

ПРАВОТО НА ДОБРА АДМИНИСТРАЦИЯ И ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Атанаска Георгиева

Докторант, Университет за национално и световно стопанство,
Финансово-счетоводен факултет, Катедра финансов контрол

Резюме: В статията се разглежда концепцията на Европейския съюз относно правото на добра администрация. Също така се определя неговата същност, предвид Хартата за основните права на Европейския съюз.

Ключови думи: право на добра администрация, Хартата за основните права на Европейския съюз, Европейски омбудсман.

THE RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION AND CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION

Atanaska Georgieva

PhD student, University of National and World Economy,
Faculty of Finance and Accountancy, Department of Financial Control

Abstract: The article examines the concept of the European Union on the right to good administration. Its essence is also defined, given the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

Key words: right to good administration, Charter of Fundamental Rights of the European Union, European Ombudsman.

Въведение

Създаването на Европейския съюз (ЕС/Съюза) следва да се разглежда като „нов етап в процеса на изграждане на все по-тесен съюз между народите на Европа, съгласно член 1 на Договора за Европейския съюз (ДЕС) преди и след реформата от Лисабон.

Каталогът от права, свободи и принципи, гарантирани и защитавани от ЕС, се съдържа в Харта за основните права на Европейския съюз (ХОПЕС), към която изрично препраща чл. 6, § 1 ДЕС и която след приемането на Договора от Лисабон е част от първичното му право.¹

Така, съгласно посочената разпоредба, се предоставя статута на първично право на Хартата на основните права на Европейския съюз.

Изложение

Видно от прокламираното в Преамбюла на Хартата на основните права на Европейския съюз, правата, включени в този общностен акт, не са основоположени с него, но така те стават по - видими и се акцентира върху тях. Важен момент е, че правото на добра администрация за първи път фигурира в международен каталог на правата на човека - Хартата за основните права на Европейския съюз, която „е юридически задължителен акт за ЕС, влязъл в сила през 2009 г., формиращ правата, свободите и принципите, които Съюзът признава.“²

Това е в унисон и с Договора за реформа от Лисабон, където за първи път се прокламира в чл. 1, § 2 ДЕС императива „решенията да се вземат при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост и възможно най-близо до гражданите“. Следователно стремежът да се зачита принципът на добра

¹ Попова, Ж. (2020). Право на Европейския съюз. Сиела Норма АД (стр. 99).

² А. Вълчева (2019). Правна защита на френските граждани в България. ВТУ, „Св. Св. Кирил и Методий“, Юридически факултет. Велико Търново, 2019г., стр. 409

администрация е подчертан от задължението на Съюза да се отнася еднакво към своите граждани.

Правото на добра администрация се основава на принципите на върховенството на закона, демокрацията и законността. Също така то изяснява значението на „добра администрация“ и „лошо управление“.

Съгласно член 41 от Хартата за основните права на Европейския съюз това право включва:

- всяко лице да бъде изслушвано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него;

- гарантиран достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебна тайна;

- задължението на администрацията да мотивира своите решения.

Освен това, в ХОПЕС е закрепено, че всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на ЕС безпристрастно, справедливо и в разумен срок. Посочено е, че всяко лице има право на обезщетение от страна на ЕС за вредите, нанесени му от институциите или от техните служители при изпълнение на служебните им задължения, в съответствие с основните принципи, които са общи на законодателствата на държавите-членки.

Общността прокламира, че всяко лице може да се обърне към институциите на ЕС на един от официалните езици на Съюза и трябва да получи отговор на същия език.

За да се стигне до юридическото закрепване в ЕС на правото на добра администрация се извървява дълъг път.

Всъщност това право е разработено от съдебната практика на Европейската общност. В началото на производството с участието на администрациите на общността, принципът на добра администрация не съществува.

Европейските съдии формират правото на добра администрация, особено в случаите, свързани с регулиране на конкуренцията. Причината за това е изключителната компетентност на европейския процес в областта на антитръста.

В рамките на съдебните процеси в областта на конкуренцията е разгледан принципът на добра администрация по искане на физически лица в Съда на ЕС в производство за обезщетение срещу европейската администрация.

Когато Съдът на ЕС трябва да се справя с отмяната на административни актове, което не е предвидено в първичното общностно право, изкрystalизира нуждата от регламентация на правото на добра администрация. За да се избегне отказът от правосъдие, Съдът на ЕС се задължава да реши този въпрос самостоятелно, на основата на правни принципи, приети в законодателството, юрисдикцията и правната наука на държавите-членки.

Пример в това отношение е решението Tradaх³, където Съдът на ЕС признава ефективното значение на принципа на добра администрация в европейското административно производство. По друго дело Съдът на Европейските общности потвърждава, че компетентната институция следва да разгледа внимателно и безпристрастно всички релевантни аспекти на отделния случай⁴. В края на 90-те години все по-често започва да се признава и зачита принципа на добра администрация (делото от 1999 г., Limburgse Vinyl Maatschappij NV), като се потвърждава, че принципът на добрата администрация е общ принцип на европейското право.

Първият случай на непряко юрисдикционно приложение на Хартата от Ница е от месец януари 2002 г.⁵, където е посочено, че безпристрастното отношение на жалбата е свързано с правото на добра администрация, който е един от основните принципи, които се прилагат в общността при спазване на закона.

Дейността на Съда на Европейския съюз е от „изключително важно значение за осигуряване на еднакво прилагане на европейските правни норми в държавите-членки и за усъвършенстване на правото на ЕС във всяка област.“⁶ Това важи и за правото на добра администрация.

³ C-64/82, Комисия Tradaх Graanhandel BVv, решение от 15 март 1984 г.

⁴ Technische Universität München срещу Haupt-zollamt München-Mitte, C-269/ 90, решение от 21.11.1991 г.

⁵ T-54/99, Max-mobil TelekommunicationService срещу ЕК

⁶ А. Вълчева (2021). Принципът на равно третиране в правото на Европейския съюз и юриспруденцията на Съда на Европейския съюз. Академично списание „Управление и

Основоположник на концепцията за добра администрация и нейното формулиране като право е Европейският омбудсман Якоб Съодерман (Финландия). Ролята на омбудсмана (орган, създаден с Договора от Маастрихт - 1992 г.) е да разследва случаи на некоректна работа на институциите на ЕС, включително липса на прозрачност и отказ за достъп до информация или документи. Съодерман, използвайки финландската администрация като пример, подчертава, че истинският тест на доброто правителство е насърчаването на добрата администрация. Той работи в посока за включването на правото на гражданите на добра администрация сред класическите основни права.

След предложение на Европейския омбудсман, в Харта на основните права на Европейския съюз се включва основното право на добра администрация в главата, посветена на правата на гражданите.

Следва да бъде отбелязано, че ЕС развива и отива по-далеч от предложенията на Европейския омбудсман, като се позовава в чл. 41 от Хартата на „всеки“. Всъщност това е единствената разпоредба в дял V „Гражданство“, която не е ограничена до европейски граждани или жители. Може да се посочат два мотива за това – първият е, че доброто поведение на администрациите на Общността не би трябвало да зависи от националността на страната, обърнала се към тях и вторият - използването на термина „гражданин“ би означавало физическо лице, а не корпорация. Тъй като предимно юридически лица са обект на пряка администрация на Общността, обхватът на член 41 е по-добре дефиниран като приложим за „всяко лице“, за да се избегнат възможни двусмислия.

Съгласно член 51 от ХОПЕС разпоредбите на този акт се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на ЕС при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите-членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза. Следователно правото на добра администрация се отличава по отношение на своите бенефициенти („всеки човек“, а не само всеки гражданин

образование“, кн. 4, том 17, VOL.4, Университет „Проф. д-р Асен Златаров“. Бургас, 2021г., стр. 61

на ЕС) и тези отговорни лица (институции и органи на ЕС, а не и на държавите членки). ХОПЕС обаче по своеобразен начин конституционализира основните принципи на административното производство до степен, непозната за конституциите на държавите-членки.

Правото на добра администрация се основава на върховенството на закона, т.е. принципа на законността и принципа на демокрацията. Неразривно свързан с тях е и принципът на доброто управление.

Освен това, подходът е потвърден от член 6 от ДЕС и от преамбюла на Хартата от Ница. Нововъведението на член 41 от този международен акт, че той трансформира някои елементи от обективния принцип на законността в субективно право на добра администрация.

Преди Хартата на основните права на Европейския съюз понятието за добра администрация се претегля като принцип, а не като право. Всъщност, управлението на отношенията между гражданите и публичните правомощия, от една страна, означава определяне на правила за публична администрация, които да се зачитат от нея, а от друга - да се установят права за „всеки човек“.

По този начин правото на добра администрация е издигнато чрез ХОПЕС в основно право, тъй като изгражда правата на гражданите да очакват определен стандарт на поведение от овластените с публична власт субекти, поведение, основано на върховенството на закона. То се различава от „класическите“ основни права, като човешкото достойнство или свобода на мисълта, съвестта и религията, поради факта, че защитава интересите не само като признава съществуването му, но и чрез установяване на форми и процедури, които трябва да бъдат уважавани от обществото

За да се разберат концепциите за добра администрация и лошо управление е необходимо преди всичко да се разгледа развитието на понятието лошо управление.

Концепцията за лошо управление е пряко свързана с Европейския омбудсман. Той, по силата на член 228 от Договора за функционирането на Европейския съюз, е оправомощен да разследва случаи на лошо администриране в действията на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, с

изключение на Съда на Европейския съюз при изпълнението на неговите съдебни функции.

Ролята на европейският обществен защитник е закрепена и в чл. 43 на Хартата на основните права на Европейския съюз, където е посочено, че всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище в държава-членка, има право да сезира Европейския омбудсман за случаите на лоша администрация в действията на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС (с изключение на Съда на ЕС – при изпълнение на съдебните му функции).

Европейският омбудсман може да установи случай на лошо администриране, ако дадена институция не зачита: основните права; правните норми или принципи; принципите на добра администрация.

Европейският омбудсман е орган, който има за цел да:

- подобри защитата на гражданите или на всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище според устройствения му акт в държава членка, във връзка със случаи на лошо администриране от страна на институциите, органите, службите или агенциите на Европейския съюз;

- повиши откритостта и демократичната отчетност при вземането на решения и управлението на институциите на ЕС.

Първият годишен доклад на Европейския омбудсман (1995 г.) обяснява, че има лошо администриране, ако институция на Общността или орган не действа в съответствие с Договорите или актовете на Общността, които са задължителни за нея. През 1997 г. е посочено, че лошото управление възниква, когато публичен орган не действа в съответствие с върховенството на закона.

Също така през 2003 г. в годишния доклад на Европейския омбудсман се подчертава, че концепцията за лошо управление включва и липсата на зачитане на правата на човека, върховенството на закона и принципите на добра администрация. По този начин, докато незаконността задължително предполага лошо администриране, лошото управление не води автоматично до незаконност.

Усилията на Европейския омбудсман, целящи да определят концепцията за лошо управление, показват, че лошото управление и добрата администрация не са противоположни понятия, а взаимно допълващи се.

Важен момент в утвърждаването на принципа на добра администрация е приемането от Европейския парламент през 2001 г. на Европейският кодекс за добри практики на администрацията. Този акт става сериозен инструмент за практическото реализиране на принципите на добра администрация.

В Европейският кодекс за добри практики на администрацията са посочени принципите, от които следва да се ръководят в работата си служителите на публичната администрация на ЕС - всеотдайна служба в интерес на Европейския съюз и неговите граждани; почтеност; обективност; уважение към другите; прозрачност.

Също така този кодекс е в помощ на гражданите да бъдат информирани какви административни стандарти имат право да очакват от институциите на ЕС. Това насърчава по-високи стандарти на администриране.

Посочено е, че за целите на този кодекс: „институция“ означава институция, орган, служба или агенция на ЕС, а „служител“ означава всеки служител или друго наето лице от ЕС. – чл. 2, т. 4 от Кодекса. Съгласно чл. 3, т. 2 от същия акт, принципите, залегнали в този кодекс, не се прилагат за отношенията между дадена институция и нейните служители. Тези отношения се уреждат от правилата за персонала.

Заключение

Принципът на субсидиарността, който се прилага в рамките на ЕС, изключва намесата на Съюза, когато даден въпрос може да бъде решен ефективно от държавите-членки. Предвид член 6 от ДФЕС, административното сътрудничество, осъществяването правото на добра администрация зависят от самите държави-членки. Законодателните правомощия в тези области не принадлежат на ЕС, който може да има координиращи, подпомагащи или допълващи функции. Ето защо, е належащо в България да се работи, както за усъвършенстване на законодателството, така и в посока развитие на действащи механизми и процедури (включително и контролни), за да се постигне в пълна степен правото на добра администрация – в смисъла, вложен в Европейската

харта за основните права на Европейския съюз и в добрите практики на европейската публична администрация.

Това отнежда на контрола в публичния сектор съществена роля и осезаемо поставя на дневен ред необходимостта от неговото развитие и усъвършенстване, съобразно новите общностни тенденции и стандарти.

Използвана литература:

1. Попова, Ж. (2020). Право на Европейския съюз. Сиела Норма АД
2. А. Вълчева. (2019). Правна защита на френските граждани в България. ВТУ, „Св. Св. Кирил и Методий“, Юридически факултет. Велико Търново, 2019г.
3. С-64/82, Комисия Tradaх Graanhandel BVv, решение от 15 март 1984 г.
4. Technische Universität München срещу Haupt-zollamt München-Mitte, С-269/90, решение от 21.11.1991 г.
5. T-54/99, Max-mobil TelekommunicationService срещу ЕК
6. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/18/%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D0%BE%D0%BC%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%81%D0%BC%D0%B0%D0%BD>
7. А. Вълчева (2021). Принципът на равно третиране в правото на Европейския съюз и юриспруденцията на Съда на Европейския съюз. Академично списание „Управление и образование“, кн. 4, том 17, VOL.4, Университет „Проф. д-р Асен Златаров“. Бургас, 2021г.

Атанаска Георгиева

Докторант, Университет за национално и световно стопанство,
Финансово-счетоводен факултет, Катедра финансов контрол.

E-mail: atanaska.georgieva@unwe.bg