

---

**GENERAL PRINCIPLES OF EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAW**

---

**Momchil Mavrov**Medical University - Plovdiv, Bulgaria, [msmavrov@abv.bg](mailto:msmavrov@abv.bg)

**Abstract:**In recent years there has been an increasing trend the tendency for the synchronization of administrative law in the Member States of the European Union. Representatives of the European Institutions highlight the need from codification of basic principles of administrative law, establishing rules for a European administrative procedure and adopting a European Administrative Procedure Code. The stated aspirations of the Community are an expression of the idea of building a European administrative space, in which application to find common administrative standards and values. This approach is necessary both for the better performance of European goals and ideals and for ensuring a greater protection of the rights and freedoms of European citizens.

Community Member States need to be aware of European policies in each area and to adapt their national policies and strategies. In the field of administrative law, national authorities should, first of all, have sufficient knowledge of the basic principles of European administrative law. These principles are not regulated by EU law.

Despite this omission of the European legislator, the Court of Justice of the European Communities has formulated in its jurisprudence the basic principles of modern European administrative law, which are common to the Member States of the Community. Such are: the principles of legality and proportionality, the principle of legal certainty, to protect legitimate expectations and equality, for a fair administrative procedure and effective judicial control. The general principles listed apply the administration of the European Union and to the Member States if they are applying the law of the European Union.

Similarly, national authorities should focus their efforts on improving their administrations to reach the level of development in the European administrative space, because the key to successful European integration in each area is mutual cooperation between the European institutions and the national authorities.

**Keywords:** The European Union, European Administrative Law, European administrative space, unified principles and rules.

**ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ НА ЕВРОПЕЙСКОТО АДМИНСТРАТИВНО ПРАВО****Момчил Мавров**Медицински университет - Пловдив, и-мейл: [msmavrov@abv.bg](mailto:msmavrov@abv.bg)

**Абстракт:**В последните години все повече се наблюдава тенденцията за синхронизация на административното право в държавите-членки на Европейския съюз. Представители на европейските институции изтъкват необходимостта от кодификация на основни принципи на административното право, създаване на правила за европейска административна процедура и приемане на Европейски административно-процесуален кодекс. Посочените стремежи на Общността са израз на идеята за изграждане на европейско административно пространство, в което приложение да намират общи административни стандарти и ценности. Този подход е необходим както за по-успешното изпълнение на европейските цели и идеали, така и за гарантиране на по-засилената закрила на правата и свободите на европейските граждани.

Държавите-членки на общността трябва да познават европейските политики във всяка област и да съобразяват националните си политики и стратегии. В сферата на административното право националните власти, на първо място, следва да имат достатъчно знания за основните принципи на европейското административно право. Тези принципи не са нормативно регламентирани в правото на Европейския съюз. Въпреки този пропуск на европейския законодател, Съдът на Европейските общности е формулирал в юриспруденцията си основните начала на съвременното европейско административно право, които са общи за държавите - членки на Общността. Такива са: принципите на законност и пропорционалност, принципът за правна сигурност, за защита на законните очаквания и равенство, за справедлива административна процедура и ефективен съдебен контрол. Изброените общи принципи намират приложение за администрацията на Европейския Съюз и за държавите-членки, в случай че последните прилагат правото на Европейския Съюз.

Също така националните власти следва да насочат усилията си към усъвършенстване на своите администрации, за да достигнат равнището на развитие в европейското административно пространство,

защото ключът към успешна европейска интеграция във всяка област е взаимно сътрудничество между европейските институции и националните власти.

**Ключови думи:** Европейския съюз, европейско административно право, европейско административно пространство, унифицирани принципи и правила.

## I. УВОД

Влиянието на европейското право върху националните правни системи е все по-осезаемо през последните години. Тази тенденция се наблюдава и в областта на административното право на държавите-членки, въпреки че за този правен отрасъл са присъщи специфични особености за всяко национално законодателство. Административното право е наборът от принципи и правила, приложими за организацията и управлението на публичната администрация и отношенията между администрацията и гражданите<sup>387</sup>. Установените правила и концепции в административното право на всяка държава се различават, докато за принципите е характерно, че повечето от тях са възприети (споделени) в по-голяма част от държавите-членки на Европейския съюз. Принципите могат да бъдат определени като общи източници на правото, от които се извличат конкретни правила и които разкриват основите на правната система<sup>388</sup>. Основните административни принципи както в националните правни системи, така и в европейското административно право създават задължения за правните субекти и държавните органи и намират израз в административните закони, процедури и юридически институти.

## II. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ НА ЕВРОПЕЙСКОТО АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО

Правото на Европейския съюз няма ясно формулиран подробен набор от принципи, по които да се преценява законността на актовете на органите на Общността и на държавите-членки<sup>389</sup>. Въпреки това, Съдът на Европейските общности (СЕО) в юриспруденцията си е формулирал по-голяма част от основните принципи на европейското административно право като се е позовал на правните принципи на административното право, които са общи за държавите-членки. Като най-важни общи принципи на европейското административно право, които всички държави-членки трябва да уважават и спазват при прилагане на правото на Европейския съюз (ЕС) могат да бъдат посочени<sup>390</sup>:

❖ **принципът на законността** – този фундаментален принцип е възприет във всяка правова държава. В рамките на европейското административно право той изисква всички действия на публичните органи на Общността да се осъществяват в съответствие и в границите на закона. На практика това означава тези органи да действат в рамките на предоставените им от правото на ЕС правомощия и конкретните действия да бъдат осъществявани въз основа на определено правно основание<sup>391</sup>.

❖ **принципът на пропорционалността** - принципът е формулиран първоначално в практиката на СЕО (днес СЕС) и впоследствие е изрично прогласен в член 5, параграф 4 от ДЕС, който постановява, че *"при спазване на принципа на пропорционалност, съдържанието и формата на действията на Съюза не трябва да превишават необходимото за постигане на целите на настоящия договор."*<sup>392</sup> В практиката си Съдът на Европейския съюз посочва, че *"Принципът на пропорционалност, който е част от общите принципи на правото на Съюза, изисква актовете на институциите на Съюза да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимните цели, следвани от разглежданата"*

<sup>387</sup> SIGMA -- A JOINT INITIATIVE OF THE OECD AND THE EUROPEAN UNION, PRINCIPALLY FINANCED BY THE EUROPEAN UNION'S PHARE PROGRAMME, EUROPEAN PRINCIPLES FOR PUBLIC ADMINISTRATION, SIGMA PAPERS: No. 27 CCNM/SIGMA/ PUMA (99)44/REV1, p.8

<sup>388</sup> Пехливанов К., *Принципът на съразмерността в европейското административно право*, Адвокатски преглед 6-7 /2009, с. 5

<sup>389</sup> Пак там.с. 5

<sup>390</sup> SIGMA -- A JOINT INITIATIVE OF THE OECD AND THE EUROPEAN UNION, PRINCIPALLY FINANCED BY THE EUROPEAN UNION'S PHARE PROGRAMME, EUROPEAN PRINCIPLES FOR PUBLIC ADMINISTRATION, SIGMA PAPERS: No. 27 CCNM/SIGMA/ PUMA (99)44/REV1, p.8-9

<sup>391</sup> Herwig C.H. Hofmann, „General Principles of EU law and EU administrative law” in: C. Barnard and S. Peers (eds.) *European Union Law*, Oxford University Press (Oxford, 2014) p.14

<sup>392</sup> CONSOLIDATED VERSIONS OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION AND THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION 2010/C 83/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2010.083.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.ENG)

правна уредба, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели<sup>393</sup>.” Принципът на пропорционалността дава възможност да се проверява законосъобразността на актовете на институциите и органите на ЕС, когато ограничават или регулират упражняването на правата на физическите лица, както и законосъобразността на актове на институциите и органите на ЕС при ограничаване на правомощията на държавите-членки чрез приемане на актове на ЕС<sup>394</sup>.

❖ **принципът на правната сигурност и принципът на защита на легитимните (оправданите) очаквания**– принципът на правната сигурност съгласно постоянната практика на СЕО(СЕС)<sup>395</sup> изисква законодателството да бъде ясно и точно и прилагането му да бъде предвидимо за правните субекти<sup>396</sup>, за да може те да съобразят своите действия съобразно установеното законодателство. В административното право действията и решенията на административните органи следва да бъдат предприемани в съответствие с принципа за върховенство на закона. Принципът на правната сигурност е тясно свързан с **принципа на защита на легитимните (оправданите) правни очаквания**, съгласно който “лицата, които действат добросъвестно и въз основа на закона, не трябва да бъдат разочаровани в резултат на последващи промени на този закон”<sup>397</sup>. Защитата на оправданите правни очаквания се разпростира върху всяко лице, което се намира в ситуация, в която е ясно, че като дава точни и конкретни уверения, институциите на ЕС са причинили на това лице оправдани надежди<sup>398</sup>. Принципът на защита на легитимните очаквания намира приложение предимно към разпоредбите, които имат за адресат физически лица. Посочените два принципа са израз на върховенството на закона и критериите за законосъобразност на актовете, приети на основание или в обхвата на правото на ЕС<sup>399</sup>. Признаването на тези принципи има конкретни практически отражения в дейността на институциите на Общността, като например те не могат да прилагат правила за лица, които са непослователни или противоречиви<sup>400</sup>.

❖ **принципът на равенство** – това е основен принцип във всяка държава-членка на Европейския съюз, а така също и в европейското административно право. Принципът изисква правните субекти да бъдат третиране по един и същ начин при наличие на сходни обстоятелства, освен ако изрично е допустимо различно третиране и само ако то е обосновано. Европейското право обхваща редица актове, които забраняват дискриминацията и имат за цел да гарантират равенството на всички лица.

❖ **принципът за справедлива административна процедура и принципът на ефективен съдебен контрол**<sup>401</sup>- посочените принципи намират отражение в разпоредбите на редица международни актове за закрила на правата на човека, включително в Европейската конвенция за защита на правата на човека и

<sup>393</sup> Решение на Общия съд (седми състав) от 14 март 2014г. по делото T-297/11 Buzzi Unicem SpA срещу Европейска комисия

<sup>394</sup> Цит.с. Herwig C.H. Hofmann, „General Principles of EU law and EU administrative law”, p.10

<sup>395</sup> Case C 55/91 Italien v Commission [1993] ECR I- 4813; Joined Cases T-55/93 and T-232/94, T-233/94 and T-234/94 Industrias Pesqueras Campos v Commission [1996] ECR II-247; Case 43/75 Defrenne v SABENA [1976] ECR 455.; Case C-143/93 Gebroeders van Es Douane Agenten vs Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen[1996] ECR I- 431; Joined Cases 205/82 to 215/82 Deutsche Milchkontor and Others v Germany[1983] ECR 2633

<sup>396</sup> Решение на Съда от 7 юни 2005г. по дело VEMW и др., C-17/03, Recueil, стр. I-4983, точка 80; Решение на Съда от 12 декември 2013 година по дело Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation срещу Commissioners of Inland Revenue, Commissioners for Her Majesty’s Revenue and Customs, C-362/12

<sup>397</sup> Семинар “Основни принципи на правота на ЕС и ролята на националния съдия”, организиран от Бюрото ТАЙЕКС и НИП 6-7 юни 2005г.София ; Доклад “Основни принципи на правото на ЕС” на К. Братал, бивш съдия в Апелативен съд в Стокхолм, Швеция;

<sup>398</sup> Case T-72/99 Meyer v. Commission [2000] ECR II-2521; Case T-290/97 Mehibas Dordtselaan BV v. Commission [2000] ECR II-15; Case T-489/93 Unifruit Hellas EPE v. Commission [1994] ECR II- 1201; Case T-534/93, Grynberg and Hall v. Commission [1994] ECR II-595; Case T-456/93 Consorzio Gruppo di Azioni Locale Murgia Messapica v. Commission [1994] ECR II-361.

<sup>399</sup> Цит.с Herwig C.H. Hofmann, „General Principles of EU law and EU administrative law”, p.17

<sup>400</sup> Пак там. с. 17; Case T-115/94 Opel Austria v Council [1997] ECR II-39; Case C-143/93 Gebroeders van Es Douane Agenten vs Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen[1996] ECR I-431

<sup>401</sup> J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht, Nomos, Baden-Baden, 1988. English version: European Administrative Law, London, 1992*

основните свободи. В рамките на Общността, още през 1986 г. СЕО в практиката си заявява, че *“основното право на ефективна съдебна защита е израз на общ правен принцип, който стои в основата на общите конституционни традиции на държавите-членки”*<sup>402</sup>. Справедливостта в административните процедури се изразява в различни процедурни изисквания предназначени да гарантират, че засегнатите от административните действия лица ще имат възможност да представят факти и правни аргументи в защита на тезата си, че ще бъдат уведомени за обстоятелствата, които са от значение за решаване на техния казус, както и ще получат мотивирани решения от съответния орган и др. Принципът на ефективен съдебен контрол е общ принцип на правото на Съюза, който понастоящем намира израз в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз<sup>403</sup>. Този принцип изисква от всяка държава-членка на ЕС да въведе в правната си уредба ефективно и реално средство за защита, което да гарантира, *“че всяка разпоредба на националната правна система и всяка законодателна, административна или съдебна практика, която би могла да навреди на ефективността на правото на Съюза може да бъде оспорена”*<sup>404</sup>.

❖ **принципът на добра администрация**<sup>405</sup> - този принцип е израз на идеята, че при изпълнение на дейността си административните органи и институции трябва да спазват конкретни правила в отношенията си с гражданите. Хартата на основните права на ЕС<sup>406</sup> изрично прогласява и правото на добра администрация за всеки европейски гражданин. По същество добрата администрация очертава границите, в които трябва да се развива дейността на публичната администрация, като създава набор от етични правила за поведение и стандарти, които трябва да бъдат взети предвид от обществеността в отношенията ѝ с публичната администрация.<sup>407</sup>

❖ **принципът на предпазливост** – този принцип първоначално е изведен в юриспруденцията на Първоинстанционния съд на Общността<sup>408</sup>, а по-късно е регламентиран в член 191 от Договора за

<sup>402</sup> Решение на СЕО от 15 май 1986 година, *Marguerite Johnston срещу Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, дело C-222/84, Rep. 1986 01651, пар. 18.

<sup>403</sup> Чл. 47 от ХОПЕС гласи: *“Всеки, чийто права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия. Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван. На лицата, които не разполагат с достатъчно средства, се предоставя правна помощ, доколкото тази помощ е необходима, за да се осигури реален достъп до правосъдие.”*

<sup>404</sup> Цит.с Herwig С.Н. Hofmann, „General Principles of EU law and EU administrative law”, p.31

<sup>405</sup> Case C-83/91 Tetra Pak International v. Commission [1994] ECR II-755, paras 24-31.

<sup>406</sup> European Union, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 26 October 2012, 2012/C 326/02, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html> [accessed 28 November 2018]; Чл. 41 от гласи:

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 съот-ветствие 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.

<sup>407</sup> Ani Matei, Răzvan Băieșiu *“Good Administration and Performance of Local Public Administration”*, Procedia - Social and Behavioral Sciences 109 (2014) 684 – 687, Published by Elsevier Ltd. 2014, p.1

<sup>408</sup> Graig, Paul *“EU ADMINISTRATIVE LAW - THE ACQUIS”*, European Parliament, Brussels, 2010, available at: <http://www.europarl.europa.eu/studies>, p.10

функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)<sup>409</sup>. Принципът на предпазливост е свързан с “*подхода за управление на риска, при който, ако съществува вероятност дадена политика или действие да може да предизвика вреда за обществеността или на околната среда, и ако все още не съществува научен консенсус по въпроса, въпросната политика или действие да не се прилага. След като се появи повече научна информация, ситуацията следва да се преразгледа*<sup>410</sup>”.

Изброените общи принципи на европейското административно право намират приложение за администрацията на Европейския Съюз и за държавите-членки, в случай че последните прилагат правото на Европейския Съюз. Тяхната цел е да гарантират ефективната защита на правата и интересите на европейските граждани.

### III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Всяка държава-членка на Европейския съюз трябва да уважава и спазва общите принципи на европейското административно право и да съобразява националните си политики, мерки и програми за модернизация на държавната администрация с тези общи начала. Това изискване произтича както от задълженията поети от държавите-членки с присъединяването им към Общността, така и поради все по-бързо развиващия се процес на сближаване и хармонизиране на административните стандарти и практики между националните административни правни системи и правната система на Европейския съюз. Тази тенденция е израз на идеята за изграждане на европейско административно пространство, в което приложението да намират общи административни стандарти и ценности. През последните години тази идея е все по-често обсъждана в европейските институции, като се отправят предложения за създаване на правила за европейска административна процедура и приемане на Европейски административно-процесуален кодекс, които намират все по-широка подкрепа от държавите-членки на ЕС.

### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Пехливанов К., *Принципът на съразмерността в европейското административно право*, Адвокатски преглед 6-7 /2009, с. 5;
- [2] SIGMA -- A JOINT INITIATIVE OF THE OECD AND THE EUROPEAN UNION, PRINCIPALLY FINANCED BY THE EUROPEAN UNION'S PHARE PROGRAMME, EUROPEAN PRINCIPLES FOR PUBLIC ADMINISTRATION, SIGMA PAPERS: No. 27 CCNM/SIGMA/ PUMA (99)44/REV1, p.8;
- [3] Herwig C.H. Hofmann, „*General Principles of EU law and EU administrative law*” in: C. Barnard and S. Peers (eds.) *European Union Law*, Oxford University Press (Oxford, 2014) p.14;
- [4] FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION 2010/C 83/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2010.083.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.ENG) ;
- [5] Решение на Общия съд (седми състав) от 14 март 2014г. по делото T-297/11 Buzzi Unicem SpA срещу Европейска комисия;
- [6] Case C 55/91 *Italien v. Commission* [1993] ECR I- 4813;
- [7] *Joined Cases T-55/93 and T-232/94, T-233/94 and T-234/94 Industrias Pesqueras Campos v. Commission* [1996] ECR II-247;
- [8] Case 43/75 *Defrenne v. SABENA* [1976] ECR 455.; Case C-143/93 *Gebroeders van Es Douane Agenten vs Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*[1996] ECR I- 431;
- [9] *Joined Cases 205/82 to 215/82 Deutsche Milchkontor and Others v Germany* [1983] ECR 2633;
- [10] Решение на Съда от 7 юни 2005г. по дело VEMW и др., C-17/03, Recueil, стр. I-4983;
- [11] Решение на Съда от 12 декември 2013 година по дело *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation* срещу Commissioners of Inland Revenue, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, C-362/12;
- [12] Семинар “*Основни принципи на правото на ЕС и ролята на националния съдия*”, организиран от Бюрото ТАЙЕКС и НИП 6-7 юни 2005г.София ; Доклад “*Основни принципи на правото на ЕС*” на К. Братал, бивш съдия в Апелативен съд в Стокхолм, Швеция;
- [13] Case T-72/99 *Meyer v. Commission* [2000] ECR II-2521;
- [14] Case T-290/97 *Mehibas Dordtselaan BV v. Commission* [2000] ECR II-15;
- [15] Case T-489/93 *Unifruit Hellas EPE v. Commission* [1994] ECR II- 1201;

<sup>409</sup> Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001 - 0390*

<sup>410</sup> [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/precautionary\\_principle.html?locale=bg](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/precautionary_principle.html?locale=bg)

- 
- [16] Case T-534/93, Grynberg and Hall v. Commission [1994] ECR II-595;
- [17] Case T-456/93 Consorzio Gruppo di Azioni Locale Murgia Messapica v. Commission [1994] ECR II-361;
- [18] Case T-115/94 Opel Austria v Council [1997] ECR II-39;
- [19] Case C-143/93 Gebroeders van Es Douane Agenten vs Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen [1996] ECR I-431;
- [20] J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht, Nomos*, Baden-Baden, 1988. English version: *European Administrative Law*, London, 1992;
- [21] Case C-83/91 Tetra Pak International v. Commission [1994] ECR II-755;
- [22] European Union, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 26 October 2012, 2012/C 326/02, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html> [accessed 28 November 2018];
- [23] Ani Matei, Răzvan Băieșiu “*Good Administration and Performance of Local Public Administration*”, *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 109 (2014) 684 – 687, Pub. by Elsevier Ltd. 2014 p.1;
- [24] Graig, Paul “*EU ADMINISTRATIVE LAW - THE ACQUIS*”, European Parliament, Brussels, 2010, available at: <http://www.europarl.europa.eu/studies> , p.10;
- [25] Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal C 326*, 26/10/2012 P. 0001 – 0390;
- [26] [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/precautionary\\_principle.html?locale=bg](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/precautionary_principle.html?locale=bg)
- [27] Решение на CEO от 15 май 1986 година по делото *Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, C-222/84, Rep. 1986 01651, p. 18.