

ES administracinio proceso teisė

2013 m. sausio 15 d. Europos Parlamento rezoliucija su rekomendacijomis Komisijai dėl Europos Sąjungos administracinio proceso teisės (2012/2024(INL))

Europos Parlamentas,

- atsižvelgdamas į Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 225 straipsnį,
- atsižvelgdamas į Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 298 straipsnį,
- atsižvelgdamas į Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnį, kuriame nustatyta, kad teisė į gerą administravimą yra pagrindinė teisė,
- atsižvelgdamas į 2000 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 45/2001 dėl asmenų apsaugos Bendrijos institucijoms ir įstaigoms tvarkant asmens duomenis ir laisvo tokių duomenų judėjimo¹,
- atsižvelgdamas į 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais²,
- atsižvelgdamas į Europos Sąjungos Teisingumo Teismo išsamią praktiką, kuria, remiantis valstybių narių konstitucinėmis tradicijomis, pripažįstamas administracinės teisės bendrųjų principų rinkinys,
- atsižvelgdamas į 2001 m. rugsėjo 6 d. rezoliuciją dėl Europos ombudsmeno specialaus pranešimo Europos Parlamentui, savo iniciatyva atlikus gero administracinio elgesio kodekso taikymo ir prieinamumo visuomenei įvairiose Bendrijos institucijose ir įstaigose tyrimą³,
- atsižvelgdamas į 2000 m. spalio 17 d. Komisijos sprendimą 2000/633/EB, EAPB, Euratomas, kuriuo iš dalies keičiamos Darbo tvarkos taisyklės, pridedant Europos Komisijos darbuotojų gero administracinio elgesio bendraujant su visuomene kodeksą⁴,
- atsižvelgdamas į 2001 m. birželio 25 d. Tarybos Generalinio Sekretoriaus Aukštojo atstovo Bendrai užsienio ir saugumo politikai sprendimą dėl Europos Sąjungos Tarybos Generalinio sekretoriato ir jo darbuotojų geros administracinės elgsenos kodekso, nustatančio jų profesinius santykius su visuomene⁵,
- atsižvelgdamas į 2007 m. birželio 20 d. Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendaciją CM/Rec(2007)7 valstybėms narėms dėl gero administravimo,
- atsižvelgdamas į Europos ombudsmeno 2012 m. birželio 19 d. paskelbtus „ES tarnautojų

¹ OL L 8, 2001 1 12, p. 1.

² OL L 145, 2001 5 31, p. 43.

³ OL C 72 E, 2002 3 21, p. 331.

⁴ OL L 267, 2000 10 20, p. 63.

⁵ OL C 189, 2001 7 5, p. 1.

viešosios tarnybos principus“,

- atsižvelgdamas į Švedijos vyriausybės užsakymu Švedijos viešojo valdymo agentūros atliktą tyrimą dėl gero administravimo principų Europos Sąjungos valstybėse narėse¹,
 - atsižvelgdamas į informacinius pranešimus, pateiktus per konferenciją dėl ES administracinės teisės, kurią suorganizavo Parlamento Teisės reikalų komiteto teminis skyrius ir Leono universitetas (Leonas, 2011 m. balandžio 27–28 d.),
 - atsižvelgdamas į rekomendacijas, įtrauktas į darbo dokumentą dėl ES administracinės teisės padėties ir ateities perspektyvų, kurį 2011 m. lapkričio 22 d. Teisės reikalų komitetui pateikė ES administracinės teisės darbo grupė,
 - atsižvelgdamas į Europos pridėtinės vertės vertinimą dėl Europos Sąjungos administracinio proceso teisės, kurį 2012 m. lapkričio 6 d. Europos pridėtinės vertės skyrius pristatė Teisės reikalų komitetui,
 - atsižvelgdamas į Darbo tvarkos taisyklių 42 ir 48 straipsnius,
 - atsižvelgdamas į Teisės reikalų komiteto pranešimą ir Konstitucinių reikalų komiteto bei Peticijų komiteto nuomones (A7-0369/2012),
- A. kadangi plečiantis Europos Sąjungos kompetencijos sričiai piliečiai vis dažniau tiesiogiai susiduria su Sąjungos administracija ir jiems ne visada užtikrinamos susijusios procesinės teisės, kurias jie galėtų įgyvendinti administracijos atžvilgiu, jeigu to prireiktų;
- B. kadangi piliečiai turi teisę iš Sąjungos tikėtis aukšto skaidrumo lygio, veiksmingumo, greito klausimo nagrinėjimo ir reagavimo, neatsižvelgiant į tai, ar jie teikia oficialų skundą, ar naudojasi savo teise pateikti peticiją pagal Sutartį, ir galimybės, kad pateikėjai gaus informacijos apie tai, kokių tolesnių veiksmų jie gali imtis šiuo klausimu;
- C. kadangi galiojančios Sąjungos gero administravimo taisyklės ir principai išdėstyti įvairiuose šaltiniuose: pirminėje teisėje, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje, antriniuose teisės aktuose, privalomos teisinės galios neturinčiuose teisės aktuose ir vienašaliuose Sąjungos institucijų įsipareigojimuose;
- D. kadangi Sąjungoje nesant nuoseklaus ir išsamaus kodifikuotų administracinės teisės taisyklių sąvado, piliečiams sunku suprasti savo pagal Sąjungos teisę numatytas administracines teises;
- E. kadangi esamų įvairių institucijų elgesio vidaus kodeksų poveikis ribotas, jie yra skirtingi ir nėra teisiškai privalomi;
- F. kadangi minėtoje 2001 m. rugsėjo 6 d rezoliucijoje Parlamentas, manydamas, kad tas pats gero administracinio elgesio kodeksas turėtų būti taikomas visoms Sąjungos institucijoms, įstaigoms ir agentūroms, patvirtino ombudsmeno parengtą Europos gero administracinio elgesio kodeksą su pakeitimais;
- G. kadangi toje pačioje rezoliucijoje Parlamentas ragino Komisiją pateikti pasiūlymą dėl reglamento, į kurį, remiantis Europos bendrijos steigimo sutarties 308 straipsniu, būtų

¹ Žr. adresu: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>.

įtrauktas gero administracinio elgesio kodeksas;

- H. kadangi, kaip pabrėžė ombudsmenas, šis kodeksas padėtų pašalinti neaiškumus, atsiradusius dėl to, kad šiuo metu dauguma Sąjungos institucijų ir įstaigų tuo pat metu turi ir savus skirtingus kodeksus, kodeksas užtikrintų, kad institucijos ir įstaigos, bendraudamos su piliečiais, taikytų tuos pačius pagrindinius principus, taip pat tiek piliečiams, tiek pareigūnams pabrėžtų šių principų svarbą;
- I. kadangi visi Sąjungos veiksmai privalo atitikti teisinės valstybės principus taikant griežtą valdžios pasidalijimą;
- J. kadangi Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnyje nustatyta pagrindinė teisė į gerą administravimą tapo teisiškai privaloma kaip pirminė teisė;
- K. kadangi gero administravimo taisyklėmis skatinamas skaidrumas ir atskaitomybė;
- L. kadangi neatidėliotina problema, su kuria susiduria šiandien Europos Sąjunga yra piliečių pasitikėjimo ja stygius ir tai gali paveikti jos teisėtumą; kadangi Europos Sąjunga, norėdama atsakyti į piliečiams rūpimus klausimus, turi jiems pateikti skubius, aiškius ir suprantamus atsakymus;
- M. kadangi paslaugumo principo – pagal kurį administracija siekia patarti, padėti, tarnauti piliečiams ir juos palaikyti, elgiasi deramai mandagiai ir todėl stengiasi išvengti nereikalingų sudėtingų ir ilgų procedūrų taikymo taip taupydama laiką ir piliečių bei pareigūnų pastangas – kodifikavimas padėtų patenkinti teisėtus piliečių lūkesčius ir būtų naudingas piliečiams ir administracijai dėl geresnės paslaugų kokybės ir didesnio veiksmingumo; kadangi turėtų būti didinamas visuomenės informuotumas apie Sąjungos piliečių teisę į gerą administravimą, įskaitant ir per susijusias Komisijos informacines tarnybas ir tinklus;
- N. kadangi, atsižvelgiant į Europos Tarybos Valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) rekomendacijas, aiškus ir įpareigojantis Sąjungos administracijos taisyklių rinkinys būtų teigiamas ženklas kovojant su korupcija viešojo administravimo srityje;
- O. kadangi pagrindinis gero administravimo principų sąvadas dabar plačiai pripažįstamas valstybėse narėse;
- P. kadangi per Teisingumo Teismo praktiką nusistovėjo procedūriniai principai, taikomi valstybių narių procedūroms sprendžiant Bendrijos klausimus, ir juos Sąjunga *a fortiori* turėtų taikyti, vykdydama tiesioginį administravimą;
- Q. kadangi taikant Europos administracinio proceso teisę Sąjungos administracijai būtų lengviau naudotis savo vidaus organizaciniais įgaliojimais, tai padėtų ir skatintų taikyti aukščiausius administravimo standartus;
- R. kadangi Europos Sąjungos administracinio proceso teisė pagerintų Sąjungos teisėtumą ir padidintų piliečių pasitikėjimą Sąjungos administracija;
- S. kadangi Europos Sąjungos administracinio proceso teisė galėtų sustiprinti savaiminę nacionalinės administracinės teisės konvergenciją bendrųjų procedūrinių principų ir pagrindinių su administravimu susijusių piliečių teisių požiūriu ir taip sustiprinti

integracijos procesą;

- T. kadangi Europos Sąjungos administracinio proceso teisė galėtų paskatinti nacionalinių administracijų ir Sąjungos bendradarbiavimą ir keitimąsi geriausia praktika siekiant įgyvendinti tikslus, nustatytus Sutarties dėl Europos sąjungos veikimo 298 straipsnyje;
 - U. kadangi įsigaliojus Lisabonos sutarčiai Europos Sąjungoje atsirado tinkamas teisinis pagrindas patvirtinti Europos Sąjungos administracinio proceso teisę;
 - V. kadangi šioje rezoliucijoje nurodyti teisėkūros veiksmai turėtų būti pagrįsti išsamiais poveikio įvertinimais, *inter alia*, administracinių procedūrų išlaidų nustatymu;
 - W. kadangi Komisija turėtų tinkamai konsultuotis su visais susijusiais veikėjais ir pasinaudoti Europos ombudsmeno, kaip tarnybos, gaunančios piliečių skundus dėl piktnaudžiavimo Sąjungos institucijose ir įstaigose, specialiomis žiniomis ir praktine patirtimi;
1. prašo Komisijos, remiantis Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 298 straipsniu, pateikti pasiūlymą dėl reglamento dėl Europos Sąjungos administracinio proceso teisės, laikantis priede pateiktų išsamių rekomendacijų;
 2. patvirtina, kad rekomendacijose laikomasi pagrindinių teisių ir subsidiarumo principo;
 3. mano, kad prašomas pateikti pasiūlymas neturi finansinių padarinių;
 4. paveda Pirmininkui perduoti šią rezoliuciją ir pridedamas išsamias rekomendacijas Komisijai ir Tarybai, Europos ombudsmenui ir valstybių narių parlamentams bei vyriausybėms.

PRIEDAS

IŠSAMIOS REKOMENDACIJOS DĖL PRAŠOMO PATEIKTI PASIŪLYMO TURINIO

1 rekomendacija (dėl reglamento, kurį reikia patvirtinti, tikslo ir taikymo srities)

Šiuo reglamentu turėtų būti siekiama užtikrinti teisę į gerą administravimą vykdant atvirą, veiksmingą ir nepriklausomą administravimą pagal Europos administracinio proceso teisę.

Reglamentas turėtų būti taikomas Sąjungos institucijoms, įstaigoms, biurams ir agentūroms („Sąjungos administracija“) joms bendraujant su visuomene. Todėl jo taikymo sritis turėtų apsiriboti tiesioginiu administravimu.

Juo turėtų būti kodifikuoti pagrindiniai gero administravimo principai ir reguliuojama procedūra, kurios turėtų laikytis Sąjungos administracija, nagrinėdama konkrečius atvejus, kai suinteresuotoji šalis yra fizinis arba juridinis asmuo, ir kitas aplinkybes, kuriomis asmuo tiesiogiai arba asmeniškai kreipiasi į Sąjungos administraciją.

2 rekomendacija (dėl reglamento ir sektorinių priemonių ryšio)

Į reglamentą reikėtų įtraukti universalų principų rinkinį ir išdėstyti procedūrą, taikytiną kaip *de minimis* taisyklė, kai nėra *lex specialis*.

Sektorinėmis priemonėmis asmenims suteikiamomis garantijomis niekada negali būti suteikiama mažiau apsaugos nei šiame reglamente nurodytomis garantijomis.

3 rekomendacija (dėl bendrųjų principų, kuriais remiantis turėtų būti valdomas administravimas)

Reglamentu turėtų būti kodifikuoti šie principai:

- Teisėtumo principas. Sąjungos administracija veikia pagal galiojančius teisės aktus ir taiko Sąjungos teisės aktuose nustatytas taisykles bei procedūras. Administraciniai įgaliojimai grindžiami teisės aktais. Jų turinys taip pat turi atitikti teisės aktus.

Priimti sprendimai ar patvirtintos priemonės niekada nėra savavališki ar pagrįsti tikslais, kurių pagrindas nėra teisė arba kurių nemotyvuoja visuomenės interesai.

- Nediskriminavimo ir vienodo požiūrio principas. Sąjungos administracija vengia bet kokio nepagrįsto asmenų diskriminavimo dėl pilietybės, lyties, rasės, odos spalvos, etninės ar socialinės kilmės, kalbos, religijos arba įsitikinimų, politinės arba bet kokios kitos nuomonės, negalios, amžiaus arba lytinės orientacijos.

Požiūris į su panašiais kriterijais siejamus asmenis yra vienodas. Požiūrio skirtumai pateisinami tik objektyviomis konkreto klausimo ypatybėmis.

- Proporcingumo principas. Sąjungos administracija priima poveikį asmenų teisėms ir interesams darančius sprendimus tik esant būtinybei ir reikiamu mastu užsibrėžtam tikslui pasiekti.

Priimdami sprendimus pareigūnai užtikrina deramą privačių asmenų interesų ir bendro visuomenės intereso pusiausvyrą. Visų pirma jie nesudaro per didelių tikėtinos naudos požiūriu administracinių arba ekonominių kliūčių.

- Nešališkumo principas. Sąjungos administracija yra nešališka ir nepriklausoma. Ji susilaiko nuo bet kokių savavališkų veiksmų, darančių neigiamą poveikį asmenims, ir nesilaiko jokio pirmenybinio požiūrio jokiai pagrindui.

Sąjungos administracija visada veikia atsižvelgdama į Sąjungos interesus ir paisydama visuomenės gerovės. Jokie veiksmai neatliekami vadovaujantis asmeniniais (įskaitant finansinius), šeimos ar nacionaliniais interesais arba dėl politinio spaudimo. Sąjungos administracija užtikrina sąžiningą piliečių įvairaus pobūdžio (verslo, vartotojų ir kitų) interesų pusiausvyrą.

- Nuoseklumo ir teisėtų lūkesčių principas. Sąjungos administracijos elgsena yra nuosekli. Be to, ji laikosi įprastinės administravimo tvarkos, kuri yra viešai skelbiama. Tuo atveju, kai esama teisėto pagrindo nukrypti nuo įprastinės administracinės tvarkos, turėtų būti pateikiamas pranešimas, pagrindžiantis tokio nukrypimo priežastis.

Atsižvelgiama į teisėtus ir pagrįstus lūkesčius, kuriuos asmenys gali turėti atsižvelgdami į ankstesnius Sąjungos administracijos veiksmus.

- Pagarbos privatumui principas. Sąjungos administracija, vadovaudamasi Reglamentu (EB) Nr. 45/2001, gerbia asmenų privatumą.

Sąjungos administracija netvarko asmens duomenų neteisėtais tikslais ir neperduoda tokių duomenų reikiamų įgaliojimų neturinčioms trečiosioms šalims.

- Sąžiningumo principas. Šio principo turėtų būti laikomasi kaip pagrindinio teisinio principo, kuris būtinas siekiant užtikrinti pavienių asmenų ir administracijos tarpusavio pasitikėjimo ir jų patikimumo atmosferą;
- Skaidrumo principas. Sąjungos administracija yra atvira. Ji dokumentais įtvirtina administracines procedūras, tinkamai registruoja gaunamus ir siunčiamus laiškus, gautus dokumentus ir priimtus sprendimus bei priemones. Visi patariamųjų organų ir suinteresuotųjų subjektų įnašai turi būti skelbiami viešojoje erdvėje.

Prašymai susipažinti su dokumentais tvarkomi pagal Reglamente (EB) Nr. 1049/2001 nustatytus bendruosius principus bei apribojimus.

- Veiksmingumo ir aptarnavimo principas. Sąjungos administracijos veiksmai reglamentuojami vadovaujantis veiksmingumo ir viešojo administravimo kriterijais.

Darbuotojai konsultuoja visuomenę, kaip spręsti jų kompetencijai priskiriamus klausimus.

Gavę prašymą klausimu, už kurį nėra atsakingi, darbuotojai pataria prašymą pateikusiam asmeniui kreiptis į kompetentingą tarnybą.

4 rekomendacija (administracinius sprendimus reglamentuojančios taisyklės)

4.1 rekomendacija dėl administracinės procedūros pradėjimo

Administracinius sprendimus Sąjungos administracija gali priimti savo iniciatyva arba suinteresuotosios šalies prašymu.

4.2 rekomendacija dėl gavimo patvirtinimo

Prašymai dėl konkrečių sprendimų priimami patvirtinant tai raštu ir nurodant sprendimo konkrečiu klausimu priėmimo terminą. Nurodomi sprendimo nepriėmimo per nurodytą laiką („administracinė tyla“) padariniai.

Jei pateiktas prašymas turi trūkumų, patvirtinant gavimą nurodomas trūkumų pašalinimo arba trūkstamo dokumento parengimo terminas.

4.3 rekomendacija dėl administracinių sprendimų nešališkumo

Darbuotojas nedalyvauja priimant administracinį sprendimą, jei šis susijęs su jo finansiniais interesais.

Susijęs darbuotojas apie bet koki interesų konfliktą praneša savo tiesioginiam vadovui, kuris, atsižvelgdamas į konkrečias atvejo aplinkybes, gali priimti sprendimą neleisti šiam darbuotojui dalyvauti procedūroje.

Suinteresuotas visuomenės narys gali pateikti prašymą neleisti dalyvauti pareigūnui priimant bet koki sprendimą, galintį pakenkti to asmens interesams. Toks prašymas pateikiamas raštu ir jame nurodomas prašymo pagrindas. Pareigūno tiesioginis vadovas priima sprendimą išklausęs atitinkamą pareigūną.

Turėtų būti nustatomi tinkami interesų konflikto išsprendimo terminai.

4.4 rekomendacija dėl teisės būti išklausytam

Visais procedūros etapais privalo būti gerbiama teisė gintis. Jei Sąjungos administracija priima sprendimą, kuris darys tiesioginį poveikį asmenų teisėms arba jų interesams, susijusiems asmenims suteikiama galimybė, jei būtina, prieš priimant sprendimą išreikšti savo požiūrį raštu arba žodžiu, arba tai padaryti padedant šių asmenų pasirinktam asmeniui.

4.5 rekomendacija dėl asmens teisės susipažinti su savo byla

Suinteresuotajai šaliai suteikiama visapusiška galimybė susipažinti su savo byla. Suinteresuotoji šalis turėtų nuspręsti, kurie nekonfidencialūs dokumentai yra svarbūs.

4.6 rekomendacija dėl terminų

Administraciniai sprendimai priimami per pagrįstą laiką ir nevėluojant. Terminai nustatomi atitinkama taisykle, kuria reglamentuojama konkreti procedūra. Tais atvejais, kai terminas nenustatytas, jis neturėtų būti ilgesnis negu trys mėnesiai nuo sprendimo pradėti procedūrą dienos, jei ji pradėta *ex officio*, arba nuo dienos, kurią suinteresuotoji šalis pateikė prašymą.

Jei iki to termino pabaigos sprendimo negalima priimti dėl objektyvių priežasčių, pavyzdžiui, dėl būtinybės duoti laiko prašymo trūkumams pašalinti, keliamų klausimų sudėtingumo, įsipareigojimo sustabdyti procedūrą, dėl kurios negalima priimti trečiosios šalies sprendimo, ir kt., apie tai pranešama susijusiam asmeniui, o sprendimas priimamas per trumpiausią galimą laiką.

4.7 rekomendacija dėl administracinių sprendimų formos

Administraciniai sprendimai pateikiami raštu, jie išdėstomi aiškiai, paprastai ir suprantamai. Sprendimai parengiami adresato pasirinkta kalba, jeigu ji yra viena iš Sąjungos oficialių kalbų.

4.8 rekomendacija dėl pareigos nurodyti priežastis

Administraciniuose sprendimuose turi būti aiškiai išdėstytos juos pagrindžiančios priežastys. Juose nurodomi svarbūs faktai ir teisinis pagrindas.

Į sprendimą būtina įtraukti atskirus pranešimus apie jo priėmimo priežastis. Jei to padaryti negalima, nes daug asmenų yra suinteresuoti panašiais sprendimais, turėtų būti leidžiama pasinaudoti standartiniu informavimu. Vis dėlto, jei pilietis specialiai prašo pateikti atskirą pranešimą apie priežastis, jis turėtų jį gauti.

4.9 rekomendacija dėl pranešimo apie administracinius sprendimus

Apie administracinius sprendimus, turinčius įtakos asmenų teisėms ir interesams, atitinkamam (-iems) asmeniui (-ims) pranešama raštu, kai tik jie priimami.

4.10 rekomendacija dėl esamų teisių gynimo priemonių nurodymo

Jei pagal Sąjungos teisę esama galimybės, administraciniuose sprendimuose aiškiai nurodoma, kad galima apeliacija, ir aprašoma procedūra, kurią reikia atlikti norint pateikti apeliaciją, taip pat nurodomas asmens arba departamento, kuriam reikia pateikti apeliaciją, vardas

(pavadinimas) ir darbinis adresas bei apeliacijos pateikimo terminas.

Jei reikia, administraciniuose sprendimuose nurodoma galimybė pradėti teismo procesą ir (arba) pateikti skundą Europos ombudsmenui.

5 rekomendacija (dėl sprendimų savo iniciatyva persvarstymo ir taisymo)

Į reglamentą reikėtų įtraukti galimybę Sąjungos administracijai bet kuriuo metu savo iniciatyva arba atitinkamo asmens prašymu ištaisyti kanceliarijos, aritmetikos ar panašias klaidas.

Reikėtų įtraukti nuostatas dėl administracinių sprendimų taisymo kitais pagrindais, aiškiai atskiriant procedūras, kurių reikia laikytis iš naujo svarstant neigiamai asmens interesus veikiančius priimtus sprendimus ir tuos sprendimus, kurie gali būti naudingi suinteresuotam asmeniui.

6 rekomendacija (dėl reglamento formos ir viešinimo)

Reglamentas turėtų būti parengtas aiškiai ir glaustai, be to, jis turėtų būti lengvai suprantamas visuomenei.

Jis turėtų būti tinkamai paskelbtas kiekvienos Sąjungos institucijos, įstaigos biuro ir agentūros interneto svetainėje.