

ПРАВОТО НА ДОБРА АДМИНИСТРАЦИЯ – ЕФЕКТИВЕН ПЪТ
КЪМ ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ**Атанаска Георгиева*THE RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION –
AN EFFECTIVE PATH TO GOOD GOVERNANCE**Atanaska Georgieva*

Abstract: *In today's global society, achieving good governance is unthinkable without ensuring and affirming the right to good administration. It received its legitimate recognition for the first time in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. This Community act covers rights resulting from citizenship, but it is not limited to them. With it, the EU seeks to strengthen the protection of fundamental human rights by building on the achievements of society. It can therefore be argued that the *acquis communautaire* builds on the existing global legislation in this regard, including the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.*

The global COVID crisis has strengthened the role of the state, and hence of public authority, in public and socio-economic life. Thus, the issue of the importance and role of good governance in the public sector has to come to the forefront of public attention. The right to good administration was gradually established as an important moment for achieving good governance on a national and international scale.

Keywords: *good governance, right to good administration, protection of fundamental human rights.*

Въведение

Република България непрекъснато се стреми да защитава правата на човека в съответствие с европейските ценности. Този процес се катализира от активното гражданско общество в началото на 90-те години на ХХ век. Сериозна стъпка е ратификацията със закон от Народното събрание¹ на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ).

Впоследствие, с присъединяването на Република България към Европейския съюз (ЕС/Съюза) от 1 януари 2007 г., правото на ЕС е действащо на територията на страната. Важен момент е приемането на Хартата на основните права на Европейския съюз².

В съвременното глобално общество постигане на доброто управление е немислимо без гарантиране и утвърждаване на правото на добра администрация, тъй като „балансът на пазар, държава и гражданско общество

* Публикацията съдържа резултати от изследване, финансирано със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НИ-2/2022/Б. This work was financially supported by the UNWE Research Programme (Research Grant № 2/2022).

¹ Ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992 г. – ДВ, бр. 66 от 1992 г., сила за Република България от 7 септември 1992 г.

² Обн. С ОВ. бр. 202 от 7 юни 2016 г., ОВ С 202, 7.6.2016 г. с. 389–405

лежи в основата на съвременното разбиране за т.н. „добро управление“³.

Изложение:

В Преамбюла на Конституцията на Република България⁴ се утвърждава, че правата на личността, нейното достойнство и сигурност се издигат на преден план. Основните права и свободи на гражданите са във фокуса на Основния закон. Също така, освен върховенството на Конституцията, категорично е установено, че международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната, като имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.

В член 1 на ЕКПЧ – „Задължение за зачитане на правата на човека“ се прокламира, че държавите, присъединили се към ЕКПЧ, осигуряват на всяко лице под тяхна юрисдикция, правата и свободите, определени в част първа на този акт.

Изрично в член 18 на ЕКПЧ договарящите се и присъединилите се впоследствие страни са утвърдили, че ограниченията, допустими в съответствие с тази конвенция по отношение упражняването на определени права и свободи не могат да се прилагат с цел, различна от тази, за осъществяването на която са били въведени.

Сред изброените основни права на човека в ЕКПЧ не фигурира това на правото на добра администрация. За първи път то получава своето легитимно признание в Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС).

Този акт ЕС се стреми да засили защитата на основните човешки права, като се стъпи на достиженията на обществото. Ето защо може да се твърди, че *acquis communautaire* надгражда и доразвива съществуващата уредба в световен план в тази насока, включително и Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

В съответствие с принципа на предимство на правото на Съюза, съдът се е произнесъл⁵, че правото на ЕС не допуска национална правна норма, съгласно която национални юрисдикции нямат правомощие да разглеждат съответствието с правото на ЕС на национално законодателство, обявено за конституционно съобразно с решение на Конституционния съд. Съдът счита, че прилагането на такава правна норма би накърнило принципа на предимство на правото на ЕС и ефективността на механизма на преюдициалното запитване.

Принципът за недискриминация в правото на ЕС е свързан с равния достъп до правата на европейските граждани. В чл. 1а от Договора от Лисабон са посочени ценностите, които са фундаментални за ЕС, част от които са зачитане на човешкото достойнство, свободата, и на зачитането на правата на човека. Безспорно недискриминацията е сред основните принципи на правото на ЕС. Равенството в правата присъства още от самото зараждане на европейското законодателство.

В общностното право не съществува дефиниция за „лоша администрация“. В чл. 228 от Договора за функционирането на Европейския съюз е регламентирано, че по отношение на случаи за лошо администриране в действията на институциите, органите, службите или агенциите на ЕС, Европейският омбудсман е оправомощеният орган, който получава жалби от всеки гражданин на Общността или от всяко физическо или юридическо лице. Изключение от горното е Съда на ЕС, при изпълнение на неговите функции.

Съгласно практиката на Съда на ЕС, когато държава членка твърди, че дадена мярка, която е приела и която ограничава основна свобода, гарантирана с Договора за функционирането на Европейския съюз, е обоснована с оглед на Договора или на признато от правото на Съюза императивно съображение от общ интерес, то тази мярка трябва да се приеме за прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата и сле-

³ **Танев, Тодор.** Анализ на публичните политики (Public Policy Analysis) науката за създаване на конкретни политики. „Военно издателство“ ЕООД, 2008 (стр. 75)

⁴ Обн. ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г., в сила от 13.07.1991 г.

⁵ Решение от 22 февруари 2022 по дело C-430/21, RS

дователно трябва да бъде в съответствие със закрепените в нея основни права⁶.

Ето защо, разпоредбите на действащо законодателство на всяка държава членка трябва да са в съответствие с Хартата, което означава, че не трябва да предвиждат ограничения на закрепени в Хартата права и свободи, или ако предвиждат такива, те да са обосновани с оглед на изискванията по член 52, параграф 1 от Хартата⁷.

Съдът на ЕС е призван да бди за спазване на правото на Общността. Най-честите правни спорове между правителствата на държавите-членки и институциите на ЕС са за прилагане на правото, така наречените процедури за нарушения.

Правото на добра администрация, съгласно ХОПЕС (чл. 41), възплава няколко права на гражданите, които са в няколко направления.

Първото от тях е свързано с това всяко лице да бъде изслушвано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него. На следващо място се регламентира гарантиран достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, като се зачитат интересите на институциите на ЕС, свързани с поверителността тайната (професионалната и служебна). Също така е закрепено и задължението на администрацията да мотивира своите решения.

Важен момент е, че може гражданите да се обръщат към институциите на ЕС на един от обявените официални езици на Общността и да получат съответно отговор на същия език.

Повдигнатите от гражданите въпроси пред съответната институция на ЕС трябва да бъдат разглеждани в разумен срок, безпристрастно и справедливо.

Не на последно място – закрепено е и правото на обезщетение за всяко лице за вредите, които са му нанесли институциите на

ЕС или служителите им при изпълнение на задълженията им по служба.

Изминат е дълъг път, за да намери правото на добра администрация своята регламентация в акт на ЕС. Съдът на ЕС първоначално среща трудности, особено в случаите, които се отнасят до регулиране на конкуренцията и в които страна са служби на ЕС.

Европейският омбудсман е призван да бъде коректив на органите на ЕС, когато те бездействат или със своите действия нарушават действащото общностно право. Европейският омбудсман е независима институция и неговата дейност не е свързана с тази на Съда на ЕС. Не е позволено по време на мандата, който е 5 – годишен, Европейският омбудсман да упражнява друга дейност (независимо от това дали е платена или не). Това изискване, както и мандатността са гарант за безпристрастността и независимостта на Европейския омбудсман.

Важна роля при повишаването на прозрачността в работата на ЕС и неговите институции има Европейският кодекс за добри практики в администрацията⁸. Той е одобрен от Европейският парламент през 2001 г., има за задача да насърчи почтеността и прозрачността в работата на европейските служители, както и да засили връзката на общностните институции с гражданите, бизнеса и заинтересованите страни.

Според настоящият Европейски омбудсман Емили О'Райли, в съответствие с основното право на добро управление, което се гарантира на гражданите на ЕС от ХОПЕС, е необходимо институциите да подобряват и укрепват проактивно качество и ефективността в своята работа⁹.

Важен момент при доброто управление е и почтеността. Тя се възприема като чисто положително явление, независимо от нормативните ценностни преценки. Гражданското общество възприема, че наличието на почтеност е гаранция за доверие и сигурност на

⁶ Решения от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 63 и 64, и от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Право на ползване върху земеделски земи) (C-235/17, EU:C:2019:432, т. 64 и 65

⁷ Вж. в този смисъл решения от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 66 и 70, и от 20 март 2018 г., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, т. 39 и 41

⁸ Вж. <https://www.ombudsman.europa.eu/bg/publication/bg/3510>

⁹ Пак там

гражданите, мерило за цялост на организацията.

Посочени са няколко основни принципа в Кодекса, от които следва да се ръководят в своята работа служителите на публичната администрация на ЕС:

- Всеотдайна служба в интерес на Съюза и неговите граждани – трябва да се има съзнание, че се служи за постигане интересите на ЕС и на гражданите на Съюза

- Почтеност – коректно поведение, което да може във всеки един момент да издържи на внимателна обществена проверка

- Обективност – безпристрастност, изслушване на различни гледни точки и ръководене от доказателствата.

- Уважение към другите – учтивост, отзивчивост и услужливост

- Прозрачност – във всеки един момент да може да се разяснят действията, да са мотивирани и да има отчетност.

Някои автори в своите изследвания по отношение понятието за лоша администрация и правото на добра администрация разкриват ролята на Европейския омбудсман в тази насока¹⁰.

Не трябва да се пренебрегва и факта, че за постигането на доброто управление в публичната администрация роля има и спазването на равенството между половете. Важен момент е, че през последните десетилетия „международната общност, Европейският съюз и националните държави обръщат все по-голямо внимание на въпроса за осигуряване на достатъчно добро равнище на закрила на правата на жените и гарантиране на **основополагащия принцип на равенство между половете**.“¹¹

Заклучение

Република България непрекъснато утвърждава своята идентичност в областта на защитата на правата на човека в съответствие с европейските ценности. Исторически са налице условия за развитие на ефективни

средства за защита от дискриминация. Чувствителността на обществото и постиженията в саморегулацията в исторически контекст са предпоставките за този процес.

С Хартата на основните права на Европейския съюз се цели да се засили защитата на основните права в светлината на развитието на обществото и на социалния прогрес. Основните права са фундаментална ценност за Съюза и принцип на неговото изграждане.

Световната COVID криза засили ролята на държавата, а оттук и на публичната власт, в лицето на администрацията, в обществения и социално-икономическия живот. Така в центъра на общественото внимание се постави с нова сила въпросът за значението и ролята на доброто управление в публичния сектор – като механизъм за осигуряване на устойчивост, публичност, прозрачност и върховенство на закона. Постепенно като важен момент за постигане на доброто управление в международен и национален план се утвърди правото на добра администрация. Утвърждаването и гаранцията за осъществяването на това право се превръща в ефективен път за защита на гражданското общество и гражданите.

БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

Танев, Т. Анализ на публичните политики (Public Policy Analysis) науката за създаване на конкретни политики. „Военно издателство“ ЕООД, 2008 // **Tanev, T.** Analiz na publichnite politiki (Public Policy Analysis) naukata za sazhdavane na konkretni politiki. „Voenno izdatelstvo“ EOOD, 2008.

Ковачева, Д. Националните институции за защита на правата на човека: международноправни стандарти и предизвикателства. Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“ // **Kovacheva, D.** Natsionalnite institutsii za zashtita na pravata na choveka: mezhdunarodnopravni standarti i predizvikatelstva. Izdatelstvo na BAN „Prof. Marin Drinov“, 2021.

Вълчева, Ал. Закрила на правата на жените и гарантиране на равенството на половете. De

¹⁰ **Ковачева, Д.** Националните институции за защита на правата на човека: международноправни стандарти и предизвикателства. Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“ (с. 85–103).

¹¹ **Вълчева, Ал.** Закрила на правата на жените и гарантиране на равенството на половете. De Jure, 2021/Том 12/Брой 2 (с. 245–252). Официално издание на Юридическия факултет на Великотърновски университет „Св. св. Кирил и Методий“ – Университетско издателство.

Jure, 2021/Том 12/Брой 2 (с. 245–252). Официално издание на Юридическия факултет на Великотърновски университет „Св. св. Кирил и Методий“ – Университетско издателство. // **Valcheva, AI.** Zakrila na pravata na zhenite i garantirane na ravenstvoto na polovete.– DE JURE, 2021/Том 12/br. № 2. – Ofitsialno izdanie na Yuridicheskiya fakultet na Velikotarnovski universitet „Sv. sv. Kiril i Metodiy“

Конвенция за защита правата на човека и основните свободи – ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992 г. – ДВ, бр. 66 от 1992 г., сила за Република България от 7 септември 1992 г.

Харта на основните права и свободи на Европейския съюз – обн. С ОВ. бр.202 от 7 юни 2016г., ОВ С 202, 7.6.2016 г. стр. 389-405

Конституция на Република България - обн. ДВ. бр. 56 от 13 юли 1991г., в сила от 13.07.1991 г.

Решения на Съда на Европейския съюз: решение от 22 февруари 2022 по дело C-430/21, RS; решения от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972; от 21 май 2019 г., (C-235/17, EU:C:2019:432; решения от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972; от 20 март 2018 г., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197;

<https://www.ombudsman.europa.eu/bg/publication/bg/3510>