

## Финансовият омбудсман като правно средство за защита на потребителите на финансови услуги.

ас. Аделина Янкова

*Now-a-days there is a variety of means of financial services consumer protection. Some of them, such as the Deposit Insurance Fund and the Investors Compensation Fund, are already a part of the modern Bulgarian legal system. However, there are other solutions for out-of-court disputes, which are yet unknown in Bulgaria, but could be a proper addition to the pool of legal protection. Such a means is the so called "Financial Ombudsman". Its figure is yet unknown to the Bulgarian legal system as a specialized authority, but its expertise and functions are nevertheless of a great interest for the public law science. This paper aims at revealing some specifics of the financial ombudsman figure as well as its role as an alternative out-of-court solution.*

**Key words:** *Financial Ombudsman, Deposit Insurance Fund, Investors, Financial Services, Financial Instruments, Investors Compensation Fund, Depositors, Out-of-court Solutions.*

### ВЪВЕДЕНИЕ

Съвременната правна уредба на капиталовите пазари като цяло е сравнително нова за нашата страна, като началото се поставя едва в началото на 90-те години, когато са създадени първите нормативни актове, уреждащи правоотношенията, възникващи в сферата на финансовия сектор. За последните 20 години обаче се създава една цялостна нормативна уредба както на законово, така и на подзаконово ниво, като значителен принос има присъединяването на страната към ЕС и задължението на страните-членки да хармонизират националното си законодателство с това на ЕС. Положителният резултат ясно се отличава в създаването на редица механизми за защита на потребителите на финансови услуги. Това се отнася както до уредбата на фонда за гарантиране влоговете в банки от 1998г., така и до тази, уреждаща института на компенсиране на инвеститорите във финансови инструменти, чиято основа бива поставена през 2005 г., когато се създава и Фондът за компенсиране на инвеститорите, по пример и приложение на съответстващото европейско законодателство. Настоящата публикация цели да сподели чуждестранен опит в създаването на други форми за защита на потребителите на финансови услуги, сред които и тази на финансовия омбудсман.

### ИЗЛОЖЕНИЕ

Фигурата на омбудсмана не е непозната както на континенталната, така и на англосаксонската правни системи. Тя съществува от 1801 г. и води началото си от Швеция. През 1809 г. е създаден парламентарният омбудсман. През 1919 г. към институцията се присъединява Финландия, през 1955 г. – Дания, през 70-те години – Норвегия и Нова Зеландия, през 1972 г. - Франция, през 80-те години – Португалия, Испания и Гърция. В България за първи път бива създаден с приемането на специален закон – Закон за омбудсмана от 2003 г.<sup>130</sup>, като тук той е с обща компетентност, за разлика от редица държави, където биват създавани омбудсмани, чиито правомощия обхващат различни специализирани сектори.

Омбудсманът е институция, до която се подават жалби или запитвания, като основното му предназначение е да гарантира по-ефективно правата и свободите на гражданите в отношенията им както с администрацията, така и с различни публичноправни и частноправни субекти. Омбудсманът в България се избира от Народното събрание за срок 5 години и може да бъде преизбиран на същата длъжност само за още един мандат. Последното като цяло кореспондира с начина на избиране и мандатността на същата фигура в други държави. Общото винаги е

свързано с това, че независимо в какъв закон е уредена съответната институция, винаги се прилага принципът на независимост и безпристрастност.

Интерес в настоящия доклад представлява фигурата на т. нар. „финансов омбудсман“. Фигурата на финансовия омбудсман възниква доста по-късно, но същевременно и като следствие от парламентарния омбудсман. Сам по себе си той представлява специализиран обществен орган, функциониращ като отделен вид механизъм за защита на потребителите на финансови услуги /инвеститорите във финансови инструменти, вложители в банкови депозити, застраховани лица и други/.

Финансовият омбудсман обикновено действа в синхрон с другите съществуващи омбудсмани, като в различните държави се срещат такива фигури в най-разнообразни сфери от публичния сектор. Съществуват например пациентски омбудсман<sup>131</sup>, омбудсман, занимаващ се със защита интересите на малолетните и непълнолетните; на пенсионерите или инвалидите, както и омбудсман за гражданските права, но основно предназначение на тази фигура е да защитават правата и свободите на гражданите като цяло или на отделна специфична група.

Своята правна уредба финансовият омбудсман намира в редица държави, като обикновено същата представя част от общ законов нормативен акт, уреждащ правоотношенията в специфичния сектор.

В седем държави-членки на Европейския съюз със законов нормативен акт е създаден финансов омбудсман (Финландия, Франция, Гърция, Република Ирландия, Италия, Полша и Великобритания), като в две от тях правомощията му обхващат специфичен финансов пазар. В Италия такъв е банковият сектор съответно с банков омбудсман, а в Полша специализиран омбудсман съществува по отношение на застрахователните и осигурителните услуги. В Гърция финансовият омбудсман обхваща предоставянето на банките и инвестиционните услуги.

Извън Европейския съюз /ЕС/ финансов омбудсман с обща компетентност в целия финансов сектор (банков и небанков) са създадени в Австралия, Нова Зеландия, Канада, Босна и Херцеговина, Чили, Остров Ман, Казахстан и Пакистан, а в Сенегал, ЮАР, Швейцария и Китай са създадени съответно отделни омбудсмани за различните пазари на финансовите услуги – инвестиционни, застрахователни, банкови, пенсионни и/или осигурителни.

Отделно от горното, в две държави-членки на ЕС (Чехия и Унгария) са създадени специализирани финансови арбитражни съдилища, а в Дания, Нидерландия и Испания съществуват специализирани институции, законово оправомощени да разглеждат оплаквания, свързани с финансови услуги.

В България съществуването на омбудсмана като цяло е сравнително от скоро и поради това, че самата институция все още е в процес на утвърждаване, към момента не съществуват нормативно уредени фигури на специализирани в даден сектор омбудсмани, включително и финансов такъв. *De lege ferenda* обаче на един по-късен етап законодателят ни би могъл да създаде една такава фигура, включително като се вземе предвид провежданата на ниво ЕС политика по отношение на защитата на потребителите на финансови услуги, както и като цяло съществуващата тенденция за централизирано нормотворчество по отношение на банковия и небанков финансов сектор в цялост.

Тъй като традицията в Обединеното кралство на Великобритания и Северна Ирландия по отношение на институцията на финансовия омбудсман е една от най-дългите, в настоящата разработка ще бъде обърнато по специално внимание на правната уредба там.

<sup>131</sup> Повече за правната уредба на пациентския омбудсман в отделни държави виж ЯНКОВА, А., САВОВ, И., КИРИЛОВ, К., ДОМАНОВ, Н., ИЛИЕВА, Н., ТОДОРОВ, Т., съавт., „Правата на пациентите“. София, Захари Стоянов, 2009.

Службата на британския финансов омбудсман с обща компетентност в целия финансов /банков и небанков/ сектор е създадена за първи път през 2001 г. със Закона за финансовите услуги и пазари<sup>132</sup>, приет през 2000 г., като обединение на различни, строго специализирани омбудсмани<sup>133</sup>, съществуващи към онзи момент. Към момента в администрацията му работят повече от две хиляди човека, като на ден постъпват около 1 500 жалби, а срокът за съответното им разглеждане обикновено е от три до девет месеца.

Основни цели на британския омбудсман са уреждането на спорове между потребители и дружества, учредени на територията на Обединеното кралство на Великобритания и Северна Ирландия, предоставящи финансови услуги, сред които банки, строителни дружества, застрахователни дружества, инвестиционни посредници, финансови консултанти и финансови дружества.

Институцията на финансовия омбудсман е независима при упражняване на своите правомощия и при вземане на решенията. Освен това, следва да се отбележи, че служителите в администрацията на финансовия омбудсман не се считат за кралски /държавни/ служители, решенията на институцията не се смятат за невалидни, в случай, че не всички места в борда са заети (включително що се отнася до позицията на Председател) или някой от членовете към момента на назначаването си не е отговарял на изискванията за поста. Не на последно място – решенията се считат за постановени от съд, макар че не се произнасят от името на или в името на Короната.

Членовете на Управителния съвет (борд) на Службата на финансовия омбудсман се назначава от Органа за финансови услуги, а назначаването на председател се прави след одобрение от Министерството на финансите, като изборът се прави от самия управителен съвет. Съществуват и специфични изисквания за лицата, заемащи съответните позиции в съвета, както и за председателя. Членовете на Управителния съвет не разполагат с изпълнителни функции - те не вземат участие при разглеждане на споровете по индивидуалните жалби.

Интересно решение на британския законодател представлява уредбата на бюджета на финансовия омбудсман. От една страна, институцията на финансовия омбудсман сама приема своя бюджет, но, от друга страна, той се одобрява от Органа за финансови услуги<sup>134</sup>, включително промените, ако такива се искат през текущата финансова година. Самите средства в бюджета се акумулират основно от сектора на финансовите услуги във Великобритания чрез комбинация от законово уредени годишни такси, заплащани от финансовите дружества, чиято дейност се регулира от Органа за финансови услуги, както и от таксите, събирани от предоставянето на лицензи. Услугите, които предоставя са платени, като събраните от тях средства също се включват в посочения по-горе бюджет. Изключение представляват жалбите на потребителите, които са освободени от всякакви такси.

Финансовият омбудсман може да разглежда жалби на потребители за широк кръг от финансови въпроси, включително банково дело, застраховане, ипотечи, пенсии, спестявания и инвестиции, кредитни карти и карти от магазини, заеми и кредити, покупки на лизинг и дейност на заложни къщи, финансови консултации, ценни книжа, акции, дялове, колективни инвестиционни схеми и облигации. На по-късен етап, с промяна в Закона от 2009 г. и 2011г. финансовите институции,

<sup>132</sup> За целия текст вж <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8/schedule/17>.

<sup>133</sup> През 1986 г. е учредена фигурата на банковия омбудсман, чиято основна задача е да извършва проверки по жалби от потребители на банкови услуги; по-късно се появяват застрахователен омбудсман, инвестиционен омбудсман, както и пенсионен омбудсман.

<sup>134</sup> Органът за финансовите услуги /Financial Services Authority/ би могло да се приеме, че е съответстващ на Българската Комисията за финансов надзор, но следва да се има предвид, че правомощията им не се припокриват изцяло.

предоставящи услуги, свързани с парични преводи, също са обхванати от законовите правомощия на финансовия омбудсман<sup>135</sup>.

Специфични са юридическите предпоставки за образуване на производство пред омбудсмана. На първо място, необходим е правен интерес от жалбоподателя или нарочно упълномощаване на негов представител. На следващо място, необходимо е да се касае за някакъв вид финансова услуга, чието предоставяне попада в обхвата на правомощията, предоставени на финансовия омбудсман. Съществуват и определени давностни срокове, в които подадената жалба следва да бъде разгледана по същество<sup>136</sup>. Необходимо е още, преди финансовия омбудсман да разгледа жалбата и да се произнесе по нея, същата първоначално да е предявена пред съответното дружество<sup>137</sup> за становище. Едва след като са изпълнение изложените по-горе предпоставки, в случай, че спорът не може да бъде разрешен между страните или жалбоподателят не е доволен от отговора по жалбата, или такъв отговор не е последвал в законово определения срок, производството пред омбудсмана може да бъде образувано.

Следва да се отбележи, че макар решенията му да се считат за постановени от съд, процедурата не е така формална, както пред съдилищата. Цели се срочност, краткост и достъпност за потребителите респективно жалбоподателите. В общия случай, разрешаването на отделните случаи се извършва въз основа на информация, събирана в писмен вид от страните по спора. По данни от годишните доклади на финансовия омбудсман<sup>138</sup> около 90% от споровете се разглеждат без да се образува официална процедура по разглеждане на самия спор, чрез медиация или споразумение.

Лимитът на финансовия интерес, за който финансовия омбудсман може да се произнесе, е до 100 000 британски паунда. Освен това, в общия случай не се разглеждат жалби, които вече са разглеждани пред съд или вече е отпочнал съдебен процес за същия предмет на спор. Освен това, жалбите могат да бъдат подадени както от физически лица – потребители на финансови услуги, така и от юридически лица, но за последните нормативно са уредени ограничения според броя персонал и годишния оборот.

Повечето жалби се разглеждат без да се налага официално решение от омбудсман. Ако обаче такова решение на омбудсмана бъде произнесено, то същото е окончателно. Терминът „решение” обикновено в административното право се свързва както в доктрината, така и в практиката, с произнасянето на колективен орган [1]. Подобен е и случаят с официалните решения на финансовия омбудсман.

<sup>135</sup>Повече по темата виж Наредба за платежните услуги от 2009 г. на <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2009/209/contents/made> и Наредбата за електронните пари от 2011г. на <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2011/99/introduction/made>.

<sup>136</sup> Органът за финансов надзор може да се произнася по удължаване на сроковете за разглеждане на жалбата от Финансовия омбудсман дори в случай че същите са изтекли. Последното се прави при специфични обстоятелства.

<sup>137</sup> Съгласно разпоредбите на ЗФУП се дава междинен срок от осем седмици за даване на отговор по жалбата от съответното дружество и едва след изтичането му се образува производството пред финансовия омбудсман. Подобно е и положението в австралийската правна уредба, където задължително съответният финансов омбудсман се произнася по жалбата едва след като конкретният доставчик на финансови услуги я е разгледал и е положил достатъчно усилия за разрешаване на спора с жалбоподателя. И в двете страни неждането на отговор или вземане на становище в съответния срок от съответния търговец, срещу когото е отправена жалбата, се счита за мълчалив отказ. Последният се явява задължително условие за образуване на производство пред финансовия омбудсман. Следва да се отбележи обаче, че осемседмичният срок може да бъде удължен по преценка на омбудсмана при условията на специфични обстоятелства, но последното следва да се мотивира. Органът за финансов надзор може да удължава „сроковете” за предявяване на жалба, дори в случай, че същите са изтекли.

<sup>138</sup> Службата на финансовия омбудсман е задължена всяка година да изготвя доклад за дейността си. Тези доклади са публични. Вж <http://www.financial-ombudsman.org.uk/default.htm>

Естествено, страните могат да не го приемат и да отнесат спора си пред съдебна инстанция, но във всички случаи то е окончателно, ако жалбоподателят го приеме. Уредена е и възможността за преразглеждане пред съответния съд, който може да упражни контрол по решенията на омбудсмана.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В България едва през 2003 г. за първи път се въвежда фигурата на омбудсман и като институция, същата все още е в процес на утвърждаване. Ето защо обосноваван би бил изводът, че към момента все още българската правна система не е достигнала до етапа на създаване на нормативно уредени фигури на специализирани в даден сектор омбудсмани, включително и финансов такъв. De lege ferenda обаче на един по-късен етап би могло да се мисли за създаване на една такава фигура, включително като се вземе предвид провежданата на ниво ЕС засилена политика. Допълнителен мотив би било развитието на българската правна система самоинициативно, както и създаване на повече и по-достъпни правни средства за защита на потребителите на финансови услуги.

### **ЛИТЕРАТУРА**

[1] Зиновиева, Д. Дискуссионни тези в административното право и процес. Сие-ла, С., 2009, 71.

### **ИНТЕРНЕТ ИЗТОЧНИЦИ**

<http://www.anticorruption.bg/ombudsman/index.htm>

<http://www.financial-ombudsman.org.uk/default.htm>

<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2009/209/contents/made>

<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/99/introduction/made>

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8/schedule/17>

<http://www.lexadin.nl/wlq/legis/nofr/legis.php>

### **За контакти:**

Аделина Янкова, Докторнат при Катедра "Публичноправни науки", Университет за национално и световно стопанство, тел. : 0895604100, e-mail: adelina\_yankova@abv.bg.