



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].

Sklep Evropskega varuha človekovih pravic o zaključku preiskave pritožbe 1561/2014/MHZ zoper Evropski bančni organ (EBA)

Odločba

Primer 1561/2014/MHZ - **Preiskava uvedena dne** 13/10/2014 - **Odločba z dne** 06/07/2015 - **Zadevna institucija ali organ** Evropski bančni organ (Nepravilnosti niso bile odkrite) |

Zadeva se je nanašala na zamudo Evropskega bančnega organa (EBA) pri obravnavi pritožnikove zahteve, naj EBA razišče domnevno kršitev prava EU s strani estonskega organa za finančni nadzor. Varuhinja človekovih pravic je zadevo preučila in ugotovila, da je EBA večinoma lahko upravičil zamudo. Iz tega razloga in tudi zato, ker se je EBA opravičil za zamudo in se zavezal, da bo izboljšal svoj postopek, varuh človekovih pravic ni ugotovil nepravilnosti. Ker je med preiskavo EBA določil notranje roke za obravnavanje podobnih zahtev, ga je varuh človekovih pravic spodbudil, naj te roke formalizira s spremembo svojega poslovnika. Zato je zadevo zaključila z dodatno pripombo.

Ozadje pritožbe

1. Pritožba se nanaša na estonsko banko (v nadaljevanju: estonska banka).
2. Odvetniška pisarna, ki zastopa pritožnika (med drugimi vlagatelji zahtevkov), je 21. maja 2013 Evropskemu bančnemu organu (v nadaljnjem besedilu: EBA) predložila zahtevek (v nadaljnjem besedilu: zahtevek) za preiskavo v skladu s členom 17 Uredbe (EU) št. 1093/2010 [1] estonskega organa za finančni nadzor (v nadaljnjem besedilu: estonski organ) v zvezi z domnevno kršitvijo Direktive EU 2007/44/ES [2] .
3. Vložniki so trdili, da estonski organ ni ustrezno ocenil primernosti pridobitve večine delnic v estonski banki s strani Bank X in njene matične družbe Y ter tega prevzema ni ustrezno nadziral. To je privedlo do neposrednega nadzora nad osnovnim kapitalom s strani prvega in



posrednega nadzora s strani drugega. V zvezi s tem so vložniki menili, da vloge in kapital strank estonske banke niso varni in da informacije, za katere velja bančna tajnost, niso varne.

4. EBA je 23. maja 2013 potrdil prejem zahtevka in se zavezal, da bo zadevo preučil in prosilce pravočasno obvestil o naslednjih korakih. Med junijem in decembrom 2013 so si EBA in vložniki izmenjali korespondenco. EBA je dosledno potrdil prejem korespondence in dodatnih dokazov. EBA je prosilce vsakič obvestil, da bodo kmalu obveščeni o postopku preiskave in nadaljnjih korakih (vendar za zamudo niso bili navedeni razlogi).

5. EBA je 15. januarja 2014 odvetniško pisarno obvestil, da se zahteva šteje za dopustno v skladu s takratnimi internimi pravili EBA o preiskavi v zvezi s kršitvijo prava Unije [3] .

6. Osem mesecev pozneje se EBA še vedno ni odločil, ali namerava preiskati estonski organ. Pritožnik se je obrnil na evropskega varuha človekovih pravic.

Preiskava

7. Varuh človekovih pravic je začel preiskavo pritožbe in ugotovil naslednje trditve in trditve:

Organ EBA ni ustrezno obravnaval zahtevka;

2) EBA bi moral sprejeti ukrepe v odgovor na zahtevo in o tem nemudoma obvestiti pritožnika.

8. Varuhinja človekovih pravic je ob začetku preiskave zaprosila EBA, naj jo obvesti o notranjih rokih za vsak korak v postopku, kadar obravnava podobne zahteve v skladu s členom 17 Uredbe 1093/2010.

9. Med preiskavo je varuhinja človekovih pravic prejela mnenje EBA o pritožbi in nato pripombe pritožnika v odgovor na mnenje EBA. Varuh človekovih pravic je pri preiskavi upošteval argumente in mnenja, ki so jih predložile stranke.

Domnevno neustrezno obravnavanje zahtevka in z njim povezanega zahtevka

Argumenti, predstavljeni varuhu človekovih pravic

10. Pritožnik je trdil, da EBA ni ukrepal v razumnem roku in ni navedel razlogov za zamudo. Zahtevke je bil predložen maja 2013, EBA pa je o dopustnosti odločil šele januarja 2014. Poleg tega EBA do datuma pritožbe varuhinji človekovih pravic (8. septembra 2014) pritožnika ni obvestila o svoji odločitvi, ali namerava začeti preiskavo na podlagi zahteve ali zaključiti zahtevek brez začetka preiskave.



11. Pritožnik je poudaril, da poslovnik EBA iz leta 2012, ki se je uporabljal ob vložitvi zahtevka, razlikuje med tremi fazami postopka obravnave zahtevka: (I) odločitev o dopustnosti; (II) odločitev o tem, ali se začne preiskava ali ne, in (iii) preiskavo.

12. Ta poslovnik ne določa časovnega okvira, v katerem bi moral EBA sprejeti odločitev v fazah (i) in (ii). Zato se uporabljajo splošna pravila o razumnem roku. Pritožnik je trdil, da se osem mesečni rok za obravnavo dopustnosti zahtevka in več kot osem mesečni rok za odločitev o tem, ali naj se začne preiskava, ne more šteti za „razumnega roka“. To še toliko bolj velja, če upoštevamo dejstvo, da sta obe odločitvi „tehnični“.

13. EBA je v svojem odgovoru predložil podrobne informacije o tem, kako je zahtevek obravnaval v kronološkem zaporedju, in sicer:

- Zahtevek, predložen 21. maja 2013, je bil dopolnjen z več dodatnimi dopisi z dne 3. junija 2013 (s priloženimi dokumenti); Z dne 12. avgusta 2013; 9. oktobra 2013 in 27. novembra 2013 (s priloženimi dokumenti).
- EBA je 3. februarja 2014 stopil v stik z estonskim organom in zaprosil za mnenje o domnevni kršitvi Direktive 2007/44. Estonski organ je v odgovoru z dne 24. februarja 2014 navedel, da je bila zadeva v preteklih letih obsežno obravnavana.
- Medtem je pritožnik 17. februarja 2014 obvestil EBA, da je bila njegova predhodna ocena posredovana tisku. Pritožnik je 4. aprila 2014 EBA obvestil o nacionalni sodni odločbi v zvezi z zahtevkom. Pritožnik je bil v odgovor obveščen, da je bila pri estonskem organu opravljena „predhodna preiskava“ in da ta preiskava še poteka.
- EBA je 11. aprila 2014 od estonskega organa zahteval dodatne informacije in dokazila.
- Pritožnik je 29. aprila 2014 predložil dodatne informacije o pomembnem razvoju dogodkov v Estoniji. Nato je EBA pritožnika obvestil, da zaradi zapletenosti zadeve, številnih dokumentov v spisu, omejenih virov in zahtevanih prevodov potrebuje več časa za oceno zahtevka in odločitev o začetku preiskave proti estonskemu organu v skladu s členom 17 Uredbe 1093/2010.
- Estonski organ je 3. junija 2014 predložil dodaten odgovor (ki mu je bilo priloženih veliko dokumentov), ki ga je nato ocenil in analiziral EBA.
- EBA je na datum odgovora varuhu človekovih pravic (19. decembra 2014) zaključil svojo oceno. Izdal je sklep, v katerem je izrazil namero, da zaključi zahtevek in ne začne preiskave v skladu s členom 17 Uredbe 1093/2010. Istega dne je pritožniku poslala dopis v zvezi s tem.

14. EBA je ugotovil, da se je redno dopisoval s pritožnikom. Vendar je poudaril, da je prejel „zelo veliko zapletenih dejanskih informacij, ki jih je moral upoštevati, da bi ugotovil, kako nadaljevati“. Poleg tega je moral EBA „v poletnih mesecih“ prerazporediti sredstva za zapleteno in nujno preiskavo o tem, da nacionalni organi Z niso dali na voljo zaščitenih vlog vlagateljem. Glede na posledice za vlagatelje v zadevnih bankah Z je EBA dalo prednost tej preiskavi, kar je povzročilo nenačrtovane zamude pri obravnavi nerešenih zahtevkov.

15. EBA je v odgovoru na posebno zahtevo varuha človekovih pravic po informacijah (točka 8 zgoraj) ugotovil, da je njegova pravna enota „pred kratkim vzpostavila“ [4] postopek za sledenje pritožbam/zahtevam z uporabo posebnega „orodja za upravljanje projektov“. EBA je pojasnil, da „[t]a določi začetne roke za vsako pritožbo, ki temelji na takojšnjem priznanju pritožb, izvede začetni pregled pritožbe v dveh tednih in, razen če analiza privede do zaključka



zahteve v tej fazi, celovitejšo analizo [...] v nadaljnjih treh mesecih in pol ter obvesti prosilca o analizi EBA v naslednjem mesecu.“ Ti roki se prilagodijo glede na naravo predloženih zahtevkov, zlasti njihovo zapletenost, obseg, v katerem je treba opraviti poizvedbe pri pristojnih organih, pravočasnost njihovih odgovorov in potrebo po prednostni razvrstitvi zahtevkov pred drugim delom, ki ga opravlja pravna enota. Končni cilj je prosilcu zagotoviti oceno v enem letu od prejema zahteve, hkrati pa ga ustrezno posodablјati.

16. EBA je odgovoru priložil kopijo svojega dopisa pritožniku z dne 19. decembra 2014. V navedenem dopisu je pritožnika obvestila, da namerava „zaključiti [zahtevek] in ne začeti preiskave v skladu s členom 17 Uredbe (EU) št. 1093/2010“, in navedla podrobne razloge za svojo odločitev. EBA je sklenil, da bi bilo treba zahtevek zaključiti, ker pritožnik ni predložil nobenih tehtnih dokazov, na podlagi katerih bi menil, da bi „kršitev, če in kadar je dokazana, ogrozila temelje pravne države, če ne bi bila sistemska narava ali kateri koli vidik, ki bi pomenil kršitev človekovih pravic ali drugih temeljnih svoboščin“. Nato je navedla, da ni dokazov, da estonski organ ni izpolnil svojih nadzornih nalog. EBA je ugotovil, da je estonski organ, potem ko je odkril finančno stanje X, ravnal tako, kot se zdi, da je bil namenjen zagotavljanju trdnosti estonske banke. Poleg tega so se v spornih zadevah pojavili pomembni spori pred estonskimi upravnimi in civilnimi sodišči, v katerih je sodeloval estonski organ.

Pritožnik je bil pozvan, naj v štirih tednih predloži „vse nove pomembne informacije“, ki bi lahko upravičile nadaljnjo preučitev zadeve. V nasprotnem primeru bi EBA zahtevo pritožnika dokončno zaključil.

EBA se je pritožniku opravičil za čas, ki ga je potreboval za analizo zahtevka. Pojasnil je, da je to posledica „kombinacije zelo velike delovne obremenitve, ki omejuje vire, ki jih lahko dodelimo za obravnavo takih zahtev“, in potrebe, ki je nastala poleti, da bi se prednostno razvrstile druge zahteve v zvezi s pomanjkanjem dostopa vlagateljev do njihovih vlog v dveh bankah Z. Izjavila je, da si bo prizadevala zagotoviti, da se bodo v prihodnje zagotavljale rednejše posodobitve napredka pri preučevanju takih zahtev.

17. Pritožnik je v svojih pripombah na odgovor EBA z dne 27. februarja 2015 menil, da bi se moral EBA odločiti, da bo preiskal domnevne kršitve prava EU s strani estonskega organa in ne bo zaključil zahtevka. Estonsko prvostopenjsko sodišče je 19. februarja 2015 dejansko potrdilo resne kršitve estonskega prava in prava EU s strani X. Ta odločitev je vzbudila dvome o pravilnosti stališč, ki jih je estonski organ predložil EBA, in potrdila, da X ni ustrezen kontrolni delničar estonske banke. Pritožnik in drugi vložniki so 16. januarja 2015 odgovorili na dopis EBA in 27. februarja poslali kopijo sodbe estonskega sodišča EBA. Pritožnik je trdil, da njegova pritožba varuhu človekovih pravic nikakor ni bila namenjena pridobitvi odločitve varuha človekovih pravic o utemeljenosti zahteve, temveč o tem, ali je EBA zahtevo obravnaval v razumnem roku.

18. Pritožnik se je strinjal, da je predmet zahtevka zapleten in da mora EBA zbrati dokaze. Vendar po njegovem mnenju EBA zadeve ni obravnaval na najučinkovitejši možni način. Zdi se, da se je EBA pri odločanju o začetku preiskave (druga faza postopka) začela osredotočati na zadeve, ki bi jih bilo treba analizirati v tretji fazi (preiskava). Druga faza ne bi smela vključevati



podrobne preiskave dejstev, na katerih temelji zahtevke, medtem ko je iz dopisa EBA z dne 19. decembra 2014 razvidno, da je bila taka podrobna preiskava opravljena. Po mnenju pritožnika bi moral EBA zgolj ugotoviti, ali zahtevke izpolnjuje merila iz Priloge 2 k Poslovniku.

Ocena varuha človekovih pravic

19. Kot je pravilno poudaril pritožnik, prejšnji in sedanji Poslovnik EBA za preiskavo kršitev prava Unije ne določa rokov, v katerih mora EBA sprejeti (i) odločitve o dopustnosti zahtevkov in (ii) odločitve o tem, ali bi bilo treba začeti preiskavo. Vendar načeli legitimnih pričakovanj in pravne varnosti zahtevata, da EBA pri obravnavanju zahtev ukrepa v razumnem roku. Ta zahteva ustreza postopkovni temeljni pravici iz člena 41 Listine EU o temeljnih pravicah, ki zahteva, da *se „zadeve [vsake osebe] obravnavajo [...] v razumnem roku“*.

20. Kot so sodišča EU že večkrat razsodila, bi bilo treba presojo, ali je bil zadevni rok razumen, opraviti ob upoštevanju posebnih okoliščin zadeve, kot so zapletenost zadeve, ravnanje strank ali prekoračitve postopkovnih zadev [5] .

21. Kar zadeva odločitve o dopustnosti zahteve, varuh človekovih pravic meni, da EBA ni mogel utemeljiti, zakaj je za sprejetje odločitve potreboval osem mesecev. Prvič, kot pravilno trdi pritožnik, so merila dopustnosti iz člena 2.5 in Priloge 1 Poslovnika EBA iz leta 2012, ki se uporabljajo v obravnavani zadevi, tehnične narave in očitno ne zahtevajo več mesecev obravnave [6] . Poleg tega, čeprav bi bile dodatne informacije, ki jih je pritožnik poslal EBA 3. junija, 6. oktobra in 27. novembra 2013, dejansko lahko pomembne za oceno, ali je treba začeti preiskavo, so bile vsekakor neupoštevne za odločitve o dopustnosti glede na merila iz Priloge 1. Varuh človekovih pravic ugotavlja tudi, da so bili vsi dokumenti, ki jih je pritožnik priložil njegovi korespondenci, prevedeni v angleščino.

22. Po drugi strani pa varuh človekovih pravic meni, da je upravičen čas, ki ga je potreboval za odločitev o naslednjem postopkovnem koraku, in sicer o predhodni ugotovitvi, da je treba zahtevek zaključiti brez začetka preiskave.

23. Varuhinja človekovih pravic poudarja, da poslovnik iz let 2012 in 2014 kaže, da je ta korak primerljiv s preiskavo, čeprav je predhodne narave. Člen 3 Poslovnika iz leta 2012, ki določa možnost vzpostavitve stika z zadevnim pristojnim organom, je naslovljen „Začetek preiskave“. Člen 4 Poslovnika iz leta 2014 je še bolj jassen. Določa možnost, da se v fazi ugotavljanja, ali naj se preiskava začne, stopi v stik z zadevnim pristojnim organom, vložnikom zahtevka ali katero koli pravno ali fizično osebo za informacije. Naslov je „ **Predhodna poizvedba** “ [7] . Poleg tega Priloga 2 razlikuje med pozitivnimi in negativnimi preiskovalnimi dejavniki, ki jih je treba določiti pred sprejetjem odločitve o tem, ali je treba zahtevek zaključiti ali začeti preiskavo. Narava teh dejavnikov (zlasti pozitivnih preiskovalnih dejavnikov) zahteva temeljito oceno dejstev, zakonodaje in informacij, ki jih zagotovijo pristojni organ in vložniki zahtevkov [8] .

24. Varuhinja človekovih pravic ugotavlja, da je EBA v enajstmesečnem obdobju med 15. januarjem 2014 (datum odločitve o dopustnosti) in 19. decembrom 2014 (datum odločitve o



nameri, da se zahtevek zaključi brez začetka preiskave) dvakrat zaprosil estonski organ za pojasnila (3. februarja in 11. aprila) in imel več izmenjav z vložniki. Varuhinja človekovih pravic priznava tudi, da je moral EBA analizirati odgovore estonskega organa, pridobiti prevode dokumentov, ki jih je predložil ta organ, ter obravnavati zapletene in obsežne dokaze. Poleg tega je EBA s tem, da je spis Z dal prednost pred zahtevo, ravnal v mejah svoje diskrecijske pravice glede organizacije svojega notranjega dela.

25. Glede na navedeno varuh človekovih pravic ugotavlja, da čeprav EBA ni mogel utemeljiti, zakaj je za odločitev o dopustnosti zahteve potreboval osem mesecev, je lahko pojasnil dejstvo, da je za sprejetje predhodne odločitve, da je treba zahtevek zaključiti brez začetka preiskave, potreboval enajst mesecev (od datuma odločitve o dopustnosti). Iz tega razloga in tudi zato, ker se je EBA v dopisu, ki ga je pritožniku poslal 19. decembra 2014, (i) opravičil za zamudo in (ii) se je zavezal, *da bo „zagotavljal, da bodo v prihodnosti bolj redno obveščali o napredku pri preučevanju zahtev“*, varuhinja človekovih pravic ne najde primera nepravilnosti.

27. Varuhinja človekovih pravic z odobravanjem ugotavlja, da EBA trenutno uporablja naslednje notranje roke: največ **pet mesecev** od datuma prejema zahteve za odločitev o dopustnosti zahtevka in največ **eno leto** od datuma prejema zahtevka za odločitev o začetku preiskave ali zaključku zahtevka.

Zaključek

Varuhinja človekovih pravic na podlagi preiskave te pritožbe zaključi z naslednjo ugotovitvijo:

Glede na to, da se je EBA opravičil za neupravičeno zamudo, do katere je prišlo pri obravnavi pritožnikove zahteve, in se je zavezal, da bo „zagotovil, da se bodo v prihodnje zagotavljale bolj redne posodobitve napredka pri preučevanju zahtev“, varuh človekovih pravic v tem primeru ne ugotovi nepravilnosti.

Pritožnik in EBA bosta obveščena o tej odločitvi.

Dodatna pripomba

EBA bi lahko razmislil o formalizaciji prvotnih rokov, določenih z orodjem EBA za vodenje projektov, tako da bi ustrezno spremenil svoj sklep iz leta 2014 o sprejetju poslovnika za preiskavo kršitev prava Unije.

Emily O'Reilly Strasbourg, 6. julij 2015

[1] Uredba (EU) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in o spremembi Sklepa 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/78/ES (UL L 331, str. 12).



Člen 17, naslovljen „Kršitev prava Unije“, določa:

„1. Kadar pristojni organ ni uporabil aktov iz člena 1(2) ali jih je uporabil na način, za katerega se zdi, da pomeni kršitev prava Unije, [...] Organ ukrepa v skladu s pooblastili iz odstavkov 2, 3 in 6 tega člena .

2: Organ lahko na zahtevo enega ali več pristojnih organov, Evropskega parlamenta, Sveta, Komisije ali interesne skupine za bančništvo ali na lastno pobudo in po tem, ko je o tem obvestil zadevni pristojni organ, razišče domnevno kršitev ali neuporabo prava Unije.“;

[2] Direktiva 2007/44/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. septembra 2007 o spremembi Direktive Sveta 92/49/EGS in direktiv 2002/83/ES, 2004/39/ES, 2005/68/ES in 2006/48/ES glede postopkovnih pravil in ocenjevalnih meril za skrbno oceno pri pridobitvah in povečanju deležev v finančnem sektorju (UL L 247, str. 1).

[3] Sklep EBA/DC/2012/054 z dne 5. julija 2012. Ta pravila je 14. julija 2014 nadomestil sklep EBA o sprejetju poslovnika za preiskavo kršitev prava Unije (EBA/DC/2014/100). Vsebina pravil se ni bistveno spremenila.

[4] Datum ni bil določen.

[5] Združeni zadevi T-431/10 in T- 560/10 *Nencini proti Parlamentu* , sodba z dne 4. junija 2013, še neobjavljena v ZOdl., točki 43 in 44 ter navedena sodna praksa; Sodba z dne 26. novembra 2013 v zadevi *Kendrion proti Komisiji* , C-50/12 P, še neobjavljena v ZOdl., točka 96.

[6] Člen 2. 5 Poslovnika iz leta 2012: *Da je zahteva dopustna, se nanaša na uporabo aktov iz člena 1(2) uredbe o EBA, vključno s tehničnimi standardi, določenimi v skladu s členi 10 do 15, zlasti če pristojni organ ne zagotovi, da finančna institucija izpolnjuje zahteve iz navedenih aktov. Zahteva ni dopustna, če spada v kategorijo iz Priloge 1.“* Priloga 1 določa šest jasnih pogojev za nedopustnost. Šteje se, da je zahteva nedopustna, če (i) je anonimna, če ne navede naslova pošiljatelja ali če je naveden nepopoln naslov; (II) pritožba ni navedena; (III) pritožba je zunaj področja uporabe uredbe; (IV) ni podatkov o pristojnem organu, ki bi mu bilo mogoče pripisati domnevno kršitev prava EU; (v) zadeva dejanja/opustitve fizične osebe ali organa; (vi) pritožba je vsebinsko enaka tisti, ki jo je EBA že obravnaval.

[7] Člen 3.1 Poslovnika iz leta 2012 določa, da predsednik EBA po potrebi pozove pristojni organ, naj v določenem roku zagotovi informacije. Člen 4 Poslovnika iz leta 2014, naslovljen „Predhodna preiskava“, določa, da lahko predsednik zadevnega pristojnega organa, vložnika zahtevka ali katero koli drugo pravno ali fizično osebo pozove k posredovanju informacij. Člen 3.2 Poslovnika iz leta 2012 določa, da bi moral predsednik po prejemu vseh potrebnih informacij odločiti, ali bo začel preiskavo, ob upoštevanju neizčrpnega seznama dejavnikov iz Priloge 2.

[8] Priloga 2 k Poslovniku iz leta 2012 (priloga 2 Poslovnika iz leta 2014 je skoraj enaka) določa:



„ Pozitivni [preiskovalni] dejavniki: Domnevna kršitev spodkopava temelje pravne države (na primer sistemske kršitve, kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin) domnevna kršitev se nanaša na ponavljajočo se kršitev [...]; Domnevna kršitev ima lahko znaten in neposreden vpliv na cilje EBA v zvezi z: delovanje notranjega trga; integriteta, preglednost; učinkovitost in pravilno delovanje finančnih trgov; preprečevanje regulativne arbitraže in spodbujanje enakih konkurenčnih pogojev; in izboljšanje varstva potrošnikov.

Negativni [preiskovalni] dejavniki: Je prošnja primernejša za obravnavo s strani druge osebe ali organa [...]; zahtev je primernejši za obravnavo na druge načine (npr. medsebojni strokovni pregled, mediacija); zahteva se zdi neresna ali nadležna .“