



Европейски омбудсман

Европейски кодекс за добри практики на администрацията

BG





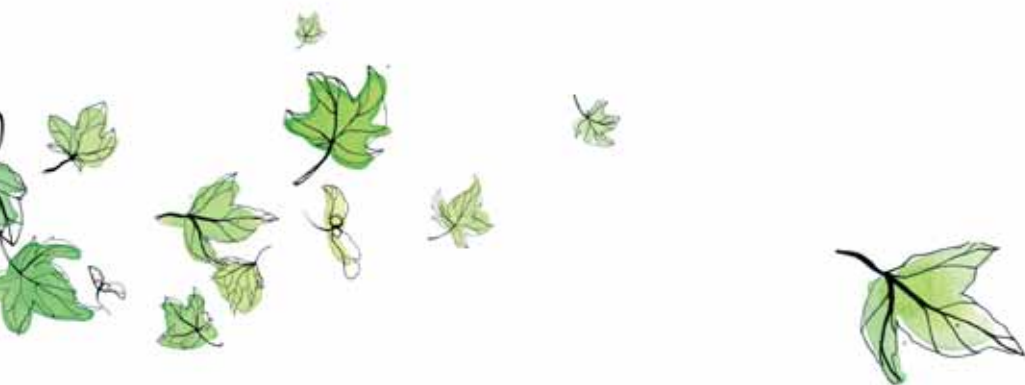
Нашата мисия е да служим на демокрацията, като работим с институциите на Европейския съюз за създаване на по-ефективна, по-отговорна, по-прозрачна и по-етична администрация.

Съдържание

2 Предговор

4 Въведение

12 Европейски кодекс за добри
практики на администрацията



Предговор

Уважаеми читателю,

С голямо удоволствие Ви представям тази актуализирана версия на *Европейския кодекс за добри практики на администрацията*, който в първоначалния си вид е одобрен от Европейския парламент през 2001 г.

В качеството си на Европейски омбудсман станах свидетел на почтеността, отдадеността и човечността на много европейски служители. Настоящият кодекс има за цел да подкрепи тези усилия чрез обмен на добри практики и популяризиране — в самите институции и извън тях — на хармонизирана европейска административна култура, ориентирана към гражданите, която се вслушва и се учи от взаимодействието си с гражданите, бизнеса и заинтересованите страни.

В кодекса се предлагат насоки за практически стъпки за по-голяма ефективност, прозрачност и отчетност, като моята служба е винаги готова с удоволствие да Ви предостави допълнителна информация и консултация, ако е необходимо.

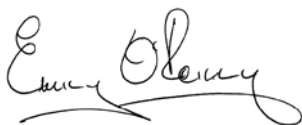
Европейските институции черпят по своето естество от богатия опит и перспективите на държавите членки. Ето защо създаването на общоприета и хармонизирана култура на обслужване може да се окаже истинско предизвикателство. Институциите обаче все повече осъзнават практическото значение на ориентирания към гражданите подход и аз се надявам това да продължи.

Вярвам, че необходимостта от този кодекс е по-голяма откогато и да било, тъй като понастоящем сме изложени на безпрецедентен контрол на европейския процес на вземане на решения. Убедена съм, че процесите на вземане на решения са по принцип достатъчно солидни, за да задоволят тези изисквания на контрола. Институциите обаче трябва да приемат този контрол като нормална проява на отчетност и да не възприемат отбранително или уклончиво поведение.

По силата на Хартата на основните права на Европейския съюз, гражданите на ЕС имат основно право на добро управление. Институциите трябва следователно да приветстват промените и предизвикателствата, и да подобряват и укрепват проактивното качество и ефективността на своята работа.

Това е приносът на моята институция в отговор на тези предизвикателства. Благодаря Ви за времето отделено за разглеждане на този кодекс, и моята служба е готова да Ви помогне, ако имате някакви въпроси.

Le gach dea-ghuí,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Emily O'Reilly', with a long horizontal flourish underneath.

Емили О'Райли
Европейски омбудсман

Въведение

Доброто административно обслужване от страна на институциите, органите, службите и агенциите на Европейския съюз („институциите на ЕС“) е от полза за всички европейски граждани и за лицата, пребиваващи в ЕС. То е от изключително значение за хората, които имат преки отношения с институциите на ЕС.

След приемането му от Европейския парламент през 2001 г. *Европейският кодекс за добри практики на администрацията* стана жизненоважен инструмент за практическото реализиране на принципите на добра администрация. Той помага на отделните граждани да разбират и да се ползват от своите права и защитава публичния интерес чрез открита, ефективна и независима европейска администрация.

Кодексът помага на гражданите да знаят какви административни стандарти имат право да очакват от институциите на ЕС. Той играе и ролята на полезен наръчник за служителите при взаимоотношенията им с гражданите. Като конкретизира в по-голяма степен принципите за добра администрация, Кодексът спомага за насърчаването на най-високи стандарти на администриране.

Едновременно с одобряването на кодекса Европейският парламент прие резолюция, с която задължава Европейския омбудсман да прилага кодекса, когато проверява дали са налице случаи на лошо администриране. С оглед на това омбудсманът се позовава надлежно на кодекса при своите проверки, както и в целенасочената си работа за насърчаване на добра администрация.





По силата на член 228 от Договора за функционирането на Европейския съюз Европейският омбудсман е оправомощен да разследва случаи на лошо администриране в действията на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, с изключение на Съда на Европейския съюз при изпълнението на неговите съдебни функции.

Всеки гражданин на Съюза има право да подаде жалба до омбудсмана. Пребиваващите лица, дружествата и сдруженията могат също да подават жалби.

Това право е едно от основните права на гражданите на Съюза, гарантирано с Хартата на основните права (член 43).

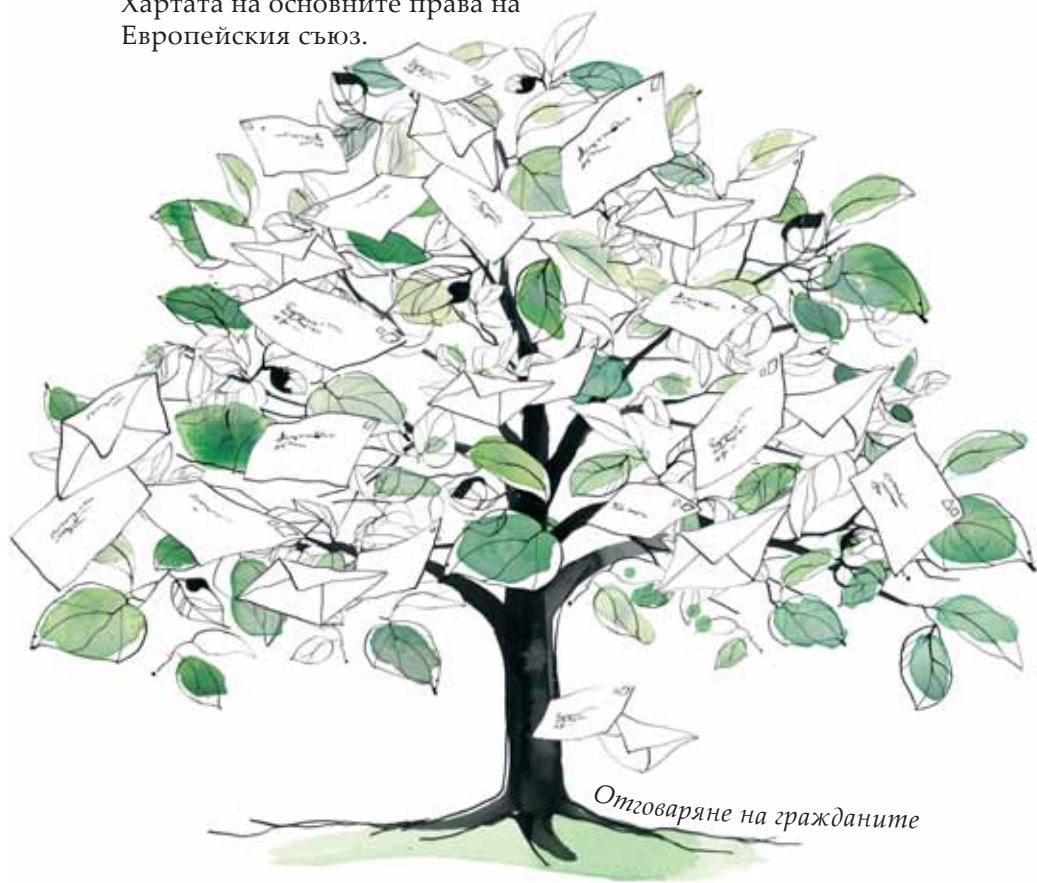
Няма изискване жалбоподателят да бъде лично засегнат от лошото администриране или да има специален интерес в случая.

Омбудсманът също така извършва разследвания по собствена инициатива.

Правото на добра администрация

Омбудсманът не разполага с правомощия да приема правно обвързващи решения, нито *Европейският кодекс за добри практики на администрацията* е задължителен акт. Елементи от кодекса обаче се припокриват с основното право на добра администрация, което се съдържа в член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

От влизането в сила на Договора от Лисабон през декември 2009 г. Хартата на основните права има същата юридическа сила като договорите. В резултат на това всеки вече има законното право на добра администрация по неговите въпроси от страна на институциите на ЕС.



Отговаряне на гражданите

Право на добра администрация (член 41 от Хартата на основните права на ЕС)

1. Всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок.

2. Това право включва по-специално:

а. правото на всяко лице да бъде изслушвано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него;

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

в. задължението на администрацията да мотивира своите решения.

3. Всяко лице има право на обезщетение от страна на Съюза за вредите, нанесени му от институциите или от техните служители при изпълнение на служебните им задължения, в съответствие с основните принципи, които са общи за законодателствата на държавите членки.

4. Всяко лице може да се обърне към институциите на Съюза на един от официалните езици на Договорите и трябва да получи отговор на същия език.



Принципи на работа на европейската публична администрация

Пълното и правилното прилагане на кодекса, Хартата на основните права и на правото на ЕС като цяло зависи от наличието на административна култура на обслужване, при която служителите на публичната администрация разбират и прилагат в работата си принципите на добрата администрация.

Етичните стандарти представляват съществен елемент от културата на обслужване.

През юни 2012 г., след провеждане на обществено допитване, омбудсманът публикува същността на етичните норми, към които се придържа европейската публична администрация. Те бяха формулирани като пет принципа на работа на европейската публична администрация, които са представени непосредствено по-долу.

Принципи, от които следва да се ръководят в работата си служителите на публичната администрация на ЕС

1. Всеотдайна служба в интерес на Европейския съюз и неговите граждани

Служителите на европейската публична администрация следва да имат ясното съзнание, че институциите на Съюза съществуват, за да служат на интересите на Съюза и неговите граждани при изпълнение на целите на Договорите.

Те следва да отправят препоръки и да вземат решения единствено за да служат на тези интереси.

Служителите на публичната администрация следва да изпълняват функциите си по възможно най-добрия начин и да се стремят по всяко време да спазват най-високите професионални стандарти.

Те следва да помнят позицията си на обществено доверие и да бъдат добър пример за другите.

2. Почтеност

Служителите на публичната администрация следва да се ръководят от чувство за коректност и поведението им следва във всеки един момент да бъде такова, че да издържи и най-внимателната обществена проверка. Това задължение не се изчерпва единствено със съобразяването на техните действия с изискванията на закона.

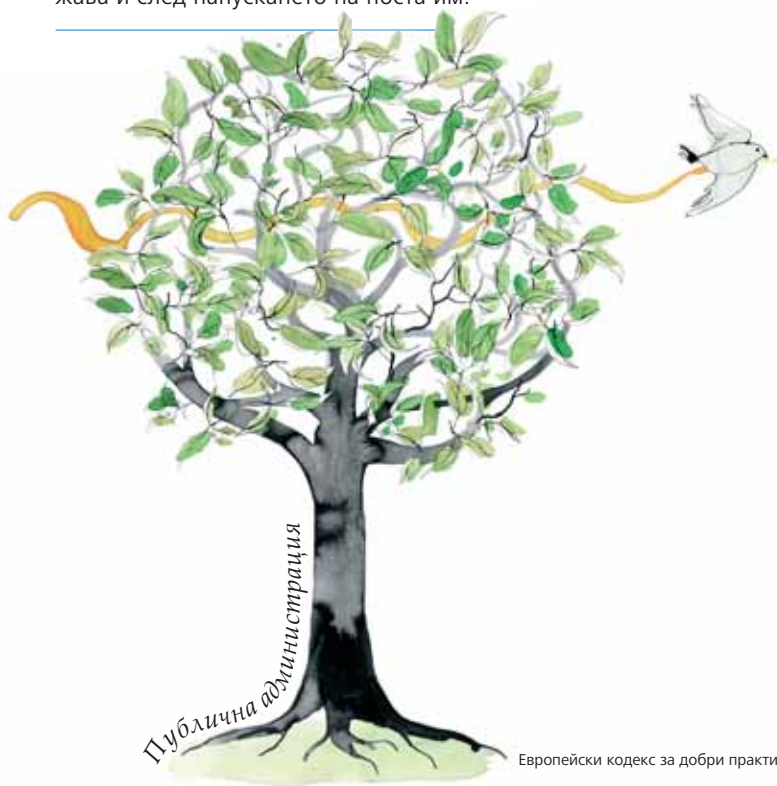
Служителите на публичната администрация не следва да се поставят във финансова или друга зависимост, която би могла да повлияе при изпълнението на задълженията им, включително като получават подаръци. Те следва незабавно да обявяват всички лични интереси, свързани с техните функции.

Служителите на публичната администрация следва да предприемат стъпки за избягване на конфликт на интереси и появата на такъв конфликт. Те следва да предприемат бързи действия за решаването на всеки възникнал конфликт. Това задължение продължава и след напускането на поста им.

3. Обективност

Служителите на публичната администрация следва да бъдат безпристрастни, с отворено мислене, да се водят от доказателствата и да са готови да изслушат различни гледни точки. Те следва да са готови да признаят и поправят грешките си.

В процедури, свързани със сравнителни оценки, служителите на публичната администрация следва да приемат препоръки и решения единствено въз основа на действителни качества и на всички други фактори, изрично предвидени от закона.



Служителите на публичната администрация не следва да проявяват дискриминация и да позволяват на личните си симпатии или неприязън към дадено лице да влияят на професионалното им поведение.

4. Уважение към другите

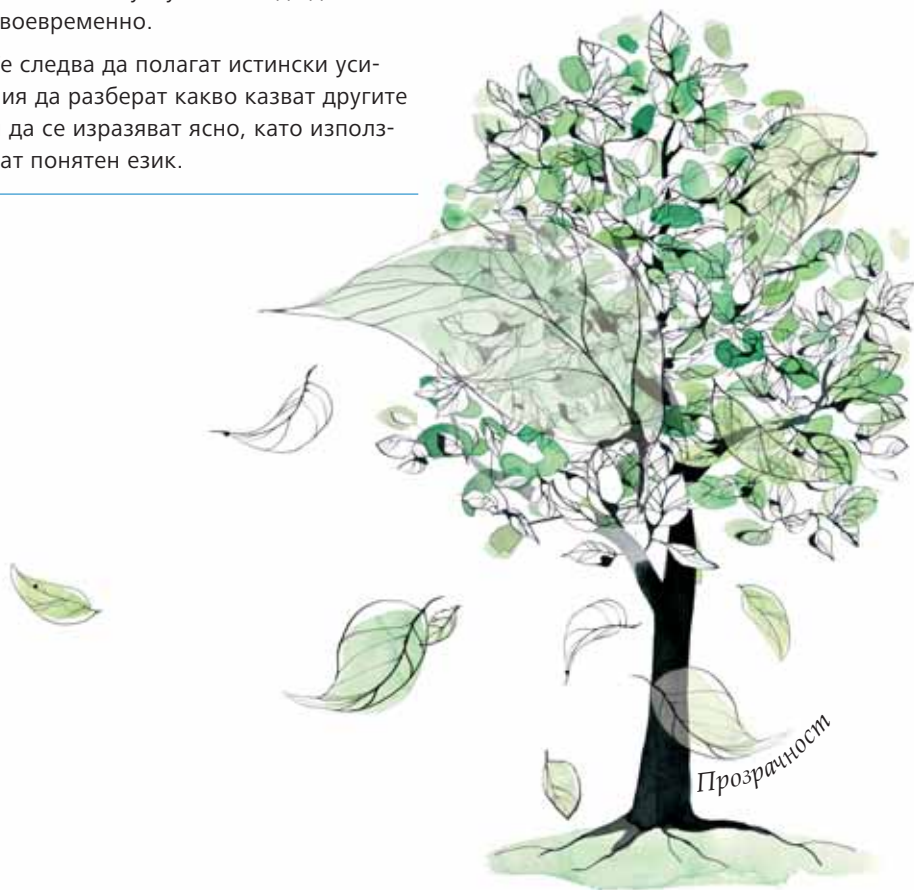
Служителите на публичната администрация следва да се отнасят с уважение един към друг и към гражданите. Те следва да бъдат учтиви, отзивчиви и услужливи и да действат своевременно.

Те следва да полагат истински усилия да разберат какво казват другите и да се изразяват ясно, като използват понятен език.

5. Прозрачност

Служителите на публичната администрация следва да са готови да разясняват дейностите си и да обосновават действията си.

Те следва да водят подходяща отчетност и да приемат с готовност обществените проверки на тяхното поведение, включително на спазването на настоящите принципи на работа в публичната администрация.



Спазването на принципите може да помогне на служителите правилно да разбират и прилагат принципите и да ги насочи към правилното решение в ситуации, когато следва да направят преценка.

По този начин принципите спомагат за повишаване на качеството на обслужване от публичната администрация, укрепването на правовия ред и допускането на по-малка вероятност правомощията за преценка да се използват произволно.

Когато това е уместно, омбудсманът се позовава на принципите по време на разследвания на евентуално лошо администриране в дейността на институции, органи, служби и агенции на ЕС.

Кодексът и държавите членки

Кодексът, както и член 41 от Хартата и принципите на работа на служителите на публичната администрация, е пряко приложим единствено по отношение на институциите и служителите на публичната администрация на Европейския съюз.

Въпреки това кодексът е послужил като източник на вдъхновение за някои подобни текстове в държавите — членки на Европейския съюз, държавите кандидатки и трети държави.

Освен това, както се посочва в разясненията, които придружават Хартата на основните права, правото на добра администрация се основава на съдебната практика на Съда на Европейския съюз в областта на доброто административно обслужване като общ принцип на правото на ЕС. Тези общи принципи също така обвързват държавите членки, когато действат в рамките на приложното поле на правото на ЕС.

Европейски кодекс за добри практики на администрацията



Кодексът, приет от Европейския парламент, включва следните материални разпоредби¹:

Член 1 Обща разпоредба

В своите отношения с гражданите, институциите и техните служители зачитат принципите, заложи в този кодекс за добри практики на администрацията и, 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 условията 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, орган, служба или агенция на ЕС;

б. „служител“ означава всеки служител или друго наето лице от ЕС.

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.

¹. Текстът, който следва, е актуализиран с оглед на промените, настъпили с Договора от Лисабон относно номенклатурата в Договорите и номерацията на разпоредбите, както и промените в Устава на омбудсмана от 2008 г. Някои езикови и типографски неточности са отстранени.

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 действа в съответствие със закона и прилага правилата и процедурите, залегнали в законодателството на ЕС. 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 защита справедливото равновесие между интересите на частните лица и обществения интерес.

Член 7

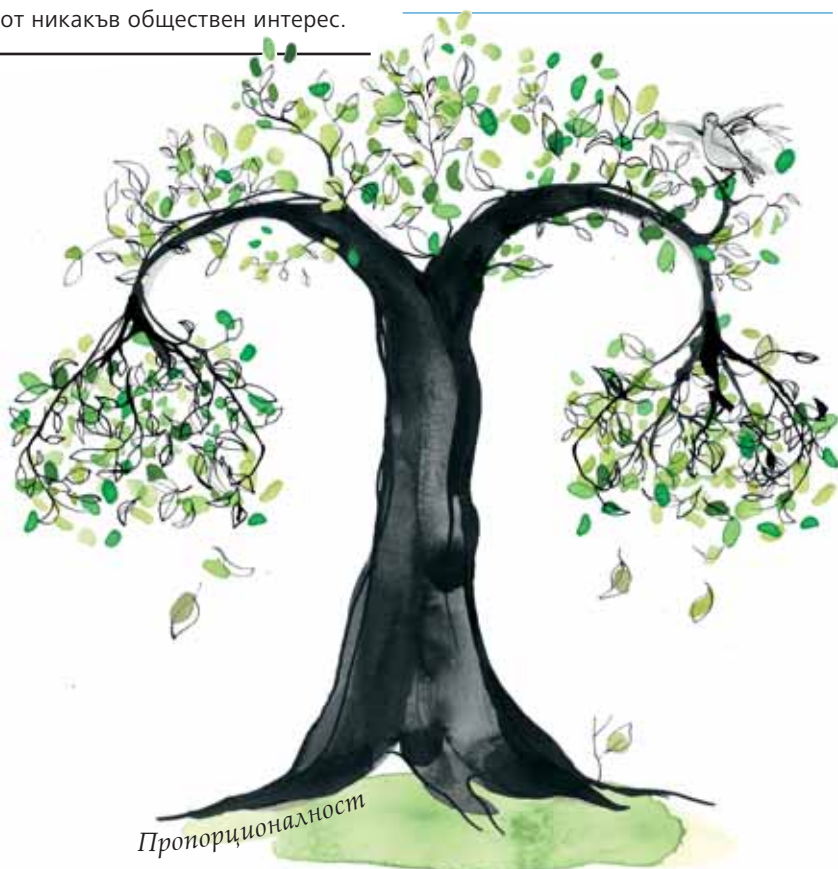
Недопустимост на злоупотреба с правомощия

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 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 или близък член на семейството му 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 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 се старее 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 член 19 от кодекса.

Член 13

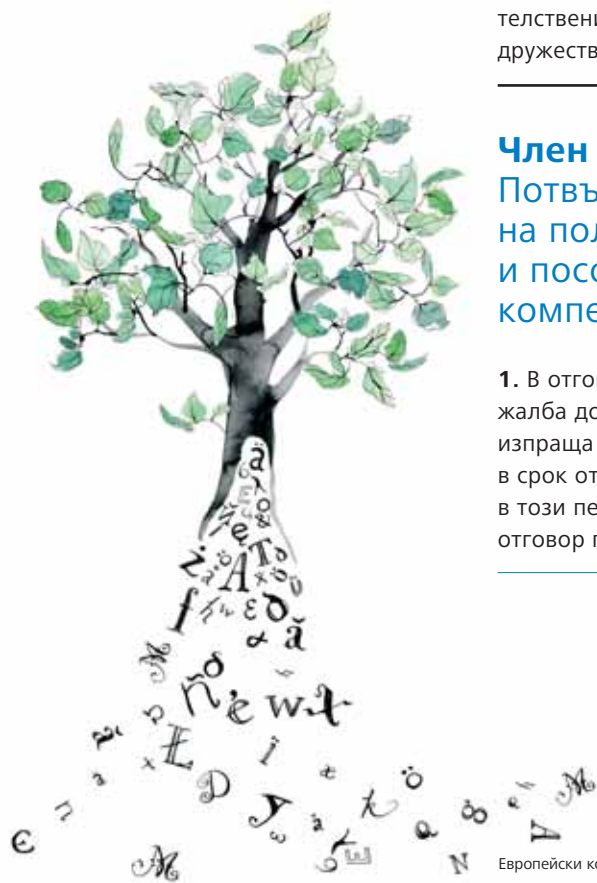
Отговор на писмата на езика на гражданина

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 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 членовете 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 по-висшестоящ 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 цитирания по-горе 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.



Своевременно

Европейски кодекс за добри практики на администрацията

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 членове 263 и 228 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

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) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на ЕС и по отношение на свободното движение на такива данни².

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

2. ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1.

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 трябва да се погрижи предоставяната информация да бъде достъпна и разбираема.

2. Ако е направено устно запитване за достъп до информация, което е твърде сложно или 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, в съответствие с член 18 от кодекса, посочва на запитващия причините, поради които не би могъл да даде тази информация.

4. В случай, че служителят не е компетентен по конкретни въпроси, той 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 ЕС, служителът трябва да насочи запитващия към съответната институция или орган.

5. Когато е възможно, служителят 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. Служителят 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 /2001³.

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 уебстраница.

2. Европейската комисия, от името на всички институции, 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 член 228 от Договора за функционирането на Европейския съюз и Устава на Европейския омбудсман⁴.

4. Решение на Европейския парламент за правилата и общите условия, регулиращи изпълнението на задълженията на омбудсмана, ОВ L 113, 4.5.1994 г., стр. 15, последно изменено с Решение 2008/587/ЕО, Евратом, ОВ L 189, 17.7.2008 г., стр. 25.



Член 27

Преглед на дейността

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

© Европейски съюз, 2015 г.

Разрешава се възпроизвеждане за образователни и
нетърговски цели при посочване на източника.

Настоящата брошура е публикувана в интернет на:

<http://www.ombudsman.europa.eu>

Полиграфско оформление: Rosendahls - Schultz Grafisk,
Albertslund, Дания и EntenEller A/S, Valby, Дания.

Илюстрации от Toril Bækmark.

Шрифтове: FrutigerNext и Palatino.

Printed in Belgium

Print ISBN 978-92-9212-710-7 . doi:10.2869/63919 . QK-04-14-988-BG-C

PDF ISBN 978-92-9212-680-3 . doi:10.2869/60295 . QK-04-14-988-BG-N



Ако Ви е необходима версия на тази публикация, отпечатана с едър шрифт, обърнете се към службата на Европейския омбудсман. При поискване ще се опитаме да Ви предоставим и аудиоверсия на публикацията.



Европейски омбудсман

1 avenue du Président Robert Schuman
CS 30403
F - 67001 Strasbourg Cedex
Тел. +33 (0)3 88 17 23 13
Факс +33 (0)3 88 17 90 62
eo@ombudsman.europa.eu

<http://www.ombudsman.europa.eu>



Служба за публикации