

### 3. Европейски кодекс за добро поведение на администрацията

#### 3.1. Въведение

На 6 септември 2001 г. Европейският парламент прие резолюция, с която одобри Кодекс за добро поведение на администрацията, който институциите и органите на Европейския Съюз, администрацията и служителите са длъжни да спазват в отношенията си с гражданите.

Идеята за такъв кодекс беше предложена най-напред от депутата в Европейския парламент Рој Пери през 1998 г. Европейският омбудсман подготви проекта, следвайки процедурата на самосезиране и го представи пред Европейския парламент като специален доклад. Резолюцията на парламента се основаваше на предложенията на омбудсмана, с някои промени, предложени от господин Пери в качеството му на докладчик към Комисията по жалбите на Европейския парламент.

#### *Статут на кодекса*

Хартата на Европейския Съюз за основните права и свободи беше обявена на срещата на високо равнище в Ница през декември 2000 г. Тя определя като основни права на гражданите *правото на добро административно обслужване и правото да подават оплаквания до Европейския омбудсман в случай на лошо администриране*.

Целта на Кодекса е да изясни подробно какво означава на практика прокламираното в Хартата право на добро административно обслужване.

#### **Право на добро административно обслужване**

1. Всеки човек има право да получи от институциите и органите на Съюза справедливо, безпристрастно и в разумен срок административно обслужване.
2. Това право включва:
  - правото на всеки човек да бъде изслушван, преди срещу него да бъдат предприети каквито и да било неблагоприятни мерки;
  - правото на всеки човек да има достъп до своето досие, като спазва всички законни интереси за поверителност и професионална тайна;
  - задължението на администрацията да мотивира решенията си.
3. Всеки човек има правото да бъде възмезден от Общността за всички вреди, причинени от нейни органи или служители при изпълнение на техните служебни задължения в съответствие с общите принципи на законодателството на държавите-членки.
4. Всеки човек може да пише до институциите на Съюза на един от езиците на Договорите и трябва да получи отговор на същия език.

*(Чл. 41 от Хартата на основните права)*

Европейският омбудсман разследва възможните случаи на лошо администриране в дейността на институциите и органите на Съюза в съответствие с чл. 195 от Договора за създаване на Европейската общност и Статута на омбудсмана. Определението на омбудсмана за лошо администриране от неговия годишен отчет от 1997 г. гласи следното:

*“лошо администриране е налице, когато публичен орган не действа в съответствие с правилото или принципа, който е задължителен за него”.*

Това определение беше одобрено от Европейския парламент.

### **Омбудсман**

Всеки гражданин на Съюза и всяко физическо или юридическо лице, което има местопребиваване или месторегистрация в държава-членка, има правото да сезира омбудсмана в случаите на лошо администриране при дейността на институциите и органите на Общността, с изключение на Съда на Европейските общности и Първоинстанционния съд, когато действат като такива.

*(Чл. 43 от Хартата за основните права)*

Едновременно с одобряването на Кодекса, Европейският парламент прие и резолюция, с която задължава омбудсмана да го прилага, когато разследва дали е налице лошо администриране, за да гарантира правото на гражданите на добро административно обслужване в съответствие с чл. 41 от Хартата.

Така омбудсманът ще прилага определението за лошо администриране и ще взема предвид правилата и принципите, съдържащи се в Кодекса.

Чл. 192 от Договора за създаване на Европейската общност дава на Европейския парламент правото да иска от Комисията да предлага нови законопроекти. По предложение на Жан-Морис Дехос, докладчик към Комисията по законодателството и вътрешния пазар, резолюцията на Европейския парламент от 6 септември 2001 г. за Кодекса задължава също Европейската комисия да представи проект за нормативна уредба, съдържаща Кодекса за добро административно поведение, основана на чл. 308 от Договора за създаване на Европейската общност, която да включва Кодекса.

С инкорпорирането на Кодекса в нормативната уредба се подчертава обвързващия характер на неговите правила и принципи както за гражданите, така и за длъжностните лица.

### 3.2. Европейски кодекс за добро поведение на администрацията

#### Член 1

##### Обща разпоредба

В своите отношения с гражданите институциите и техните служители трябва да спазват принципите, заложили в този Кодекс за добро поведение, наричан по-надолу в текста "Кодексът".

#### Член 2

##### Приложение спрямо лицата

1. Кодексът се прилага за всички длъжностни лица и други служители, за които се прилагат Правилата за персонала и Условиата за наемане на работа на други служители в техните отношения с обществеността. С термина длъжностно лице се наричат и другите служители.

2. Институциите и техните административни органи следва да вземат необходимите мерки, за да гарантират, че разпоредбите на този Кодекс ще се прилагат и за други лица, които работят за тях като лица, наети по нетрудово правоотношение, експерти от националните държавни служби и стажанти.

3. Понятието "общественост" включва физически и юридически лица, независимо дали имат местожителство или месторегистрация в държава-членка или не.

4. За целите на този кодекс:

а/ терминът "институция" означава институция или орган на Общността;

б/ "длъжностно лице" означава всяко длъжностно лице или друг служител на Европейските общности;

#### Член 3

##### Приложно поле

1. Този кодекс съдържа общите принципи за добро администриране, които ще се прилагат за всички взаимоотношения на Институциите и техните административни органи с обществеността, освен ако те не се уреждат от специални норми.

2. Принципите, залегнали в този кодекс, не се прилагат за отношенията между дадена институция и нейните служители. Тези отношения се уреждат от Правилата за персонала.

#### Член 4

##### Изискване за законност

Длъжностното лице трябва да действа в съответствие със закона и да прилага правилата и процедурите, залегнали в законодателството на Общността. В частност длъжностното лице трябва да следи решенията, които засягат правата или интересите на личността, да имат необходимото правно основание и законосъобразно съдържание.

#### Член 5

##### Недопускане на дискриминация

1. При работа с молбите на гражданите и при вземане на решения, длъжностното лице е длъжно да се увери, че се спазва принципът за равнопоставеност. Членове на обществеността, които са в еднакво положение, трябва да получават еднакво отношение.

2. Ако се установи някакво различие, длъжностното лице трябва да гарантира, че то е обусловено от специфичните обективни особености на дадения случай.

3. Длъжностното лице трябва във всеки отделен случай да избягва каквато и да е дискриминация, основана на националност, пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични особености, език, религия или вяръвания, политически или други възгледи, принадлежност към национално малцинство, собственост, произход, физически увреждания, възраст или сексуална ориентация.

#### Член 6

##### Съотносимост

1. Когато взема решения, длъжностното лице трябва да гарантира, че предприетите мерки съответстват на поставената цел и по-специално трябва да избягва ограничаване правата на гражданите или налагане на задължения, когато тези ограничения или задължения не са свързани с целта на осъществяваното действие.

2. Когато взема решения, длъжностното лице трябва да зачита справедливото равновесие между интересите на частните лица и обществения интерес.

#### Член 7

##### Недопустимост на злоупотреба с власт

Правомощията трябва да се използват единствено за целите, за които са били предоставени със съответните разпоредби. Длъжностните лица във всички случаи трябва да избягват да използват тези правомощия за цели, които нямат правно основание или не са мотивирани от никакъв обществен интерес.

#### Член 8

##### Безпристрастност и независимост

1. Длъжностното лице трябва да бъде независимо и безпристрастно. То трябва да се въздържа от всякакви своеволни действия, които биха се отразили неблагоприятно на членове на обществеността, както и да не проявява привилегировано отношение на каквито и да било основания.

2. Поведението на длъжностното лице никога не трябва да бъде ръководено от личен, семеен или национален интерес или политически натиск. Длъжностното лице не трябва да участва във вземането на решения, от които то или близък член на неговото семейство има финансов интерес.

#### Член 9

##### Обективност

При вземането на решения длъжностното лице трябва да вземе предвид всички фактори, които имат значение и да прецени значимостта на всеки от тях, като изключи от разглеждане онези от тях, които са ирелевантни.

#### Член 10

##### Законни очаквания, последователност и консултации

1. Длъжностното лице трябва да бъде последователно в личната си административна дейност, както и в административната дейност на институцията. То е длъжно да прилага установения в административната дейност ред, освен ако няма налице законови основания за отклонение от този ред в конкретния случай. Тези основания трябва да се документират писмено.

2. Длъжностното лице трябва да зачита законните и разумни очаквания, които имат членовете на обществеността към него предвид начина, по който е действала до този момент Институцията.

3. Когато е необходимо, длъжностното лице съветва членове на обществеността как да процедурат и какви действия да предприемат при разрешаване на въпроси от неговата компетентност.

#### Член 11

##### Справедливост

Длъжностното лице трябва да действа справедливо, безпристрастно и разумно.

#### Член 12

##### Учтивост

1. Длъжностното лице трябва да бъде учтиво, коректно, услужливо и гостеприемно в отношенията си с гражданите. Когато отговаря на кореспонденция, телефонни обаждания и електронна поща, то следва да се опита да бъде възможно най-полезно и да отговаря възможно най-пълно и точно на задаваните му въпроси.

2. Ако поставеният въпрос не е в неговата компетентност, длъжностното лице трябва да насочи гражданина към съответния компетентен служител.

3. Ако бъде допусната грешка, която засяга отрицателно правата или интересите на член на обществеността, длъжностното лице трябва да се извини и да положи всички усилия да поправи отрицателните последици, които са резултат от неговата/нейната грешка по най-подходящия начин и да информира пострадалото лице за правото му на обжалване в съответствие с чл. 19 от Кодекса.

#### Член 13

##### Отговор на писмата на езика, използван от гражданина

Длъжностното лице трябва да осигури възможност на всеки гражданин на Съюза и на всеки друг член на обществеността, който се е обърнал писмено към някоя от институциите на един от езиците на Договора, да получи отговор на същия език. Същото правило се прилага, доколкото е възможно, и за юридическите лица като неправителствени организации и търговски дружества.

#### Член 14

Потвърждение на получаването и посочване на компетентното длъжностно лице

1. На всяко писмо или жалба до някоя институция трябва да се отговори с потвърждение за получаване в срок от две седмици, освен ако в този период може да се изпрати отговор по същество.

2. Отговорът или потвърждението трябва да посочва името и телефонния номер на длъжностното лице, което разглежда въпроса, както и административната структура, в която то работи.

3. Не е необходимо да се изпраща потвърждение или отговор, когато е налице злоупотреба чрез прекомерен брой писма или жалби, или с изпращане на повтарящи се или безсмислени писма.

#### Член 15

Задължение за прехвърляне на преписки към компетентния орган.

1. Ако писмо или жалба е адресирано или предадено на Генерална дирекция, на дирекция или отдел, който не е компетентен да го разгледа, неговите служители трябва незабавно да препратят преписката на компетентния орган.

2. Службата/административната структура, от която първоначално е получено писмото или жалбата, трябва да отбележи кой е препратил писмото, респективно жалбата, както и името и телефонния номер на служителя, на когото преписката е била препратена.

3. Съответното длъжностно лице трябва да уведомява членовете на обществеността, съответно на организацията, за всякакви грешки или пропуски, допуснати и констатирани по преписката и да даде възможност те да бъдат отстранени.

#### Член 16

Право на изслушване и изявление

1. В случаите, когато се засягат правата или интересите на личността, длъжностното лице трябва да се увери, че във всеки етап на процеса на вземане на решение, се съблюдава правото на защита.

2. Всеки член на обществеността има право в случаите, когато решението засяга правата или интересите му, да му бъде дадена възможност да направи писмени бележки, а когато е необходимо, да направи и устно изложение, преди да бъде взето решението.

#### Член 17

Разумен срок за вземане на решение

1. Длъжностното лице трябва да гарантира, че решението по всеки пункт от жалбата до съответната институция ще се вземе в разумен срок, без забавяне и в никакъв случай не по-късно от два месеца от датата на получаването. Същото правило се прилага и в случаите, когато се дава отговор на писма, както и за запитвания, които служителят е изпратил до повисшестоящ орган или служител с искане за указания при вземането на решение.

2. Ако случай по запитване или жалба до институцията не може да бъде решен в рамките на горецитирания срок поради сложност на материята,

длъжностното лице трябва незабавно да уведоми подателя на жалбата или запитването.

#### Член 18

##### Задължение за мотивиране на решението

1. Всяко решение на институцията, което може да засегне правата или интересите на личността, трябва да съдържа мотивите, на които се основава, като се посочат ясно значимите факти и правната обосновка на решението.

2. Длъжностното лице трябва да не допуска вземането на решения, които са с кратки или неясни мотиви, или не съдържат конкретни мотиви.

3. Ако не е възможно, поради големия брой лица, засягащи подобни въпроси, да се изяснят в подробности мотивите за решенията и поради тази причина са съставени еднотипни отговори, длъжностното лице трябва да гарантира, че допълнително ще представи отделно обяснение на всеки гражданин, който изрично е пожелал това.

#### Член 19

##### Определяне на възможността за обжалване

1. Решение на институцията, което може да се отрази неблагоприятно върху права или интереси на частни лица, трябва да съдържа указания за възможностите за обжалване на решението. Решението трябва да съдържа естеството на защитата, институциите пред които може да бъде упражнена, както и сроковете за обжалване.

2. Решенията трябва да визират възможността за съдебна процедура и жалба до омбудсмана при условията и реда на чл. 230 и 195 от Договора за Европейската общност.

#### Член 20

##### Уведомяване за решението

1. Длъжностното лице трябва да се убеди, че за решението, с което се засягат права и интереси на граждани, е изпратено писмено съобщение на лицата, до които се отнася, възможно най-скоро след вземането му.

2. Служителят трябва да се въздържа от коментар на решението с други лица, докато лицето или лицата до които се отнася то, не бъдат информирани.

#### Член 21

##### Защита на данните

1. Длъжностно лице, което работи с лични данни, трябва да спазва принципа на личната неприкосновеност и дискретност, в съответствие с Регламент /ЕС/ № 45/2001г. на Европейския парламент и Съвета на министрите от 18 декември 2000 г. за защита на личността, посредством контрол при работа с лични данни от институциите в Общността и службите, които имат свободен достъп до такива данни.

2. Длъжностните лица трябва в частност да избягват използването на лични данни и информация за незаконни цели, или предаването на такива данни на непълномощени лица.

#### Член 22

##### Искане на информация

1. В рамките на своята компетентност, съответното длъжностно лице трябва да предоставя поискана от членове на обществеността информация. Ако е компетентно, длъжностното лице би могло да даде съвет как да се иницира административна процедура в рамките на неговата компетентност. То трябва да се погрижи предоставяната информация да бъде достъпна и разбираема.

2. Ако е направено устно запитване за достъп до информация, което е сложно и твърде обширно, длъжностното лице трябва да посъветва заявителя да направи запитването в писмена форма.

3. Ако поради поверителност на информацията длъжностното лице не може да отговори на молбата, той или тя, в съответствие с чл. 18 от Кодекса, указва на запитващия защо не би могъл да даде тази информация.

4. В случай, че длъжностното лице не е компетентно по конкретни въпроси, то трябва да укаже на запитващия към кого да се обърне, като посочи точното име и телефонен номер. За да отговори на запитване, отнасящо се до друга институция или орган на Общността, служителят трябва да насочи запитващия до съответната институция или орган.

5. Когато е възможно, длъжностното лице трябва, в зависимост от предмета на молбата, да упъти заявителя да потърси сведения от институция, която отговаря за предоставяне на публична информация .

#### Член 23

##### Заявки за публичен достъп до документи.

1. Длъжностното лице разглежда заявки за достъп до документи в съответствие с правилата, приети от институцията и в съответствие с общите принципи и ограничения, заложи в Регламент / ЕС/ № 1049 /2001 г.

2. Ако длъжностното лице не може да изпълни устна заявка за достъп до документи, заявителят следва да бъде посъветван да формулира молбата си писмено.

#### Член 24

##### Водене на документация и отчетност

Службите на институцията трябва да водят съответна документация и отчетност относно входящата и изходящата поща, както и нейния обем.

#### Член 25

##### Публичност на Кодекса

1. Институцията трябва да взема ефективни мерки да информира членовете на обществеността за правата, които те притежават съгласно Кодекса. Ако е възможно, трябва да предостави информацията в електронен вид на своята Интернет-страница.

2. Европейската комисия трябва от името на всички институции да публикува и разпространява Кодекса до всички граждани под формата на брошура.



Член 26

Право на жалби до Европейския омбудсман

Всяко неспазване от страна на дадена институция или служител на принципите, залегнали в този Кодекс, може да бъде обект на жалба до Европейския омбудсман в съответствие с чл. 195 от Договора за създаване на Европейската общност и Статута на Европейския омбудсман.

Член 27

Преглед на дейността

Всеки две години всяка институция преразглежда дейността си по изпълнението на Кодекса и информира за резултатите Европейския омбудсман.