

III. ПРИНЦИПИ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО И ЕВРОПЕЙСКОТО АДМИНИСТРАТИВНО ПРОСТРАНСТВО*

ПРИНЦИПИ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО

Концепциите на административното право се различават в различните държавни системи. Въпреки това е възможно да се възприеме едно общо определение. Административното право е сбор от принципи и правила, които се отнасят до организацията и управлението на държавната администрация и до отношенията между нея и гражданите.

Принципите на административното право, които определят стандартите и поведението на държавните служители, обикновено са отразени в различни видове нормативни актове, от конституцията до актове на парламента, делегираното законодателство, както и практиката на съдилищата, които се занимават с жалби, свързани с държавната администрация. Такъв е случаят в страни като Белгия, Франция, Гърция, Ирландия и Великобритания. Други държави използват общ кодекс за административните процедури, който събира много от тези принципи и прави опит да ги систематизира. Така е в Австрия (1925), България (1979), Дания (1985), Германия (1976), Унгария (1957), Холандия (1994), Полша (1960), Португалия (1991) и Испания (1958).

Тези административни принципи не се основават само на добрата воля, а са включени в различни институции и административни процедури на всички нива. Лицата от обществената сфера са правно задължени да се съобразяват с тези правни принципи. Те трябва да бъдат съблюдавани от независими контролни органи, системи за правосъдие и прилагане на закона, парламентарен контрол и чрез осигуряване на възможности за изслушване и компенсация на физически и юридически лица.

В сферата на правото на Европейската общност (ЕО) Европейският съд е утвърдил много принципи на административното право, като за целта е използвал основните правни принципи в тази област, общи за страните - членки на Европейския съюз (ЕС). Особено важни принципи, които всички държави членки трябва да прилагат на местно ниво, са: принципът за администриране

* European Principles for Public Administration, SIGMA Papers: No. 27, November 22, 1999

чрез закон; принципите за пропорционалност; за правна сигурност, защита на законовите очаквания, недискриминация, правото на изслушване по време на административните процедури по вземане на решение, справедливи условия за достъп на физически лица до административните съдилища, извъндоговорна отговорност на държавната администрация.

Ако се опитаме да систематизираме основните принципи на административното право, общи за западноевропейските държави, можем да определим следните групи: 1) надеждност и предсказуемост (правна сигурност); 2) откритост и прозрачност; 3) отчетност и 4) ефикасност и ефективност.

Надеждност и предсказуемост

Редица механизми и принципи на административното право работят в полза на надеждността и предсказуемостта (наричани още правна сигурност или юридическа сигурност) на действията и решенията на държавната администрация. Всички тези принципи се опитват да премахнат своеволието в обществените дела.

Господството на закона е многолик механизъм за надеждност и предсказуемост. То предполага принципа „администрация чрез закон“, т.е. означава, че държавната администрация трябва да разпределя отговорността според закона. Държавните власти вземат решения, като следват определени правила и принципи, прилагани безпристрастно към всеки, който попада в тяхната сфера на действие. Подчертават се неутралността и общоприложимостта (принципът за недискриминация). Държавната администрация трябва да взема решения въз основа на правилата и критериите за интерпретация, определени от съдилищата. Господството на закона се противопоставя на произволната власт, връзкаството и други отклонения. То изисква строга йерархия на правните норми, прилагани от независими съдилища. Държавните органи нямат власт да противоречат на приетите и огласени общи правила при вземането на определено решение. В господството на закона е заложена идеята за правната компетенция. Държавните органи могат да вземат решения само по въпроси, за които имат правна юрисдикция. Компетентността в този контекст означава изрично и законно дадена власт за вземане на решения по даден въпрос от обществен интерес, която не само дава законова възможност на държавния орган да взема решения, но и го задължава да поеме отговорност. Компетентният държавен орган не може да избегне тази отговорност. В този смисъл юрисдикцията (или компетентността) е равна на отговорност. Идеята за компетентността се прилага строго и решение, взето от орган

без правна юрисдикция, е невалидно и ще бъде определено като невалидно от съдилищата.

Надеждността и предсказуемостта не са задължително в противоречие с административната свобода на действие. Свободата на действие и своеволието не са едно и също нещо. Решенията, взети по лично усмотрение, се отнасят до въпроси, при които е оставена някаква възможност за избор според правната рамка на вземащия решения. Правомощия за вземане на решения по лична преценка се дават на лицата в администрацията по ред причини. Свободата на действие не означава беззаконие. Решенията по лична преценка са необходими, тъй като законът не може да предвиди всяко обстоятелство, което може да възникне в бъдещи ситуации. Той може изрично да позволява на държавните органи да вземат решения по лична преценка. Съдилищата са развили правна доктрина за административната свобода на действие. Тя съдържа различни принципи, определящи и ограничаващи използването на личната преценка. Между тези принципи са задължаващите администрацията да работи добросъвестно, да се съобразява с обществения интерес, да следва справедливи процедури, да се придържа към изискването за еднакво отношение към всички и да се спазва пропорционалността. С други думи, законната свобода на действие не може да функционира без общите принципи на административното право, тъй като те са бариера по отношение на правомощията за вземане на решения по лично усмотрение, дадени на държавната администрация.

Друг принцип, който служи на надеждността и предсказуемостта, е правният принцип за пропорционалността. Това означава, че административното действие трябва да е в съответствие с целта, преследвана от закона, без да лишава гражданите повече от необходимото за постигане на тази цел. Пропорционалността се уподобява на разумността, което още означава, че е противозаконно да се прилага стриктно законът, когато това би довело до изход, който не е търсен от него. Това може да се определи като злоупотреба с административните правомощия. Пропорционалността е особено приложима в случай на принудително изкупуване (или експроприация), при което на лицата се отнема правото на собственост в името на обществения интерес. Идеята за пропорционалността е развита от Европейския съд, като е следван моделът на вече създадения германски закон. Тази идея се прилага в административното право на повечето европейски системи като част от правото на ЕО.

Един от принципите, които служат на „администрацията чрез закон“, е принципът за процедурна справедливост. Това означава да се съблюдают

точното и безпристрастно прилагане на закона и социалните ценности, като уважение към хората и защита на тяхното достойнство. Правата и интересите на никого няма да бъдат засегнати, без да бъде гражданинът изцяло запознат с фактите и проблемите и без да бъде изслушан според подходяща процедура. Предупреждаването на заинтересованите лица за дадено административно действие също служи на справедливостта.

Навременността в действията на държавната администрация е в подкрепа на принципите за надеждност и предсказуемост. Отлагането на вземането на решения и предприемането на действия от страна на държавната администрация може да доведе до фрустрация, несправедливост и дори да причини големи щети както на обществените, така и на частните интереси. Отлагането може да е в резултат на неадекватна информация или на липса на политическо решение. Най-често то се свързва с неспособността и некомпетентността на държавните служители. Въвеждането на правни норми, които определят срокове за извършването на дадено нещо, би спомогнало за смекчаването на този проблем. От друга страна, назначаването според способностите и въвеждането на определен период на обучение би намалило некомпетентността на държавната администрация и би повишило степента на надеждност. Професионализъмът и професионалната почтеност подкрепят идеите за надеждност и предсказуемост на държавната администрация. Професионалната почтеност се основава на идеите за безпристрастност и професионална независимост. Безпристрастността се състои в отсъствието на предубеденост. В сферата на държавната администрация предубедеността означава наличие на предразположение в полза на определен изход при оценяването на дадена ситуация. Това впоследствие причинява неоправдана или несправедлива вреда на общия интерес или на правата на другите заинтересовани страни. Много често е свързано с предразсъдъци или отсъждане по неоснователни причини. Правните постановления, забраняващи на държавните служители да вземат решения по въпроси, по които те имат личен или друг интерес, целят да повишат степента на безпристрастност.

Липсата на професионална независимост предполага, че служителят не мисли и не отсъжда самостоятелно и по този начин възпрепятства справедливото разглеждане на случая. Подкупът, принудата, неконтролируемите политически амбиции и невъздържаните желания за издигане в кариерата са най-честите причини за загуба на професионална независимост. Подкупът води до загуба на независимостта заради незаконна печалба. Принудата причиня-

ва загуба на независимост поради страх. Политическите амбиции или професионалната алчност могат да накарат държавните служители да се поддадат на ласкателства или сляпо да изпълняват желанията на висшестоящите, или дори да ограничат прекомерно собствената си преценка.

Държавна служба, чиято система за назначаване на служители и за повишение се основава на политическо покровителство и връзкачество, е по-вероятно да възпрепятства професионалната почтеност, отколкото система, основана на постижения. Когато има определен правилник, който регламентира правото за издигане в кариерата, определя ясно правата и задълженията, гарантира справедливо и в съответствие с поста парично възнаграждение и ясни, точни и сигурни дисциплинарни условия, тогава държавните служители са по-малко податливи на корупция, принуда и ласкателства. Това допринася значително за повишаването на нивото на професионалната почтеност. Тя е в полза на надеждността и предсказуемостта на държавната администрация. Въпреки това трябва да се отбележи, че независимостта в държавната служба не означава абсолютно право за свободно отсъждане и мнение. Има професионални стандарти и правни правила които трябва да се съблюдават. Необходимо е да се намери баланс между степента на независимост и степента на лоялност към законно управляващото правителство.

Откритост и прозрачност

Откритостта предполага администрацията да е на разположение за външно наблюдение, докато прозрачността означава, че когато администрацията е проверявана внимателно с цел наблюдение и надзор, може да се гледа през нея. Откритостта и прозрачността дават възможност, от една страна, всеки засегнат от действията на администрацията да бъде добре информиран, а, от друга, те улесняват наблюдението на административните действия отвън, извършвано от надзорни институции. Откритостта и прозрачността са необходими инструменти за осигуряване на господството на закона, равенството пред него и на отчетността.

Действията на държавната администрация трябва да са прозрачни и открити по правило. Само по изключение някои въпроси, които засягат сигурността, трябва да се пазят в тайна и да са поверителни. Личните данни не трябва да се предоставят на трети страни.

В действителност само някои въпроси засягат държавната сигурност. Въпреки това държавните органи често определят въпроси като поверителни, без да е наистина необходимо. Струва си да се спомене, че с изключение на

Швеция от края на XVIII век традиционните стандарти за държавната администрация са били дискретност и потайност. Едва от 60-те години на XX век принципът за открито управление е развит в другите демокрации и днес се смята за особено важен стандарт на държавната администрация. Преди време приложението на откритостта в повечето западни демокрации се е изразявало в принципа правните постановления да влизат в сила само след като са публикувани в официален бюлетин или вестник, от една страна, а, от друга, административните решения да се прилагат само след като са официално огласени и според изискванията изпратени на заинтересованите.

Откритостта и прозрачността в държавната администрация обслужват две определени цели. От една страна, те защитават обществения интерес и намаляват възможностите за лошо управление и корупция. От друга, те са изключително важни за защитата на личните права, тъй като изясняват причините за административното решение. По този начин помагат на заинтересованата страна да упражни правото си на компенсация чрез обжалване.

В административното право съществуват няколко практически приложения на тези принципи: административните действия трябва да бъдат мотивирани и предписани от съответния компетентен орган; държавните регистри да са достъпни за широката общественост; служителите на различните органи да се легитимират пред обществеността; държавните служители приемат някои ограничения, свързани с доходи от частни дейности, при всички случаи те трябва да са предварително обявени и одобрени. От изключителна важност за прилагането на откритостта е задължението на държавните органи да обясняват причините за своите решения.

Всеки административен акт или решение трябва да бъде придружен от „обяснение на причините“. То показва основанията, които е следвал държавният орган при вземане на решението и съответствието между фактите, както и начина, по който тези факти се вписват в законодателството. „Обясненията на причините“ трябва да включват фактите и доказателствата към тях, както и приложеното правно основание. Това е изключително важно в случаите, когато се отхвърля молба на заинтересованата страна. В този случай обяснението на причините трябва внимателно да покаже и да обоснове защо аргументът или доказателството, предоставени от дадена страна, не се приемат.

Това ще даде възможност на заинтересованата страна да изготви жалба срещу административното решение. Обяснението на мотивите за административните решения е инструмент за откритост, прозрачност и отчетност.

Отчетност

Отчетността означава даден човек или орган да обяснява и обосновава действията си пред друг. Следователно в административното право всеки административен орган трябва да отговаря за действията си пред други административни, законодателни или съдебни органи, както и нито един орган да не е освободен от наблюдение или проверка от други. Това може да бъде постигнато чрез различни механизми, включително прегледи от съдилищата, жалби до по-висши административни органи, разследване от омбудсман*, проверка от специален съвет или комисия и наблюдение от парламента (парламентарен контрол) и много други. Отчетността е инструмент, който показва дали принципите *господство на закона*, *откритост*, *прозрачност*, *безпристрастност* и *равенство пред закона* се спазват. Отчетността е от изключително значение за осигуряването на ефикасността, ефективността, надеждността и предсказуемостта на държавната администрация.

Няма абстрактна отчетност, има само конкретни и правно определени въпроси, по които трябва да се прави отчет чрез различни процедури. Много е важно в каква степен държавните служители и държавните органи спазват принципите, залегнали в административното право, и как се съблюдават правните процедури при вземането на решения.

Надзорът е необходим за отчетността на държавната администрация, за да се гарантира, че административните органи използват правомощията си според закона и следват установените процедури. Различните институции и механизми за надзор наблюдават и изследват действията на държавните служители. Целта е да се прецени дали държавните органи изпълняват ефективно, ефикасно и навреме задълженията си и дали се спазват принципите и процедурите, заложиени в специални или общи постановления. С други думи надзорът има за цел да гарантира принципа на администриране чрез закон, тъй като той е от изключително значение за защита както на обществения интерес, така и на правата на отделните хора.

Институциите и механизмите за надзор са различни: съдилища, прокурори, омбудсмани, вътрешни и външни проверки, инспекторати, органи, определящи стандарти, парламентарни комисии, медии и др.

* Омбудсман (швед. Ombudsman) - личностна институция, възникнала преди почти два века в Швеция, а в наши дни разпространена в демократичните общества; най-често упълномощена от парламента на съответната страна да наблюдава и контролира дейността на държавната администрация и да защитава правата на гражданите - бел. ред.

Накратко, всички те имат за цел да наложат господството на закона, прозрачността, отчетността, ефективността и ефикасността като ключови принципи в държавната администрация и държавните служби. С други думи, те трябва да защитават както индивидуалните права, така и държавния интерес, да подобрят качеството при вземането на решения и да повишат надеждността, правната сигурност и легитимността на държавната администрация.

Ефикасност и ефективност

Отчетността е свързана с ефикасността в представянето на държавната администрация. Определянето на ефикасността като важна ценност за държавната администрация и държавните служби е сравнително ново. Когато държавата става доставчик на обществени услуги, идеята за продуктивност навлиза в държавната администрация. Днес поради финансови ограничения във все повече държави се изследват ефикасността и ефективността на държавната администрация при предоставянето на обществени услуги. Ефикасността е управленски показател за съотношението между използваните ресурси и постигнатите резултати.

Ефективността пък гарантира, че държавната администрация успешно постига целите и решава проблемите, възложени ѝ от закона и от правителството. Тя основно изисква анализ и оценка на обществените политики на място и преценка за степента, в която те се спазват от държавната администрация и държавните служители. В по-новите западноевропейски конституции, например в испанската (1978), ефикасността и ефективността на държавната администрация са конституционни принципи наред с традиционните, като господството на закона, прозрачността и безпристрастността. Административното право често определя икономията, ефикасността и ефективността наред с господството на закона като принципи, които трябва да контролират действията и решенията на държавната администрация и държавните служители.

Ефикасността като управленски показател може да е в конфликт с господството на закона и с надлежните процедури като политически демократични показатели. Мениджърите много често гледат на правните процедури като на ограничения, пречещи на ефикасността. Следването на установените процедури може да е в противоречие с икономичното използване на средствата и може да наруши съотношението между разходите и резултатите от административното действие. Този конфликт повдига редица въпроси. С ред институционални и правни решения се прави опит да се реши това противоречие. Измежду институционалните може да се посочи прехвърля-

нето на производствени дейности към частния сектор чрез договори, като изготвянето на стратегия и съблюдаването на договорите се предоставя на държавната администрация. Широкият и сложен сбор от закони за обществените поръчки е станал част от административното право. Директивата на ЕО за обществените поръчки е основен източник за уеднаквяване на правните принципи в ЕС.

Правото на ЕО изисква ефикасна администрация, особено при прилагането на директивите и постановленията на общността. Това е задължило няколко страни-членки да променят някои от своите местни организационни и административни структури, както и процедурите по вземане на решения, за да могат ефикасно и ефективно да прилагат европейското законодателство и да осигурят ефективно сътрудничество с институциите на общността.

ЕВРОПЕЙСКО АДМИНИСТРАТИВНО ПРОСТРАНСТВО

Принципите, изброени по-горе, са заложили в административното право на всички европейски страни. Въпреки че държавните администрации в държавите от ЕС са стари структури, те постепенно са се приспособили към съвременните условия, в това число и към членството в ЕС. Непрекъснатият контакт между държавните служители на страните-членки и Европейската комисия, изискването за развитие и прилагане на *acquis communautaire* с уеднаквени стандарти за надеждност в съюза, възникването на европейската система за административно правосъдие и споделяните основни ценности и принципи за държавната администрация водят до известна конвергенция между националните администрации. Това се нарича „Европейско административно пространство“.

Целта на тази част е да изследва силите, които спомагат за създаването на общо европейско административно пространство, как то се създава, какви са стандартите за държавната администрация, определени от общите принципи на европейското право и дали са според тези стандарти мерките, които страните, търсещи пълноправно членство в ЕС, предприемат за изграждане на институциите си.

Правните системи на страните - членки на ЕС, непрекъснато се сближават в много сфери под влиянието на правото на ЕО, например чрез законодателната дейност на нейните институции и чрез съдебната практика на Европейския съд. Концепциите на правото на ЕО се въвеждат в националните системи пряко чрез постановления или директиви, които първо трябва да бъдат

прехвърлени в националното право. Те имат пряк ефект върху административните системи на страните-членки и могат да доведат до важни промени в правните принципи, приложими върху държавната администрация в определен сектор.

Съдебната практика на Европейския съд може да въведе принципи от по-общ характер, приложими в повечето сфери на правото. Освен това в много от случаите именно тълкуването на правни клаузи на ЕО от Европейския съд води до промени в схващането за принципите на административното право на страната-членка.

Вече можем да говорим за европеизация на административното право като доминиращ елемент от правното развитие. Всичко това показва възникването на европейско административно пространство, което се отнася предимно до основни институционални рамки, процеси, общи административни стандарти и ценности. Този списък далеч не е пълен. Съществуват съществени качествени разлики между държавите-членки. Всъщност проблемите, които възникват заради разликите между държавите-членки, са една от основните причини да се отдаде такова голямо значение на изграждането на институциите в процеса на разширяване на съюза към Централна и Източна Европа. Страните-кандидатки трябва да развият своите администрации така, че да достигнат степента на надеждност на европейското административно пространство и да споделят техните принципи, процедури и административни структури. Това е минималният стандарт за качество и надеждност на държавната администрация, който страните-кандидатки трябва да постигнат.

Необходимо е да се има предвид, че европейската интеграция еволюира. Това означава, че дадена страна трябва да напредва достатъчно, за да се сравнява със средното ниво на държавите-членки. Степента на конвергенция през 1986 (когато Португалия и Испания се присъединяват към ЕС) е различна от тази през 1995 (когато Австрия, Финландия и Швеция се присъединяват към съюза). Тя ще се промени в бъдеще, когато други страни-кандидатки се присъединяват към ЕС. Ясно е, че не е достатъчно само страните-кандидатки да достигнат до сегашното средно ниво на държавната администрация на сегашните страни-членки. С други думи, дадена страна-кандидатка трябва да преодолее разликата между сегашното ниво на държавната си администрация и нивото в бъдеще, когато ще се присъедини към съюза. Няма да е достатъчно за страната-кандидатка да се сравнява с „най-лошата“ страна - членка на съюза. Това сравнение трябва да е между страната-кандидатка и средното ниво за всички страни-членки.

Идеята за европейско административно пространство

Идеята за европейско административно пространство е взета от по-общите идеи за европейско икономическо и социално пространство, широко обсъждани в преговорите за устройството на ЕС. Тази идея се отнася и до европейската система за съдебно сътрудничество, което включва взаимна помощ при прилагане на закона и известно сближаване в сходни сфери на правото.

Общото административно пространство е възможно, когато сборът от административни принципи, правила и постановления се прилага еднакво на дадена територия, покрита от национална конституция. Традиционно това е територията на суверенните държави. Общото административно право за всички суверенни държави, интегрирани в ЕС, е въпрос на обсъждане с различна сила още от създаването на ЕО и по него все още не е постигнато съгласие.

Очевидно е, че основните правни текстове за устройството на ЕС, главно Римският (1957) и Маастрихтският договор (1992), не предлагат модел за държавна администрация, който да възприемат всички страни - членки на ЕС. След като се прецени демократичният характер на политическите им режими, въпросите за управлението и държавната администрация се предоставят на личната преценка на държавите-членки. Следователно от правна гледна точка страните-членки имат голяма административна автономия.

Засега само определени елементи от бъдещото европейско административно право са заложени в основните договори на Европейския съюз и във вторичното законодателство, издавано от Европейската комисия. Важни принципи на административното право, като правото на съдебна проверка на административните решения на институциите на ЕО (член 173) или задължението да се изясняват причините за административните решения на ЕО (член 190), са посочени в Римския договор. Въпреки това само някои административни въпроси са обект на законодателна дейност от страна на европейските институции. Те са свързани предимно с обществените поръчки. Целта е да се осигури свободна конкуренция за фирмите на територията на ЕС, като им се дава възможност да участват в търгове на която и да е страна - членка на ЕС. Освен това се отнасят и до въпроси, свързани с държавната помощ за предприятия, които трябва да бъдат одобрени и наблюдавани от институциите на ЕС.

Има обаче много законодателни норми, които се отнасят до съществени клаузи на административното право. Те засягат отделни сектори, които всъщност съставляват *acquis communautaire*. В случай че дадена страна-членка не въведе правото на ЕО според директивите и постановленията, следват важни

правни последици. Страната се счита за подлежаща на извъндоговорна отговорност поради непривеждане в сила на определена директива на ЕО или поради неприлагане на дадено постановление. Това дава достатъчни основания на дадено лице да съди държавата и да получи компенсация за нанесените му щети.

Липсата на официален правен орган, който да контролира държавната администрация, нейните процедурни правила и институционални уредби, не означава, че европейското наднационално административно право е безсмислено или непознато на страните-членки. Съществува общо *acquis*, изградено от принципи на административното право, които могат да бъдат наречени „неформално *acquis communautaire*“ в смисъл, че няма официални правни норми. Все пак то може да представлява общо Европейско административно пространство.

Движещите сили на конвергенцията

Европейските общности, които първоначално включват главно създаването на общ пазар, еволюират в ЕС. Той се ръководи не само от икономически интереси, а и от засилващото се желание за създаване на по-здрави социални и политически връзки между народите в Европа. Такова е било намерението на подписаните Римския договор. ЕС вече не значи просто общ пазар на стоки и услуги.

Четирите свободи, заложи в Римския договор - свободното движение на стоки, услуги, хора и капитали, означават, че националните държавни администрации на страните-членки като ключови елементи за гарантиране на свободата трябва ефективно да изпълняват всички клаузи на договорите. Националните държавни администрации и съдилища са задължени да изпълняват тези договори и да прилагат вторичното законодателство, изготвяно от Европейската комисия, която играе ролята на „пазач на договорите“.

Независимо че страните-членки имат пълна свобода да решават по какъв начин и с какви средства да постигат целите, заложи в договорите и вторичното законодателство на ЕС, в съюза се установяват общи принципи и средства. Тази ситуация е ясно изразена в принципите на административното право. Тя не е чак толкова отчетлива в административните и организационните уредби и структури поради различната степен на децентрализация в страните-членки.

Следователно законодателната дейност на европейските институции е основен източник за самостоятелно европейско административно право, което

ръководи страните - членки на ЕС, техните държавни администрации, съдилищата и гражданите. Самостоятелното административно право е предимно секторно. То засяга различни сфери, като свободната конкуренция на вътрешния пазар, телекомуникациите, околната среда, земеделието, индустриалната политика, науката и научните изследвания, граничния контрол и т.н. „Acquis communautaire“ е самостоятелно административно право, чиято степен на съвместимост със съответстващите правни норми на страните-кандидатки се изучава и оценява в момента от Европейската комисия в рамките на преговорите за членство.

Друг източник на административно сближаване е постоянното взаимодействие между официалните представители на страните-членки и между тях и представителите на Европейската комисия. Сътрудничеството между държавните администрации е една от концепциите, насърчавани и подкрепяни от Маастрихтския договор (член 209А). Сътрудничеството и обменът оказват неформално влияние за налагането на общи стандарти, по които националните държавни администрации трябва да изпълняват наднационалните си задължения и да гарантират постигането на резултатите, заложиени в основните договори и вторичното законодателство на ЕО. Тези междуправителствени отношения допринасят за разпространението и споделянето на общи административни принципи и начини на управление. Това от своя страна спомага за оформянето на идеален модел на поведение на държавните служители в съюза.

Въпреки това Европейският съд е този, който играе важна роля за създаването на общите европейски принципи в ЕС. Докато вторичното законодателство на ЕО е предназначено изключително за различните сектори, решенията на Европейския съд водят до развитието на административни принципи от по-общ характер дори и ако са резултат от отделни дела. Съдът трябва да се опира на вече установени общи принципи на административното право, създадени и усъвършенствани от националните административни съдилища на страните - членки на ЕС. Възползвайки се от националните съдебни практики, той определя и коригира общите административни принципи, обвързващи всички държави-членки и техните граждани при прилагането на правото на ЕО.

Правото на ЕО прониква в националния правен ред. Много е трудно в дадена сфера да се използват различни стандарти и практики. Националните институции следват едни и същи стандарти и използват едни и същи практики за прилагането както на националното, така и на правото на ЕО. Така се стига до развитието на идеята за общо административно право в страните-членки.

Този вид „замърсяване“ на националното право спомага много за установяването на Европейско административно пространство.

Ролята на Европейския съд за възникването на общо европейско административно пространство

Както беше споменато, Европейският съд развива принципите на административното право, т.е. това, което може да се определи като „общо европейско административно право“. Договорите са замислени така, че да служат за рамка на по-нататъшното развитие. Много въпроси са предоставени за правна регулация от вторичното законодателство на Европейската комисия - директиви и постановления. Те се отнасят главно до политиката в различните сектори и съдебната практика на Европейския съд.

Националните съдилища са задължени да гарантират изпълнението на договорите на ЕС и прилагането на вторичното законодателство на комисията. Тъй като правото на ЕО трябва да се тълкува по еднакъв начин, националните съдилища са задължени да се обръщат към Европейския съд за тълкуване, в случай че има неяснота в текста на някоя правна норма (член 177, Договор за ЕО). Това допринася много за важната роля, която Европейският съд играе за развитието на общи принципи, залагани в тълкувателната рамка, следвана от националните съдилища. Може да се каже, че днес съществува общо *acquis* на правните административни принципи, развито от Европейския съд.

В предишните години съдебната практика на Европейския съд е била повлияна от правните системи на първите държави-членки и по-точно от концепциите, залегнали в основата на френското административно право. Въпреки това никога френското влияние върху развитието на правото на ЕО не е било единствено. Разрастването на членството е довело до разнообразие на източниците на вдъхновение за правното мислене на Европейския съд. Неговото право е по-скоро съчетание от влияния от буквално всички страни-членки. Например принципът за „администриране чрез закон“ произлиза от френския *principe de legalite*, както и от немската концепция за *Rechtstaatlichkeit*, които са малко или много близки до британската концепция за „господството на закона“. Струва си да се отбележи, че въпреки различните си корени трите схващания водят до еднакви практически резултати. Концепцията за „справедлива процедура“ може да бъде открита в британската и немската правна традиция.

Степента на конвергенция на административните системи

Дадена административна система може да бъде оценена чрез изследване на степента, в която тези принципи се прилагат - както в официалните правни уредби в страната, така и в ежедневно поведение на държавните власти и служители. В този смисъл общите принципи на европейското право служат за стандарти, чрез които се оценяват надеждността на държавната администрация, степента на отговорност на държавните служители и държавните органи, вземането на административни решения и начините за тяхното оспорване чрез жалби и обезщетения. Степента, в която различните страни споделят тези принципи на административното право, също дава представа за нивото на съвместимост между техните административни системи. С други думи, те служат за измерители на капацитета на институционалните уредби на държавната администрация на дадена страна за прилагане на формализираното *acquis communautaire*.

Освен подходящите основни и процедурни закони един от основните елементи, които съставят държавната администрация, са държавните служби. Начинът на тяхната работа е определен от принципите на административното право като водещ и обвързващ принцип. Основните и процедурните административни закони, изградени по модела на националните конституции и европейското административно право, са правната институционална рамка за поведение на държавните органи и държавните служители в страните - членки на ЕС.

Всички тези елементи, правните уредби и поведението на лицата в обществената сфера на европейските общества оформят общото европейско административно и политическо пространство. Участниците в тази сфера трябва да спазват набор от принципи, които рядко са формализирани в кодекси, но са етически и правно обвързващи за всички държавни администрации. Тези принципи наричаме „неформализирано *acquis communautaire*“. То допринася значително за заздравяването на възникващото европейско административно пространство и за европеизацията на националните държавни администрации и административното право на страните - членки на ЕС.

Заклученията ни са следните. Първо, степента, в която основните принципи на административното право са включени в националното законодателство, т.е. привеждането в действие на неформализираното *acquis communautaire*, е показателна за способността на дадена страна да възприеме и

приложи формалното *acquis communautaire*. Второ, това изисква особено внимание върху развитието на националните граждански услуги, тъй като те са основните инструменти за подпомагане или възпиране прилагането на принципите на административното право в реалните обществени действия и процесите за вземане на решения.

Необходимо е да се актуализират административните принципи за надеждност, предсказуемост, отчетност, прозрачност, ефикасност и ефективност, ако държавните администрации на страните-кандидатки от Централна и Източна Европа искат да изпълнят изискванията за членство в ЕС, особено тези, свързани с прилагането на *acquis communautaire*. Тези принципи не могат да функционират само на основата на добрата воля. Те трябва да залегнат в ежедневно поведение на държавната администрация чрез специално законодателство, подходящи административни институции и набор от правни ценности. Повечето страни - членки на ЕС, не само имат специални правни норми за държавните служби, но тези служби са обвързани с принципите на административното право, гарантиращи надеждността на държавната администрация.

Принципи на административното право и стандарти за държавната служба

Правни структури за професионална държавна служба: държавен работник или държавен служител?

Ролята на модерната демократична държава с пазарна икономика е да осигури справедливи и равни условия и стандарти, които да са водещи в ежедневието на хората и икономическата дейност на физически и юридически лица. Основният механизъм, използван от държавата, е законът. Приемането и прилагането на нормативни актове на парламента, делегираното законодателство, местните закони, наблюдаването на резултатите от тях и въвеждането на механизми за поправки и обезщетения са важни задачи на модерната държава.

Първата роля на държавата в сферата на заетостта е да уреди основните отношения между работодатели и работници. Тя трябва да въведе минимални стандарти, за да осигури справедливи условия на труд за всички работници, както и да определи минималните права и задължения на двете страни.

Освен това държавата играе ролята и на работодател. За разлика от първата и основна роля държавата е задължена да гарантира ефикасна, професионална и безпристрастна работа от страна на държавната администрация. То-

ва управленско задължение налага необходимостта от специални правила, от които да се ръководят държавните служители - стратегии за развитие на кариера и за ръководене на персонала, управленски системи за подбор, набиране на служители, повишение и възнаграждение. Целта е да осигурят хомогенност и високо качество в работата на персонала във всички клонове и нива на управление.

Тясно свързани с ролята на държавата като работодател са и институционалните ѝ задължения да ръководи държавната администрация съгласно принципите, заложи в конституцията и в административното право. Нещо повече, тя трябва да гарантира, че държавната администрация работи съгласно тези основни правни принципи.

Модерната концепция за държавната администрация включва схващането за йерархичното делегиране на държавни правомощия на лицата в обществената система. Държавните служители не са само работници на държавата, но в голяма степен и притежатели на държавни правомощия. Като такива те трябва да гарантират, че конституционните принципи и принципите на административното право наистина се съблюдават в ежедневната работа на държавната администрация.

Правото обикновено урежда отношенията между държавните служители и държавата дори и ако някои аспекти от тези отношения са уредени от индивидуални или колективни трудови споразумения. Страните по тях не могат да пренебрегват конституционните принципи и принципите на административното право. Следователно независимо какъв е правният източник, който урежда отношенията между държавата и държавните служители, той трябва да е съобразен с набор от принципи на административното право и да задължава държавните служители да ги спазват. Съвременните конституции съдържат клаузи, отнасящи се до държавната служба и дори налагат общи модели за държавната администрация. Повечето от тези конституции предполагат наличието на специален правен орган, който да урежда отношенията между държавните служители и държавата. Конституциите на Франция, Германия, Гърция, Италия, Португалия и Испания например съдържат пряко или косвено основните принципи на държавната служба.

Сходни стандарти и условия, но различни модели на професионална държавна служба

Модерната конституционна държавна служба в даден демократичен режим е възможна само ако съществуват следните условия:

- 1) разделение между обществената и частната сфера;
- 2) разделение между политика и администрация;
- 3) развитие на индивидуалната отговорност на държавните служители, като се премахнат предишните процедури по съвместно вземане на решения, а това изисква добре образовани и способни обществени мениджъри;
- 4) защита на работното място, стабилност, достатъчно заплащане, ясно определени права и задължения на държавните служители;
- 5) набиране на персонал и повишение въз основа на постижения.

Всички тези условия допринасят в голяма степен за определянето на смисъла и ценностите на съвременната професионална държавна служба.

Разграничението между обществената и частната сфера е толкова старо, колкото и разграничението между държавата и обществото. То предполага доминиране на обществения интерес и не се влияе от индивидуалните частни интереси. Освен това разграничението налага обществената сфера да се регулира от специални правни принципи, а лицата, заети в нея, да се съобразяват с тези принципи.

Разделението между политика и администрация се основава на схващането, че обществената сфера има две части, които, макар и взаимозависими, са от различен характер, притежават различна логика и черпят легитимността си от различни източници. Политиката се основава на общественото доверие, което се изразява в свободни избори и се проверява в края на всеки политически цикъл. Администрацията се основава на постиженията и професионалните способности на държавните служители и се установява чрез свободна конкуренция според условията, заложи в закона.

Личната и индивидуалната отговорност за решенията и действията предполага ясно определени отговорности и компетенции на държавната администрация.

Сферата на администрацията се обслужва от държавни служители. Страните - членки на ЕС, използват различни подходи за определяне на държавната служба, които обикновено се коренят в историята на съответните страни и са се развивали във времето. Редица страни, като Франция, Ирландия, Холандия, Испания и Швеция, имат държавни служби, които обхващат всички държавни работници. Смята се, че всеки държавен работник е част от движещата машина на държавата (по-широка концепция за държавната служба), докато други страни, като Австрия, Германия, Великобритания и от по-скоро Дания и Италия, са ограничили концепцията за държавната служба до т.нар. „основна държавна администрация“. Това означава, че се включват само фун-

кции, упражнявани от държавата и основаващи се на общо политическо разбиране. В този случай само професионалисти от общественото управление и администрация и професионалисти с държавни правомощия (полиция, митници и т.н.) са държавни служители (ограничена концепция за държавната служба). От централно- и източноевропейските страни Унгария и Полша прилагат ограничената концепция за държавна служба, а Литва прилага разнообразност на широката концепция.

Когато концепцията има тясна сфера на приложение, държавните служители притежават държавна власт и правни компетенции да упражняват държавните правомощия и да предлагат стратегии и регулативни инструменти или да дават съвети по тях. Определена по този начин, държавната служба е част от властта на държавата, интегрирана е в обществената сфера и е изградена според изискванията на конституционното и административното право. Във всички страни - членки на ЕС, дори и в тези, в които се прилага ограничената концепция за държавната служба, някои основни принципи на конституционното и административното право са въведени и за непреките държавни служители, например изискването за назначаване на работа въз основа на постижения. Това има за цел да повиши доверието в държавната администрация като цяло.

При използването на ограничената концепция са необходими определени условия. Държавната служба трябва да е изградена като институция, изискваща от служителите определена степен на професионализъм и почтеност и добро познаване на административното и конституционното право. Това им дава възможност да упражняват ефективно функциите и компетенциите си съгласно закона във всички сфери на държавната администрация. Тези правни условия са свързани предимно с права и задължения, професионална стабилност, защита от политическа намеса и от намеса на лобита, адекватно ниво на заплащане с цел намаляване на възможността за корупция, дисциплинарни правила и избор въз основа на постижения. Назначаването и повишението по този начин осигурява избора на най-подходящите кандидати за държавна служба и изключва ходатайството и връзкаството.

За създаването на тези правни условия за държавна служба се въвежда специално законодателство, защото държавната служба като носител на държавни правомощия е основно действащо лице в обществената сфера. Затова се смята, че тя се нуждае от специален акт на парламента.

Държавата е отговорна за професионалната, безпристрастна и ефикасна държавна администрация, подчиняваща се на господството на закона. Тази

роля е не само регламентираща, но и управленска. Държавата трябва да гарантира определено качество на персонала си и еднакви стандарти за всички сфери на държавната администрация. Правно добре изградената и ръководена система на държавните служби дава възможност на държавата да достигне необходимите стандарти на професионализъм, стабилност, последователност на общественото обслужване във всички части на държавната администрация. Всичко това предполага на политическо ниво да се дава ясна сметка за необходимостта от дългосрочни инвестиции в хора, способни да ръководят професионално държавните дела. Професионализмът не може да се отдели от стабилността и дългосрочните прогнози.

Има няколко причини, поради които държавните служители не трябва да се смятат просто за работници. Те трябва да постигат цели, различни от тези в обикновените трудови взаимоотношения:

1) да въведат механизми за контрол и отчетност, за да предотвратят злоупотреба с държавните правомощия и неправомерно използване на обществените ресурси;

2) да направят държавната администрация легитимна в очите на гражданите и данъкоплатците, за да изградят обществено доверие и в държавата като цяло;

3) да разграничават, доколкото е възможно, обществената сфера на политиката от обществената сфера на администрацията, тъй като логиката е различна и техните източници на легитимност са различни;

4) да осигурят професионална последователност в държавната администрация и да поощряват еднакъв модел на работа във всичките ѝ части, което спомага за нейната предсказуемост;

5) да привличат най-добрите възможни кандидати в страната за държавна служба и да ги задържат чрез разумни възможности за развитие и лична удовлетвореност.

Прегледът на положението в западноевропейските страни предлага различни решения, т.е. различни модели, използвани за постигането на тези цели.

В повечето страни - членки на ЕС, по-голямата част от заетите в държавната администрация имат статут на държавни служители. Това означава, че те се ръководят от нормативен акт за държавната служба и вторично законодателство към него, а не от общи трудови закони, налагащи минималните стандарти за договорните отношения между работници и работодатели в частния сектор. Така е в Белгия, Франция, Гърция, Холандия, Португалия и Испания.

В други държави само малка част от постоянните правителствени работници имат статут на държавни служители. В Германия се прави разлика меж-

ду държавните служители, притежаващи държавна власт или правомощия (приблизително 40% от държавните работници), и останалите, които са на подчинение на трудовите закони. Моделът е заложен в Конституцията на Германия. Критериите за разграничение на държавните служители и зетите в държавната администрация са функциите, които те имат, и дали упражняват държавна власт. Държавните служители се считат за инструменти на държавата независимо кое правителство управлява (принцип за политическа неутралност), и са отговорни за действията си пред закона.

Концепцията за „упражняване на държавна власт“ е пряко свързана с въпросите за националния интерес, закона и реда, суверенитета на държавата, прилагането на законите и т.н. Въпреки това двете най-високи степени университетски преподаватели също са държавни служители със специален статут. Зетите в държавната администрация се считат за упражняващи професии в общественения сектор на икономиката или в обществените сфери, финансирани от държавния бюджет.

Германският модел, близък до австрийския и този на Люксембург, е последван от Дания преди няколко десетилетия и наскоро от Италия. Там е проведена основна реформа през 1993 г. и сега само няколко хиляди висши чиновници са подвластни на закона за държавната служба, а останалите - на трудовия кодекс и на колективните трудови споразумения.