският орган.

Жалбоподателят беше приканен да представи „нова информация от значение“, която би могла да обоснове по-нататъшно разглеждане на случая в срок от четири седмици. В противен случай ЕБО ще закрие искането на жалбоподателя по категоричен начин.

ЕБО се извини на жалбоподателя за времето, необходимо за анализ на искането. Тя обясни, че това се дължи на „комбинация от много значителната работна натовареност, която ограничава ресурсите, които можем да определим при разглеждането на такива искания“ и на възникналата през лятото необходимост да се даде приоритет на други искания относно липсата на достъп на вложителите до техните депозити в две Z-банки. Той заяви, че „ще се стреми да гарантира, че в бъдеще се предоставят по-редовни актуализации на напредъка при разглеждането на такива искания“.

17. В становището си относно отговора на ЕБО от 27 февруари 2015 г. жалбоподателят счита, че ЕБО е трябвало да реши да разследва предполагаемите нарушения на правото на ЕС от страна на естонския орган и да не закрива искането. Всъщност на 19 февруари 2015 г. естонски първоинстанционен съд потвърди сериозни нарушения както на естонското право, така и на правото на ЕС от страна на Х. Това решение породило съмнения относно правилността на изявленията на естонския орган пред ЕБО и потвърди, че Х не е подходящ контролиращ акционер в Естонската банка. На 16 януари 2015 г. жалбоподателят и другите заявители отговориха на писмото на ЕБО и на 27 февруари препратиха на ЕБО копие от решението на естонския съд. Жалбоподателят твърди, че във всеки случай жалбата му до омбудсмана не е имала за цел да получи решение от Омбудсмана по съществуващото на искането, а дали ЕБО е разгледал искането в разумен срок.

18. Жалбоподателят се съгласи, че предметът на искането е сложен и че ЕБО трябва да събере доказателства. Според него обаче ЕБО не е разгледал въпроса по възможно най-ефективния начин. Когато решава дали да започне разследване (втората фаза на производството), ЕБО изглежда е започнал да се съсредоточава върху въпроси, които е трябвало да бъдат анализирани по време на третия етап (разследването). Вторият етап не е трябвало да включва подробно разследване на фактите, на които се основава искането, докато писмото на ЕБО от 19 декември 2014 г. показва, че такова подробно разследване е било извършено. Вместо това според жалбоподателя ЕБО е трябвало само да определи дали искането отговаря на критериите, посочени в приложение 2 към Процедурния правилник.

Оценка на Омбудсмана

19. Както правилно посочва жалбоподателят, в предишния и настоящия процедурен правилник на ЕБО за разследване на нарушения на правото на Съюза не се предвиждат



срокове, в които ЕБО да взема i) решения относно допустимостта на исканията и ii) решения за започване на разследване. Принципиите на оправданите правни очаквания и правната сигурност обаче изискват ЕБО да действа в разумен срок при разглеждането на исканията. Това изискване съответства на основно процесуално право, залегнало в член 41 от Хартата на основните права на ЕС, който изисква „делата [на всяко лице] да се разглеждат в разумен срок“.

20. Както съдилищата на ЕС многократно са постановявали, преценката дали въпросният срок е бил разумен следва да се извършва с оглед на специфичните за делото обстоятелства, като например сложността на делото, поведението на страните или заместващите процесуални въпроси [5] .

21. Що се отнася до решението си относно допустимостта на искането, омбудсманът счита, че ЕБО не е бил в състояние да обоснове причините, поради които е взел решение от осем месеца. Първо, както основателно твърди жалбоподателят, критериите за допустимост, установени в член 2.5 и в приложение 1 към Процедурния правилник на ЕБО от 2012 г., които се прилагат към настоящия случай, са от техническо естество и изглежда не изискват няколко месеца, за да бъдат разгледани [6] . Освен това, въпреки че допълнителната информация, която жалбоподателят е изпратил на ЕБО на 3 юни, 6 октомври и 27 ноември 2013 г., действително е можела да бъде от значение за оценката на това дали следва да бъде започнато разследването, тя със сигурност е била без значение за решението относно допустимостта с оглед на критериите, изброени в приложение 1. Омбудсманът отбелязва също така, че всички документи, приложени от жалбоподателя към неговата кореспонденция, са преведени на английски език.

22. От друга страна, Омбудсманът счита за оправдано времето, необходимо на ЕБО, за да вземе решение относно следващата процедурна стъпка, а именно предварителното решение, че искането следва да бъде приключено, без да започне разследване.

23. Омбудсманът посочва, че както в Правилника за дейността от 2012 г., така и в Правилника за дейността от 2014 г. се посочва, че тази стъпка е сравнима с разследване, макар и с предварителен характер. Всъщност член 3 от Процедурния правилник от 2012 г., който предвижда възможността за контакт със съответния компетентен орган, е озаглавен „Започване на разследването“. Член 4 от Процедурния правилник от 2014 г. е още по-ясен. В него се предвижда възможността да се установи контакт със съответния компетентен орган, заявителя или всяко юридическо или физическо лице за информация на етапа на определяне дали разследването следва да бъде започнато. Тя е озаглавена „**Предварително проучване**“ [7] [7] . Освен това в приложение 2 се прави разграничение между положителните и отрицателните фактори на разследването, които трябва да бъдат определени, преди да се вземе решение дали искането следва да бъде приключено или започнато разследване. Естеството на тези фактори (по-специално положителните фактори на разследването) изисква задълбочена оценка на фактите, закона и информацията, предоставена от компетентния орган и заявителите [8] .

24 . Омбудсманът отбелязва, че в периода от единадесет месеца между 15 януари 2014



г. (датата на решението относно допустимостта) и 19 декември 2014 г. (датата на решението, с което се изразява намерението за приключване на искането без започване на разследване) ЕБО два пъти е поискал обяснения от естонския орган (на 3 февруари и 11 април) и е провел няколко срещи със заявителите. Омбудсманът също така признава, че ЕБО е трябвало да анализира отговорите на естонския орган, да получи преводи на документите, предоставени от този орган, и да разгледа сложни и обемни доказателства. Освен това, като е дал предимство на досието Z пред искането, ЕБО е действал в рамките на правото си на преценка по отношение на организацията на вътрешната си работа.

25. С оглед на гореизложеното Омбудсманът стига до заключението, че въпреки че ЕБО не е бил в състояние да обоснове причините, поради които е отнел осем месеца, за да вземе решение относно допустимостта на искането, той е в състояние да обясни факта, че са му отнели единадесет месеца (считано от датата на решението за допустимост), за да стигне до предварителното си решение, че искането следва да бъде приключено, без да започне разследване. Поради тази причина, както и поради факта, че в писмото си, изпратено до жалбоподателя на 19 декември 2014 г., ЕБО i) се извини за забавянето и ii) се ангажира „*да гарантира, че се предоставят по-редовни актуализации относно напредъка при разглеждането на исканията в бъдеще*“, Омбудсманът не намира случай на лошо администриране.

27. И накрая, Омбудсманът отбелязва с одобрение, че понастоящем ЕБО прилага следните вътрешни срокове: най-много **пет месеца**, считано от датата на получаване на искането, в рамките на което да се вземе решение относно допустимостта на дадено искане, и най-много **една година**, считано от датата на получаване на искането, в рамките на което да се вземе решение дали да се започне разследване или да се приключи искането.

Извод

Въз основа на проверката по тази жалба омбудсманът я приключва със следното заключение:

Като се има предвид, че ЕБО се извини за неоправданото забавяне, настъпило при разглеждането на искането на жалбоподателя, и се ангажира „да гарантира, че се предоставят по-редовни актуализации относно напредъка в разглеждането на исканията в бъдеще“, омбудсманът не намира лошо администриране в този случай.

Жалбоподателят и ЕБО ще бъдат информирани за това решение.

Допълнителна забележка

ЕБО би могъл да обмисли формализиране на първоначалните срокове, установени с инструмента на ЕБО за управление на проекти, като измени съответно решението си от 2014 г. за приемане на процедурен правилник за разследване на нарушения на правото на Съюза.



Емили О'Райли Страсбург, 6.7.2015 г.

[1] Регламент (ЕС) 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган), за изменение на Решение 716/2009/ЕО и за отмяна на Решение 2009/78/ЕО на Комисията (ОВ L 331, 2010 г., стр. 12).

Член 17 „Нарушение на правото на Съюза“ гласи:

„1. Когато компетентен орган не е приложил актовете, посочени в член 1, параграф 2, или ги е приложил по начин, който изглежда представлява нарушение на правото на Съюза, [...] Органът действа в съответствие с правомощията, посочени в параграфи 2, 3 и 6 от настоящия член .

2: По искане на един или повече компетентни органи, на Европейския парламент, на Съвета, на Комисията или на Групата на участниците от банковия сектор или по своя собствена инициатива и след като уведоми съответния компетентен орган, Органът може да разследва предполагаемото нарушение или неприлагане на правото на Съюза .“

[2] Директива 2007/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 септември 2007 година за изменение на Директива 92/49/ЕИО на Съвета и директиви 2002/83/ЕО, 2004/39/ЕО, 2005/68/ЕО и 2006/48/ЕО по отношение на процедурните правила и критериите за оценка за пруденциалната оценка на придобиванията и увеличаването на дяловите участия във финансовия сектор, ОВ L 247, 2007 г., стр. 1.

[3] Решение на ЕБО/DC/2012/054 от 5 юли 2012 г. Тези правила бяха заменени на 14 юли 2014 г. с Решението на ЕБО за приемане на Процедурен правилник за разследване на нарушения на правото на Съюза (ЕВА/DC/2014/100). Същността на правилата не се промени значително.

[4] Не е посочена дата.

[5] Съединени дела T-431/10 и T- 560/10 *Nencini/Парламент* , решение от 4 юни 2013 г., все още непубликувано в Сборника, точки 43 и 44 и цитираната съдебна практика; Дело C-50/12 P *Kendrion/Комисия* , решение от 26 ноември 2013 г., все още непубликувано в Сборника, точка 96.

[6] Член 2. 5 от Правилника за дейността от 2012 г.: „ За да бъде допустимо, искането се отнася до прилагането на актовете, посочени в член 1, параграф 2 от Регламента за



ЕБО, включително техническите стандарти, установени в съответствие с членове 10—15, и по-специално неизпълнение от страна на компетентен орган да гарантира, че финансовата институция отговаря на изискванията, предвидени в тези актове. Искането не е допустимо, ако попада в категория, посочена в приложение 1 .

Приложение 1 предвижда шест ясни условия за недопустимост. Искането се счита за недопустимо, ако i) то е анонимно, не показва адреса на подателя или показва непълен адрес; II) не е посочено оплакване; III) жалбата е извън приложното поле на регламента; IV) няма данни за компетентен орган, на който може да бъде вменено предполагаемото нарушение на правото на ЕС; V) се отнася до действията/мисиите на частно лице или орган; (VI) оплакването по същество е същото като това, което вече е било разгледано от ЕБО.

[7] В член 3, параграф 1 от Процедурния правилник от 2012 г. се предвижда, че при необходимост председателят на ЕБО приканва компетентния орган да предостави информация в определен срок. Член 4 от Процедурния правилник от 2014 г., озаглавен „Предварително разследване“, предвижда, че председателят може да покани съответния компетентен орган, заявителя или всяко друго юридическо или физическо лице да предостави информация. Член 3, параграф 2 от Процедурния правилник от 2012 г. предвижда, че след получаване на цялата необходима информация председателят следва да реши дали да започне разследване, като вземе предвид неизчерпателния списък на факторите, посочени в приложение 2.

[8] Приложение 2 към Правилника за дейността от 2012 г. (приложение 2 към Правилника за дейността от 2014 г. е почти идентично) предвижда следното:

„ Положителни [разследващи] фактори: Предполагаемото нарушение подкопава основите на принципите на правовата държава (например системни нарушения, нарушения на правата на човека или основните свободи) Предполагаемото нарушение се отнася до повторно нарушение [...]; Предполагаемото нарушение може да има значително, пряко въздействие върху целите на ЕБО по отношение на: функциониране на вътрешния пазар; почтеност, прозрачност; ефективност и правилно функциониране на финансовите пазари; предотвратяване на регулаторния арбитраж и насърчаване на равни условия на конкуренция; и подобряване на защитата на клиентите.

Отрицателни [разследващи] фактори: Искането е по-подходящо за разглеждане от друго лице или орган [...]; искането е по-подходящо за разглеждане чрез други средства (например партньорска проверка, медиация); искането изглежда лекомислено или злонамерено .“