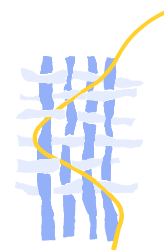






Европейски кодекс за добро поведение на администрацията

Европейският омбудсман



© Европейските общности, 2005

Всички права запазени.

Разрешено е възпроизвеждането на текста или части от него само за образователни и нетърговски цели при условие, че се цитира източникът.

Люксембург: Служба за официални публикации на Европейските общности, 2005

ISBN 92-95022-40-8

Отпечатано в Белгия

ОТПЕЧАТАНО НА НЕОБРАБОТВАНА С ХЛОР ХАРТИЯ

Съдържание

Предисловие от Европейския омбудсман	4
Въведение	6
Европейски кодекс за добро поведение на администрацията	10

Предисловие от Европейския омбудсман

Уважаеми читателю,

От момента на встъпването ми в длъжност като Европейски омбудсман на 1 април 2003 г., полагам значителни усилия за утвърждаването на добри административни практики в институциите и органите на Европейския съюз. Тази дейност има две измерения. От една страна, Европейският омбудсман действа като външен контролен механизъм, като разследва оплаквания от лошо администриране и изготвя препоръки за отстраняване на допуснатите нарушения, когато това се налага. От друга страна, Европейският омбудсман оказва подкрепа на институциите и ги подпомага да подобрят работата си, като насочва вниманието им към области, които се нуждаят от усъвършенстване. И в двата случая главна цел е подобряването на услугите, предоставяни на европейските граждани.

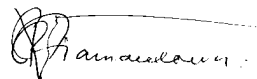
Европейският кодекс за добро поведение на администрацията е основен инструмент за Европейския омбудсман и в двете измерения на дейността му. Европейският омбудсман използва Кодекса, когато разследва дали са налице случаи на лошо администриране, като по този начин се обляга на разпоредбите му при осъществяване на контролните си функции. В същото време Кодексът играе и ролята на полезен наръчник и източник

на информация за служителите, като насърчава прилагането на високи стандарти в работата на администрацията.

Европейските граждани напълно заслужават това. Правото на добро административно обслужване от институциите и органите на ЕС е основно право, според чл. 41 от Хартата на ЕС за основните права. Кодексът информира гражданите какво означава на практика това право и какво конкретно могат да очакват от европейската администрация. Тъй като Хартата бе включена като част II от Договора за Европейската конституция, можем да сме сигурни, че важността на това право ще нараства значително.

Гражданите и служителите проявяват голям интерес към Кодекса от момента на приемането му от Европейския парламент през септември 2001 г. Неговото значение не се ограничава само до институциите и органите на ЕС и със задоволство отбелязвам, че редица държави-членки и кандидати също го използват. Като Европейски омбудсман, смятам, че е мое задължение да продължа да популяризирам правата и задълженията, заложиени в Кодекса. Поради тази причина решихме да го публикуваме отново на всички официални езици на ЕС, както и на езиците на страните-кандидати.

Надявам се, че Кодексът ще продължи да играе ролята на полезен инструмент в работата на администрацията и справочник за гражданите в цяла Европа.



П. Никифорос Диамандурос

Страсбург, 5 януари 2005 г.

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, както и техните администрации и служители са длъжни да спазват в отношенията си с гражданите.

Идеята за такъв кодекс беше предложена най-напред от депутата в Европейския парламент Рой 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.

Кодексът взема предвид принципите на европейското административно право, които се съдържат в практиката на Европейския съд, както и черпи вдъхновение от националното законодателство.

Статут на кодекса

Хартата на Европейския Съюз за основните права беше обявена на срещата на високо равнище в Ница през декември 2000 г. и сега вече е част II от Договора за Европейската конституция.

Хартата определя като основни права на гражданите правото на добро административно обслужване (чл. 41) и правото да подават оплаквания до Европейския омбудсман в случай на лошо администриране (чл. 43).

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

Право на добро административно обслужване (Чл. 41 от Хартата за основните права¹)

- 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 изслушан, 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.

⁽¹⁾ Чл. 41 от Хартата съответства на чл. II-101 от Европейската конституция.

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 омбудсмана². 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 е одобрено от Европейския парламент.

Омбудсман

(Чл. 43 от Хартата за основните права³)

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 общите и първоинстанционните съдилища, когато действат като такива.

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, когато разглежда случаи на предполагаемо лошо администриране.

⁽²⁾ Решение на Европейския парламент за правилата и общите условия, регулиращи изпълнението на задълженията на омбудсмана, OJ L 113, 4.5.1994, стр. 15.

⁽³⁾ Чл. 43 от Хартата съответства на чл. II – 103 от Европейската конституция.

Европейско административно право

Когато одобри текста на Кодекса, Европейският парламент призова Европейската комисия да представи проект за нормативна уредба, съдържаща Кодекса за добро административно поведение. Сметна се, че такава нормативна уредба ще подчертае обвързващата сила на правилата и принципите, залегнали в Кодекса, и като се прилага еднакво за всички институции и органи на ЕС, ще насърчи прозрачността и последователността в тяхната работа.

Тази цел може да бъде постигната най-добре на основата на предложението от Комисията за приемането на Европейски закон за добро администриране. Чл. III-398 от Европейската конституция би могъл да предостави правното основание за подобен закон. Той гласи, че:

“При изпълнението на своите задачи, институциите, органите и учрежденията на ЕС трябва да се подкрепят от открита, ефективна и независима европейска администрация.

В съответствие с Правилата за персонала и Условието за наемане на работа, приети на основата на чл. III-427, европейското законодателство трябва да предвиди специални разпоредби с оглед постигането на тази цел”.

Омбудсманът ще продължи да подчертава значимостта на трансформирането на Кодекса в европейско законодателство. Това ще допринесе за елиминиране на объркването, което възниква понастоящем от съвместното съществуване на различни кодекси за повечето институции и органи на ЕС, ще осигури прилагането на едни и същи основни принципи от институциите и органите в отношенията им с гражданите и ще подчертае значимостта на тези принципи както за гражданите, така и за служителите.

Европейски кодекс за добро поведение на администрацията

Кодексът, приет от Европейския парламент, включва следните материални разпоредби:

Член 1

Обща разпоредба

В своите отношения с гражданите, институциите и техните служители зачитат принципите, заложи в този кодекс за доброто поведение на администрацията, наричан по-надолу в текста “Кодексът”.

Член 2

Приложение спрямо лицата

1. Кодексът се прилага за всички служители и други наети лица, за които се прилагат Правилата за персонала и Условиата за наемане на работа на други служители, в техните отношения с обществеността. С термина “служител” по-надолу в текста се наричат както служителите, така и другите наети лица.

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/ “институция” означава институция или орган на Общността;
 - б/ “служител” означава всеки служител или друго наето лице от Европейските общности.

Член 3

Приложно поле

1. Този Кодекс съдържа общите принципи за добро поведение на администрацията, които се прилагат за всички отношения 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

Служителят действат съответствие със закона и прилага правилата и процедурите, залегнали в законодателството на Общността. В частност служителят трябва да следи решенията, които засягат правата или интересите на отделни лица, да имат необходимото правно основание и законосъобразно съдържание.

Член 5

Липса на дискриминация

1. При работа с молбите на гражданите и при вземане на решения, служителят е длъжен да се увери, че се спазва принципът за равенство. Членове на обществеността, които са в еднакво положение, трябва да получават еднакво отношение.
2. Ако се установи разлика в отношението, служителят гарантира, че то е обусловено от специфичните обективни особености на дадения случай.
3. Служителят избягва във всеки отделен случай прояви на каквато и да е дискриминация, основана на националност, пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или вярвания, политически или други възгледи, принадлежност към национално малцинство, собственост, произход, физически увреждания, възраст или сексуална ориентация.

Член 6

Пропорционалност

1. Когато взема решения, служителят гарантира, че предприетите мерки са съизмерими с търсената цел и по-специално избягва ограничаване правата на гражданите или налагане на задължения, когато тези ограничения или задължения не са в разумна връзка с целта на осъществяваното действие.
2. Когато взема решения, служителят зачита справедливото равновесие между интересите на частните лица и обществения интерес.

Член 7

Недопустимост на злоупотреба с правомощия

Правомощията се използват единствено за целите, за които са били предоставени със съответните разпоредби. Служителите във всички случаи 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. Служителят трябва да бъде независим и безпристрастен. Той/тя се въздържа от всякакви своеволни действия, които биха се отразили неблагоприятно на членове на обществеността, както и не проявява привилегировано отношение на каквито и да било основания.
2. Поведението на служителя никога не се ръководи от личен, семеен или национален интерес или политически натиск. Служителят не участва във вземането на решения, от които той/тя или близък член на семейството му/й имат финансов интерес.

Член 9

Обективност

При вземането на решения служителят взема предвид всички фактори, които имат значение за случая, и преценява тежестта на всеки от тях, като изключи от разглеждане онези, които са ирелевантни.

Член 10

Законни очаквания, последователност и консултации

1. Служителят е последователен в личната си административна дейност, както и в административната дейност на институцията. Той/тя прилага установения в административната дейност на институцията ред, освен ако няма налице законови основания за отклонение от този ред в конкретния случай. Тези основания се документират писмено.
2. Служителят зачита законните и разумни очаквания, които имат членовете на обществеността към него с оглед на начина, по който е действала до този момент институцията.
3. Когато е необходимо, служителят съветва членове на обществеността как да процедират и какви действия да предприемат при разрешаване на въпроси от неговата компетентност.

Член 11

Справедливост

Служителят действа справедливо, безпристрастно и разумно.

Член 12

Учтивост

1. Служителят е учтив, коректен, услужлив и достъпен в отношенията си с гражданите. Когато отговаря на кореспонденция, телефонни обаждания и електронна поща, той/тя се стареа да бъде възможно най-полезен и отговаря възможно най-пълно и точно на задаваните му въпроси.
2. Ако поставеният въпрос не е от неговата компетентност, служителят насочва гражданина към съответния компетентен служител.
3. Ако бъде допусната грешка, която засяга отрицателно правата или интересите на член на обществеността, служителят се извинява и полага всички усилия да поправи отрицателните последици, които са резултат от неговата/нейната грешка по най-подходящия начин и да информира засегнатото лице за правото му на обжалване в съответствие с чл. 19 от Кодекса.

Член 13

Отговор на писмата на езика на гражданина

Служителят осигурява 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 компетентния служител

1. В отговор на всяко писмо или жалба до някоя институция се изпраща 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 служителя, който разглежда въпроса, както и административната структура, в която той/тя работи.
3. Не е необходимо да се изпраща потвърждение или отговор, когато е налице злоупотреба чрез прекомерен брой на писмата или жалбите, или чрез изпращане на повтарящи се или безсмислени писма.

Член 15

Задължение за прехвърляне на преписки на компетентния орган

1. Ако писмо или жалба е адресирано или предадено на Генералната дирекция, на дирекция или отдел, който не е компетентен да го разгледа, неговите служители незабавно прехвърлят преписката на компетентния орган.
2. Административната структура, която първоначално е получила писмото или жалбата, отбелязва кой е препратил писмото, респективно жалбата, както и името и телефонния номер на служителя, на когото преписката е била препратена.
3. Съответният служител уведомява членове на обществеността, съответно на организацията, за всякакви грешки или пропуски, допуснати и констатирани по преписката, и осигурява възможност те да бъдат отстранени.

Член 16

Право на изслушване и изявление

1. В случаите, когато се засягат правата или интересите на отделни лица, служителят се уверява, 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. Служителят гарантира, че решението по всяка точка от жалбата до съответната институция ще се вземе в рамките на разумния срок, без забавяне и в никакъв случай не по-късно от два месеца от датата на получаването на жалбата. Същото правило се прилага и в случаите, когато се отговаря на писма, както и за запитвания, които служителят е изпратил до повисшестоящ орган или служител с искане за указания при вземането на решението.
2. Ако случай по запитване или жалба до Институцията не може да бъде решен, в рамките на горечитирания срок, поради сложност на материята, служителят незабавно уведомява подателя на жалбата или запитването. В този случай окончателното решение се съобщава на подателя във възможно най-кратък срок.

Член 18

Задължение за мотивиране на решението

1. Всяко решение на Институцията, което може да засегне правата или интересите на отделно лице, трябва да съдържа мотивите, на които се основава, като се посочат ясно значимите факти и правните основания за решението.
2. Служителят 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, служителят гарантира, че допълнително ще представи отделно обяснение на всеки гражданин, който изрично е поискал 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 посочват изрично 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. Служителят 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, не бъдат информирани.

Член 21

Защита на личните данни

1. Служител, който работи с лични данни, спазва принципа на личната неприкосновеност и дискретност, в съответствие с Регламент /ЕС/ No 45/2001г. на Европейския парламент и Съвета на министрите от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и по отношение на свободното движение на такива данни¹.
2. Служителите трябва в частност да избягват използването на лични данни и информация за незаконни цели или предаването на такива данни на неупълномощени лица.

Член 22

Искане на информация

1. В рамките на своята компетентност, съответният служител предоставя на членове на обществеността поисканата от тях информация. Ако е уместно, служителят дава съвет как да се инициира административна процедура в рамките на неговата компетентност. Той/тя 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, служителят съветва заявителя да направи запитването в писмена форма.
3. Ако поради конфиденциалност на информацията служителят не може да отговори на молбата, той/тя, в съответствие с чл. 18 от Кодекса, посочва на запитващия причините, поради които не би могъл/могла да даде тази информация.
4. В случай, че служителят не е компетентен по конкретни въпроси, той/тя информира 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 към съответната институция или орган.

(¹) OJ L 8/1, 12.1.2001.

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

Член 23

Заявки за публичен достъп до документи

1. Служителят разглежда заявки за достъп до документи в съответствие с правилата, приети от Институцията и в съответствие с общите принципи и ограничения, заложиени в Регламент / ЕС/ No 1049 /2001г².
2. Ако служителят 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 изходяща поща, включително и нейния обем.

Член 25

Публичност на Кодекса

1. Институцията взема ефективни мерки да информира обществеността за правата, които членовете ѝ притежават съгласно Кодекса. Ако е възможно, предоставя информацията в електронен вид на своята уеб-страница.
2. Европейската комисия, от името на всички институции, публикува и разпространява Кодекса до всички граждани под формата на брошура.

(²) OJ L 145/43, 31.5.2001.

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 омбудсман³.

Член 27

Преглед на дейността

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

⁽³⁾ Решение на Европейския парламент за правилата и общите условия, регулиращи изпълнението на задълженията на омбудсмана, OJ L 113, 4.5.1994, стр. 15.



