



PARLAMENTUL EUROPEAN

2009 - 2014

Document de ședință

A7-0369/2012

12.11.2012

RAPORT

conținând recomandări adresate Comisiei privind dreptul de procedură
administrativă al Uniunii Europene
(2012/2024(INI))

Comisia pentru afaceri juridice

Raportor: Luigi Berlinguer

(Inițiativă – articolul 42 din Regulamentul de procedură)

CUPRINS

	Pagina
PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN.....	3
ANEXĂ LA PROPUNEREA DE REZOLUȚIE: RECOMANDĂRI DETALIAȚE PRIVIND CONȚINUTUL PROPUNERII SOLICITATE	8
EXPUNERE DE MOTIVE.....	13
AVIZ AL COMISIEI PENTRU AFACERI CONSTITUȚIONALE	15
AVIZ AL COMISIEI PENTRU PETIȚII.....	21
REZULTATUL VOTULUI FINAL ÎN COMISIE	26

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN

conținând recomandări adresate Comisiei privind dreptul de procedură administrativă al Uniunii Europene (2012/2024(INI))

Parlamentul European,

- având în vedere articolul 225 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene,
- având în vedere articolul 298 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene,
- având în vedere articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, conform căruia dreptul la bună administrare este un drept fundamental,
- având în vedere Regulamentul (CE) nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date¹,
- având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei²,
- având în vedere vasta jurisprudență a Curții de Justiție a Uniunii Europene, care a recunoscut un set de principii generale de drept administrativ bazate pe tradițiile constituționale ale statelor membre,
- având în vedere Rezoluția sa din 6 septembrie 2001 privind Raportul special al Ombudsmanului European adresat Parlamentului European ca urmare a anchetei din proprie inițiativă referitoare la existența și accesibilitatea publică, la nivelul diferitelor instituții și organe comunitare, a Codului de bună conduită administrativă³,
- având în vedere Decizia 2000/633/CE, CECO, Euratom a Comisiei din 17 octombrie 2000 de modificare a Regulamentului său de procedură prin anexarea unui Cod de bună conduită administrativă pentru personalul Comisiei Europene în relațiile sale cu publicul⁴,
- având în vedere Decizia Secretarului General al Consiliului/Înalt reprezentant pentru politica externă și de securitate comună din 25 iunie 2001 de stabilire a unui Cod de bună conduită administrativă pentru Secretariatul General al Consiliului Uniunii Europene și personalul acestuia în relațiile profesionale cu publicul⁵,
- având în vedere Recomandarea din 20 iunie 2007 a Comitetului de Miniștri al Consiliului

¹ JO L 8, 12.1.2001, p. 1.

² JO L 145, 31.5.2001, p. 43.

³ JO C 72 E, 21.3.2002, p. 331.

⁴ JO L 267, 20.10.2000, p. 63.

⁵ JO C 189, 5.7.2001, p.1.

Europei CM/Rec(2007)7 către statele membre privind buna administrare,

- având în vedere „Principiile serviciului public pentru funcția publică europeană” publicate de Ombudsmanul European la 19 iunie 2012,
 - având în vedere studiul privind principiile buneii administrări în statele membre ale Uniunii Europene, efectuat la cererea guvernului suedez de către Agenția suedeză pentru gestionare publică¹,
 - având în vedere notele de informare prezentate în cadrul Conferinței privind dreptul administrativ al UE, organizată de către Departamentul tematic al Comisiei pentru afaceri juridice a Parlamentului și de către Universitatea din León (León, 27-28 aprilie 2011)²,
 - având în vedere recomandările incluse în documentul de lucru referitor la situația actuală și la perspectivele dreptului administrativ al Uniunii Europene, prezentat la 22 noiembrie 2011 Comisiei pentru afaceri juridice de către grupul de lucru privind dreptul administrativ al Uniunii Europene³,
 - având în vedere Evaluarea valorii adăugate la nivel european privind dreptul de procedură administrativă al Uniunii Europene, prezentată Comisiei pentru afaceri juridice de Unitatea pentru valoarea adăugată europeană la 6 noiembrie 2012⁴,
 - având în vedere articolele 42 și 48 din Regulamentul său de procedură,
 - având în vedere raportul Comisiei pentru afaceri juridice și avizul Comisiei pentru afaceri constituționale și al Comisiei pentru petiții (A7-0369/2012),
- A. întrucât, simultan cu dezvoltarea competențelor Uniunii Europene, cetățenii se confruntă din ce în ce mai mult în mod direct cu administrația Uniunii, fără a avea întotdeauna drepturile procedurale corespunzătoare pe care ar putea să le exercite împotriva acesteia în cazurile în care astfel de demersuri s-ar dovedi necesare;
- B. întrucât cetățenii au dreptul să se aștepte la un nivel ridicat de transparență, eficiență, soluționare rapidă și reacție din partea administrației Uniunii, indiferent dacă formulează o plângere oficială sau își exercită dreptul de a adresa petiții în temeiul tratatului, precum și să li se ofere informații legate de posibilitatea unor eventuale acțiuni pe care le pot întreprinde mai departe în cazul lor;
- C. întrucât actualele norme și principii ale Uniunii în domeniul buneii administrări sunt răspândite într-o gamă largă de surse: drept primar, jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, legislație secundară, instrumente juridice neobligatorii și angajamente

¹ disponibil la adresa: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>.

² disponibil la adresa:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>.

³ disponibil la adresa:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf.

⁴ disponibil la adresa:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadminprocedure_/EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf.

unilaterale ale instituțiilor Uniunii;

- D. întrucât faptul că Uniunii îi lipsește un set coerent și cuprinzător de norme codificate de drept administrativ face dificilă înțelegerea de către cetățeni a drepturilor lor administrative în temeiul legislației Uniunii;
- E. întrucât actualele coduri interne de conduită ale diferitelor instituții au efect limitat, diferă unele de altele și nu au caracter obligatoriu;
- F. întrucât în Rezoluția sa din 6 septembrie 2001, menționată mai sus, Parlamentul, având convingerea că același cod de bună conduită administrativă ar trebui să se aplice tuturor instituțiilor, organelor și agențiilor Uniunii, a aprobat cu modificări Codul european de bună conduită administrativă, elaborat de Ombudsmanul European;
- G. întrucât, în cadrul aceleiași rezoluții, Parlamentul a solicitat Comisiei să prezinte o propunere de regulament care să cuprindă un cod de bună conduită administrativă bazat pe articolul 308 din Tratatul de instituire a Comunității Europene;
- H. întrucât, așa cum a subliniat Ombudsmanul, acest lucru ar contribui la eliminarea actualei confuzii determinate de existența în paralel a unor coduri diferite pentru majoritatea instituțiilor și organelor Uniunii, ar garanta faptul că instituțiile și organele aplică aceleași principii de bază în relațiile lor cu cetățenii și ar sublinia, atât pentru cetățeni, cât și pentru funcționari, importanța acestor principii;
- I. întrucât toate acțiunile Uniunii trebuie să respecte principiile statului de drept în contextul unei stricte separări a puterilor;
- J. întrucât dreptul fundamental la o bună administrare, consacrat prin articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, a căpătat caracter obligatoriu ca drept primar;
- K. întrucât normele privind buna administrare promovează transparența și responsabilitatea;
- L. întrucât, în prezent, o problemă urgentă a Uniunii Europene este lipsa de încredere din partea cetățenilor, ceea ce îi poate afecta legitimitatea; întrucât Uniunea Europeană trebuie să ofere cetățenilor răspunsuri rapide, clare și vizibile, pentru a răspunde preocupărilor lor;
- M. întrucât codificarea principiului serviciilor – principiul conform căruia administrația ar trebui să încerce să-i ajute și să-i îndrume pe cetățeni și să acționeze în serviciul și în sprijinul lor, să acționeze cu curtoazia corespunzătoare și să evite, prin urmare, procedurile inutile de greoaie și de lungi, economisind, astfel, timpul și efortul cetățenilor și funcționarilor deopotrivă – ar contribui la îndeplinirea așteptărilor legitime ale cetățenilor și ar fi atât în beneficiul cetățenilor, cât și al administrației prin îmbunătățirea serviciilor și creșterea eficienței; întrucât ar trebui sporit gradul de sensibilizare privind dreptul cetățenilor Uniunii la o bună administrare, inclusiv prin serviciile și rețelele competente de informare ale Comisiei;
- N. întrucât, ținând seama de recomandările Grupului de state împotriva corupției (GRECO) din cadrul Consiliului Europei, un set de norme clare și obligatorii pentru administrația

Uniunii ar reprezenta un semnal pozitiv în lupta împotriva corupției din administrațiile publice,

- O. întrucât în rândul statelor membre este în prezent acceptat pe scară largă un set fundamental de principii ale bunei administrări;
 - P. întrucât jurisprudența Curții de Justiție a dezvoltat principii procedurale bine stabilite care se aplică procedurilor din statele membre în chestiuni comunitare și care ar trebui să se aplice *a fortiori* administrării directe de către Uniune;
 - Q. întrucât un drept european de procedură administrativă ar ajuta administrația Uniunii în ceea ce privește utilizarea competenței sale de organizare internă pentru a facilita și promova cele mai înalte standarde de administrare;
 - R. întrucât un drept european de procedură administrativă ar spori legitimitatea Uniunii și încrederea cetățenilor în administrația sa;
 - S. întrucât un drept european de procedură administrativă ar putea consolida convergența spontană a dreptului administrativ național în ceea ce privește principiile generale de procedură și drepturile fundamentale ale cetățenilor față de administrație, consolidând, astfel, procesul de integrare;
 - T. întrucât un drept european de procedură administrativă ar putea încuraja cooperarea și schimbul de bune practici dintre administrațiile naționale și administrația UE, în scopul realizării obiectivelor stabilite la articolul 298 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;
 - U. întrucât intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona a conferit Uniunii temeiul juridic adecvat pentru adoptarea unui drept european de procedură administrativă;
 - V. întrucât măsurile legislative solicitate în prezenta rezoluție ar trebui să se bazeze pe evaluări de impact detaliate care să cuantifice, printre altele, costurile aferente procedurilor administrative;
 - W. întrucât Comisia ar trebui să consulte în mod adecvat toți actorii relevanți și să profite îndeosebi de experiența și de cunoștințele speciale ale Ombudsmanului European, ca instituție centrală pentru primirea plângerilor depuse de către cetățeni cu privire la abuzurile din cadrul organelor și instituțiilor Uniunii,
1. solicită Comisiei să prezinte, în temeiul articolului 298 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, o propunere de regulament privind un drept european de procedură administrativă, în temeiul recomandărilor detaliate în anexă;
 2. confirmă faptul că recomandările respectă drepturile fundamentale și principiul subsidiarității;
 3. consideră că propunerea solicitată nu are implicații financiare;
 4. încredințează Președintelui sarcina de a transmite Comisiei și Consiliului, Ombudsmanului European, precum și guvernelor și parlamentelor statelor membre

prezenta rezoluție și recomandările detaliate din anexă.

ANEXĂ LA PROPUNEREA DE REZOLUȚIE: RECOMANDĂRI DETALIATE PRIVIND CONȚINUTUL PROPUNERII SOLICITATE

Recomandarea 1 (privind obiectivul și domeniul de aplicare ale regulamentului care urmează să fie adoptat)

Obiectivul regulamentului ar trebui să fie acela de a garanta dreptul la o bună administrare prin intermediul unei administrații transparente, eficiente și independente, pe baza unui drept european de procedură administrativă.

Regulamentul ar trebui să se aplice instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii („administrației Uniunii”) în relațiile acestora cu publicul. Prin urmare, domeniul său de aplicare ar trebui limitat la administrația directă.

Acesta ar trebui să codifice principiile fundamentale ale bunei administrări și ar trebui să reglementeze procedura aplicată de administrația Uniunii atunci când tratează cazuri individuale la care este parte o persoană fizică sau juridică, precum și alte situații în care o persoană are un contact direct sau personal cu administrația Uniunii.

Recomandarea 2 (privind relația dintre regulament și instrumentele sectoriale)

Regulamentul ar trebui să cuprindă un set universal de principii și să stabilească procedura aplicabilă ca o regulă *de minimis* atunci când nu există o *lex specialis*.

Garanțiile acordate persoanelor în cadrul instrumentelor sectoriale nu trebuie să asigure niciodată o protecție inferioară celor prevăzute de regulament.

Recomandarea 3 (privind principiile generale care ar trebui să călăuzească administrația)

Regulamentul ar trebui să codifice următoarele principii:

- Principiul legalității: administrația Uniunii acționează în conformitate cu legea și aplică normele și procedurile stabilite în legislația Uniunii. Competențele administrative se bazează pe lege, iar conținutul acestora respectă legea.

Deciziile luate sau măsurile adoptate nu sunt niciodată arbitrare sau determinate de scopuri care nu se bazează pe lege sau care nu sunt motivate de interesul public.

- Principiul nediscriminării și al egalității de tratament: administrația Uniunii evită orice discriminare nejustificată între persoane ce are la bază naționalitatea, genul, rasa, culoarea, originea etnică sau socială, limba, religia sau convingerile, opiniile politice sau de altă natură, dizabilitățile, vârsta sau orientarea sexuală.

Persoanele care se află într-o situație similară sunt tratate în mod similar. Diferențele de tratament nu se justifică decât prin caracteristici obiective ale chestiunii în cauză.

- Principiul proporționalității: administrația Uniunii ia decizii care afectează drepturile și interesele persoanelor doar atunci când este necesar și în măsura necesară îndeplinirii obiectivului urmărit.

La luarea deciziilor, funcționarii garantează un echilibru echitabil între interesele persoanelor private și interesul general. În special, aceștia nu impun poveri administrative sau economice excesive în raport cu beneficiul așteptat.

- Principiul imparțialității: administrația Uniunii este imparțială și independentă. Aceasta se abține de la orice acțiune arbitrară care afectează în mod negativ cetățenii și de la orice tratament preferențial, din orice motiv.

Administrația Uniunii acționează întotdeauna în interesul Uniunii și pentru binele public. Nicio acțiune nu este călăuzită de interesul personal (inclusiv financiar), de familie sau național sau presiunea politică. Administrația Uniunii asigură un echilibru echitabil între interesele diferitelor categorii de cetățeni (comercianți, consumatori și alții).

- Principiul consecvenței și al așteptărilor legitime: administrația Uniunii are un comportament consecvent și își urmează practica administrativă normală, care este adusă la cunoștința publicului. Atunci când există motive legitime pentru îndepărtarea de la această practică administrativă normală în cazuri individuale, ar trebui prezentată o declarație validă care să cuprindă motivele ce stau la baza acestei îndepărtări.

Sunt respectate așteptările legitime și rezonabile pe care cetățenii le pot avea în virtutea modului în care administrația Uniunii a acționat în trecut.

- Principiul respectării vieții private: administrația Uniunii respectă viața privată a cetățenilor în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 45/2001.

Administrația Uniunii se abține de la prelucrarea datelor cu caracter personal în scopuri nelegitime sau de la transmiterea acestor date unor terțe părți neautorizate.

- Principiul echității: acesta trebuie respectat ca un principiu juridic fundamental, indispensabil pentru crearea unui climat de încredere și previzibilitate în relațiile dintre persoanele fizice și administrație.

- Principiul transparenței: administrația Uniunii este deschisă. Aceasta consemnează procedurile administrative și înregistrează în mod adecvat corespondența primită și pe cea trimisă, documentele primite și deciziile și măsurile luate. Toate contribuțiile din partea organelor consultative și a părților interesate ar trebui să fie puse la dispoziția publicului.

Solicitările privind accesul la documente sunt tratate în conformitate cu principiile generale și limitele stabilite în Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.

- Principiul eficienței și al serviciului: acțiunile administrației Uniunii sunt călăuzite de

criteriile eficienței și al serviciului public.

Membrii personalului consiliază publicul cu privire la modul în care trebuie tratată o chestiune ce ține de competența lor.

După primirea unei solicitări privind o chestiune pentru care nu sunt responsabili, aceștia direcționează solicitantul către serviciul competent.

Recomandarea 4 (privind normele care călăuzesc deciziile administrative)

Recomandarea 4.1: privind inițierea procedurii administrative

Deciziile administrative pot fi luate de administrația Uniunii din proprie inițiativă sau la solicitarea unei părți interesate.

Recomandarea 4.2: privind confirmarea de primire

Solicitările de decizii individuale sunt confirmate în scris, indicându-se termenul-limită pentru adoptarea deciziei în cauză. Sunt indicate consecințele neadoptării deciziei în termenul-limită respectiv („tăcere administrativă”).

În cazul unei solicitări deficiente, confirmarea indică un termen-limită pentru remedierea deficienței sau pentru prezentarea unui document lipsă.

Recomandarea 4.3: privind imparțialitatea deciziilor administrative

Niciun membru al personalului nu ia parte la o decizie administrativă în legătură cu care are un interes financiar.

Orice conflict de interese este comunicat de către respectivul membru al personalului superiorului său direct, care poate lua decizia de a-l exclude pe respectivul membru al personalului de la procedură, având în vedere circumstanțele speciale ale cazului.

Un membru interesat al publicului poate solicita ca un funcționar să nu ia parte la luarea unei decizii care va afecta interesele individuale ale persoanei respective. Solicitarea în acest sens este trimisă în scris și prezintă motivele pe care se bazează. Superiorul direct al funcționarului ia o decizie după audierea funcționarului respectiv.

Ar trebui stabilite termene-limită adecvate pentru soluționarea conflictelor de interese.

Recomandarea 4.4: privind dreptul de a fi audiat

Drepturile apărării trebuie respectate în fiecare etapă a procedurii. În cazul în care administrația Uniunii ia o decizie care va afecta în mod direct drepturile sau interesele unor persoane, persoanele respective beneficiază de posibilitatea de a-și exprima opiniile în scris sau oral înainte de luarea deciziei, dacă este necesar, sau, dacă aleg acest lucru, cu asistența unei persoane alese de acestea.

Recomandarea 4.5: privind dreptul de acces la propriul dosar

Unei părți interesate i se acordă accesul deplin la propriul dosar. Ar trebui să fie la latitudinea părții interesate să stabilească ce documente neconfidențiale sunt pertinente.

Recomandarea 4.6: privind termenele

Deciziile administrative sunt luate în termen rezonabil și fără întârziere. Termenele sunt stabilite în norma corespunzătoare care reglementează fiecare procedură specifică. În cazul în care nu este stabilit un termen, inițierea unei proceduri nu ar trebui să depășească trei luni de la data deciziei, dacă aceasta a fost inițiată *ex officio*, sau de la data solicitării părții interesate.

Dacă nu se poate lua nicio decizie în termenul respectiv din motive obiective, cum ar fi nevoia de a asigura timp pentru remedierea unei solicitări deficiente, complexitatea chestiunilor ridicate, obligația de a suspenda procedura în așteptarea deciziei unei părți terțe etc., persoana respectivă este informată cu privire la acestea, iar decizia este luată în cel mai scurt timp posibil.

Recomandarea 4.7: privind forma deciziilor administrative

Deciziile administrative sunt prezentate în scris și au o formulare clară, simplă și inteligibilă. Ele sunt redactate în limba aleasă de către destinatar, cu condiția să fie una dintre limbile oficiale ale Uniunii.

Recomandarea 4.8: privind obligația de motivare

Deciziile administrative trebuie să prezinte în mod clar motivele pe care se întemeiază. Ele indică faptele pertinente și temeiul juridic al acestora.

Acestea trebuie să cuprindă o expunere de motive individuală. Dacă acest lucru nu este posibil din cauza faptului că numeroase persoane sunt vizate de decizii similare, ar trebui permise comunicările standard. În acest caz, totuși, ar trebui să i se ofere o expunere de motive individuală oricărui cetățean care solicită acest lucru în mod expres.

Recomandarea 4.9: privind notificarea deciziilor administrative

Deciziile administrative care afectează drepturile și interesele unor persoane sunt notificate în scris persoanelor în cauză de îndată ce sunt adoptate.

Recomandarea 4.10: privind indicarea căilor de atac disponibile

Deciziile administrative menționează în mod clar - atunci când legislația Uniunii stipulează acest lucru - existența unor căi de atac și descriu procedura de urmat în acest caz, precum și numele și adresa biroului persoanei sau departamentului pe lângă care trebuie introduse căile de atac și termenul-limită pentru introducerea acestora.

După caz, deciziile administrative menționează posibilitatea de a iniția proceduri judiciare

și/sau de a depune o plângere la Ombudsmanul European.

Recomandarea 5 (privind revizuirea și corectarea propriilor decizii)

Regulamentul ar trebui să includă posibilitatea ca administrația Uniunii să corecteze o eroare de redactare, aritmetică sau similară, în orice moment, din proprie inițiativă sau în urma unei solicitări a persoanei în cauză.

Ar trebui inserate dispoziții privind rectificarea deciziilor administrative din alte motive, diferențind în mod clar între procedura de urmat pentru revizuirea deciziilor adoptate care afectează în mod negativ interesele unei persoane și a celor care sunt în beneficiul persoanei respective.

Recomandarea 6 (privind forma și publicitatea ce urmează a fi acordată regulamentului)

Regulamentul ar trebui redactat într-un mod clar și concis și ar trebui să fie ușor de înțeles de către public.

Acestuia ar trebui să i se facă publicitate în mod adecvat pe paginile de internet ale fiecărei instituții, organ, oficiu și agenție a Uniunii.

EXPUNERE DE MOTIVE

Context

La 23 martie 2010, Comisia pentru afaceri juridice a instituit un grup de lucru privind dreptul administrativ al Uniunii Europene cu scopul de a analiza ansamblul dreptului administrativ existent al UE și, ulterior, de a propune intervențiile considerate adecvate în lumina articolului 298 din TFUE.

Grupul de lucru a beneficiat de bogate cunoștințe de specialitate, prezentate oral și în scris de profesioniști din sectorul juridic și universitar, de ONG-uri, de membri și funcționari ai altor instituții, agenții, organe și oficii care și-au prezentat și discutat notele de informare pe durata reuniunilor grupului de lucru.

Aceste documente și dezbaterile ulterioară cu experții în cadrul grupului de lucru, alături de rezultatele unei conferințe organizate de Parlamentul European împreună cu Universitatea din León au contribuit la redactarea unui document de lucru sub îndrumarea raportorului.

În special, documentele de lucru au sugerat posibilitatea pregătirii unei inițiative legislative vizând un singur drept administrativ general obligatoriu pentru toate instituțiile, organele, agențiile și oficiile Uniunii, bazat pe articolul 298 din TFUE, care să se concentreze pe procedura administrativă și să furnizeze un nivel minim de garanții pentru cetățeni și întreprinderi în interacțiunea lor directă cu administrația Uniunii.

Documentul de lucru a fost aprobat de Comisia pentru afaceri juridice cu ocazia reuniunii sale din 21 noiembrie.

Dreptul de procedură administrativă al Uniunii Europene

Raportorul consideră că dreptul de procedură administrativă constituie o ocazie de consolidare a legitimității Uniunii și, în același timp, o ocazie de a oferi cetățenilor și persoanelor juridice drepturi mai clare și o securitate juridică sporită în relațiile acestora cu administrația Uniunii.

Raportorul propune să i se solicite Comisiei prezentarea unei propuneri de regulament privind un drept european de procedură administrativă.

Aceste dispoziții legislative ar trebui limitate la administrația directă a UE și ar trebui să fie aplicabile, ca *lex generalis*, tuturor instituțiilor Uniunii și tuturor domeniilor de activitate a Uniunii.

Raportorul consideră că acest set de principii generale ar trebui să aibă rolul unor reguli *de minimis* atunci când nu există nicio *lex specialis*, iar garanțiile oferite persoanelor în cadrul instrumentelor sectoriale nu ar trebui să fie niciodată inferioare celor prevăzute în regulament.

Raportorul recomandă codificarea unui set de principii generale ale bunei administrări care ar

trebui să orienteze acțiunile administrației Uniunii și să instituie un număr minim de norme procedurale de bază care să fie urmate de administrația Uniunii atunci când tratează cazuri individuale la care este parte o persoană fizică sau juridică, precum și alte situații în care o persoană are un contact direct sau personal cu administrația Uniunii. Aceste reguli ar trebui, în special, să promoveze transparența și responsabilitatea și să sporească încrederea cetățenilor în administrația UE.

Recomandările incluse în acest raport se întemeiază pe articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale și pe Codul european de bună conduită administrativă. Codurile Comisiei și Consiliului au reprezentat, de asemenea, o sursă de inspirație.

Raportorul a luat, de asemenea, în considerare principiile stabilite de jurisprudența Curții de Justiție și a Tribunalului, care garantează o procedură administrativă echitabilă și imparțială și sunt bazate pe tradițiile constituționale ale diferitelor state membre.

10.10.2012

AVIZ AL COMISIEI PENTRU AFACERI CONSTITUȚIONALE

destinat Comisiei pentru afaceri juridice

referitor la dreptul de procedură administrativă al Uniunii Europene
(2012/2024(INI))

Raportoare: Anneli Jäätteenmäki

(Inițiativă – articolul 42 din Regulamentul de procedură)

SUGESTII

Comisia pentru afaceri constituționale recomandă Comisiei pentru afaceri juridice, competentă în fond:

- includerea următoarelor sugestii în propunerea de rezoluție ce urmează a fi adoptată:
 - A. întrucât o problemă presantă a Uniunii Europene de astăzi este lipsa de încredere din partea cetățenilor, ceea ce poate afecta legitimitatea acesteia; întrucât Uniunea Europeană trebuie să ofere cetățenilor răspunsuri rapide, clare și vizibile, pentru a răspunde preocupărilor lor;
 - B. întrucât Tratatul de la Lisabona prevede elaborarea unui regulament privind administrația europeană, pe baza articolului 298 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), care încă trebuie pus în aplicare;
 - C. întrucât toate acțiunile Uniunii trebuie să respecte principiile statului de drept și separării puterilor;
 - D. întrucât articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, care recunoaște dreptul la o bună administrare ca drept fundamental al cetățenilor, a dobândit caracter juridic obligatoriu ca drept primar potrivit articolului 6 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană;
 - E. întrucât articolul 298 din TFUE oferă temeiul juridic adecvat pentru adoptarea unui drept european de procedură administrativă;

- F. întrucât Codul Bunei Conduite Administrative, elaborat de Ombudsmanul European și aprobat de Parlamentul European la 6 septembrie 2001¹, asigură o bază adecvată pentru noul regulament, la fel ca și setul de „principii ale serviciului public pentru funcția publică europeană”, publicat de Ombudsmanul European la 19 iunie 2012, și recomandările Consiliului European cu privire la buna administrare, întrucât și experiența dobândită prin activitatea Ombudsmanului ar putea fi utilă în acest context;
- G. întrucât un regulament privind dreptul administrativ european ar putea crea premisele unei viitoare convergențe a normelor naționale în materie de drept administrativ, în ceea ce privește principiile generale care vizează cetățenii, și ar putea contribui la consolidarea procesului de integrare în acest domeniu,
- H. întrucât, ținând seama de recomandările Grupului de state împotriva corupției (GRECO) din cadrul Consiliului European, un set de norme clare și obligatorii pentru administrația UE ar reprezenta un semnal pozitiv în lupta împotriva corupției din administrațiile publice,
- I. întrucât un regulament ar putea încuraja cooperarea și schimbul de bune practici între administrațiile naționale și administrația UE, în scopul realizării obiectivelor stabilite de articolul 298 din TFUE,
1. solicită Comisiei să prezinte, pe baza articolului 298 din TFUE, o propunere de regulament de stabilire a standardelor de calitate minimă și a garanțiilor procedurale care trebuie respectate de toate instituțiile, organismele, oficiile și agențiile Uniunii, care să includă, totodată, principiile fundamentale ale unei bune administrări;
- includerea următoarelor recomandări în anexa la propunerea sa de rezoluție:
2. regulamentul ar trebui să stabilească garanții și să prevadă norme procedurale mai detaliate pentru a asigura respectarea principiilor fundamentale privind separarea puterilor, buna administrare, și anume principiile de legalitate și certitudine juridică, proporționalitatea, independența, imparțialitatea și echitatea, egalitatea și așteptările legitime;
 3. regulamentul ar trebui să acționeze ca legislație-cadru, capabilă să pună la dispoziția administrației UE un set universal de principii și să stabilească procedura aplicabilă ca regulă de minimis atunci când nu există o *lex specialis*;
 4. în mod similar și considerând că principiul bunei credințe este, în prezent, recunoscut în mod universal drept un principiu fundamental al ordinii juridice, care ar trebui să fie indispensabil pentru crearea unui climat de încredere și previzibilitate în relațiile dintre persoanele fizice și administrație, recomandă evidențierea acestuia în cadrul principiilor generale în baza cărora se desfășoară activitatea administrativă;

¹ Rezoluția Parlamentului European din 6 septembrie 2001 referitoare la Raportul special al Ombudsmanului European către Parlamentul European în urma anchetei din proprie inițiativă privind existența și gradul de accesibilitate al publicului la un Cod de Bună Conduită Administrativă, în cadrul diferitelor instituții și organisme comunitare (JO C 72 E, 21.3.2002, p. 331).

5. ar trebui, aşadar, ca alături de principiile generale ale unei bune administrări să se adauge principiul urmăririi interesului public și principiul bunei credințe;
6. administrarea Uniunii Europene ar trebui să fie ghidată de principiul privind serviciul, care înseamnă că administrația ar trebui să acționeze în spiritul serviciului destinat cetățenilor, de exemplu oferind cetățenilor consilierea necesară și răspunzând la întrebările acestora, indicând în scris motivele pentru deciziile adoptate și furnizând informații privind căile de recurs pe care le au la dispoziție;
7. normele procedurale relevante ar trebui să prevadă o obligație generală, care impune instituțiilor, organismelor, oficiilor și agențiilor să acționeze într-un termen rezonabil;
8. normele procedurale trebuie să garanteze, în conformitate cu articolul 41 alineatul (2) litera (a) din Carta drepturilor fundamentale, faptul că persoana implicată va fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi afecteze drepturile sau interesele;
9. dreptul cetățenilor la informare ar trebui pus în aplicare printr-o normă care să oblige instituțiile, organismele, oficiile și agențiile să ofere în timp util cetățenilor informațiile de care aceștia au nevoie pentru a-și apăra drepturile și, în plus, care să le permită accesul la documente prevăzut de Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei¹, precum și dreptul de acces la propriul dosar; instituțiile, organismele, oficiile și agențiile ar trebui să aibă obligația păstrării unui registru cu documentele acestora;
10. dat fiind faptul că toți cetățenii au dreptul, în temeiul articolului 20 alineatul (2) litera (d) din TFUE, de a se adresa într-o limbă oficială a Uniunii aleasă de aceștia în corespondența cu administrația Uniunii, limba folosită de instituții atunci când se adresează cetățenilor ar trebui să fie clară și ușor de înțeles;
11. ca modalitate de a promova utilizarea mijloacelor extrajudiciare de soluționare a conflictelor, ar trebui să se prevadă mijloace administrative de contestare a deciziilor adoptate de instituțiile, organismele, oficiile și agențiile Uniunii.

¹ JO L 145, 31.5.2001, p. 43.

EXPUNERE DE MOTIVE

Au trecut doi ani și jumătate de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Articolul 298 privind buna administrare este singurul articol nou al tratatului cu privire la care Comisia nu a adoptat încă nicio măsură. Este timpul să se ia măsuri.

Încrederea în administrație ar putea fi sporită în mod considerabil prin elaborarea unui cod administrativ care să se aplice tuturor instituțiilor UE și care să stabilească principiile și practicile unei bune administrații. Articolul 298 din Tratatul de la Lisabona prevede elaborarea unei astfel de reglementări, indicând faptul că *„în îndeplinirea misiunilor lor, instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii sunt susținute de o administrație europeană transparentă, eficientă și independentă. În scopul respectării Statutului și a regimului adoptate în temeiul articolului 336, Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente, în conformitate cu procedura legislativă ordinară, stabilesc dispozițiile necesare.”*

Articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene definește dreptul cetățenilor la o bună administrare. Potrivit acestui articol, orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii. De asemenea, articolul stabilește drepturile cetățenilor de a fi ascuțați, de a avea acces la dosarul propriu, de a primi reparații pentru prejudicii și de a contacta instituțiile în una dintre limbile tratatelor, precum și obligația administrației de a-și motiva deciziile.

Această listă de drepturi, împreună cu orientările existente privind buna administrare, formează baza pe care prezenta propunere urmează să fie transformată în regulament. Un bun exemplu de astfel de orientări este Codul European al Bunei Conduite Administrative, care a fost elaborat de Ombudsmanul European și aprobat de Parlamentul European, în anul 2001. Recomandările Consiliului Europei cu privire la buna administrare ar putea fi de asemenea folosite ca sursă pentru regulament.

Regulamentul administrativ ar trebui să se aplice tuturor instituțiilor, organismelor și agențiilor UE. Totuși, acesta nu se poate aplica statelor membre atunci când acestea pun în aplicare decizii adoptate de UE.

Legitimitatea depinde de încrederea pe care o au cetățenii în capacitatea lor de a influența politicile UE prin procese decizionale democratice, precum și de încrederea creată în echitatea și independența administrației UE.

Stabilirea unui regulament pentru procedurile administrative oferă un sentiment de securitate, atât pentru cetățeni, cât și pentru funcționarii Uniunii, în cazul cărora regulamentul le va asigura sprijin în derularea atribuțiilor lor. Un act legislativ privind buna administrare va acționa ca fundament și pentru Curtea de Justiție a Uniunii Europene, în momentul tratării cauzelor legate de administrația Uniunii.

În prezent, există diferite orientări sectoriale care se aplică procedurii administrative. Acestea

există în domenii precum politica privind concurența, politica regională și politica privind consumatorii. Problema legată de aceste norme este că ele există în multe domenii diferite ale legislației UE și nu există o legislație integrată pe această temă.

Deschiderea este o parte esențială a unei administrații bune. De asemenea, este cel mai important factor care creează sentimentul de încredere. Normele privind accesul la documente [Regulamentul (CE) nr. 1049/2001] sunt deschise de mulți ani procesului de revizuire derulat de Parlamentul European și Consiliul European. Este clar că viitorul act legislativ privind administrarea trebuie să respecte dispozițiile acestui regulament. Cu toate acestea, actul legislativ ar trebui să depășească limitele regulamentului în anumite aspecte. De exemplu, cerința înregistrării documentației, care nu este inclusă în Regulamentul (CE) nr. 1049/2001, ar trebui să facă parte din actul legislativ privind administrarea.

Codul European al Bunei Conduite Administrative, elaborat de Ombudsmanul European, exprimă sentimentul că administrația instituțiilor UE ar trebui să respecte anumite principii privind serviciul. Potrivit codului, este de datoria funcționarilor să depună toate eforturile pentru a-i ajuta pe cetățeni în interacțiunile lor cu instituțiile. Acest lucru impune ca întrebările cetățenilor să primească răspuns, ca cetățenii să fie ghidați către organismul relevant și tratați cu respect.

Una dintre cele mai mari probleme cu care se confruntă cetățenii în relație cu administrația UE este limba. Deși tratatul prevede că cetățenii pot interacționa cu instituțiile în oricare dintre limbile oficiale ale UE, acest lucru nu înseamnă, în mod obligatoriu, că limba este înțeleasă. Subtilitățile limbajului juridic și oficial devin și mai greu de înțeles atunci când sunt traduse în altă limbă. Funcționarii din instituțiile UE ar trebui să fie instruiți cu privire la folosirea unei limbi într-un mod care să fie înțeles.

REZULTATUL VOTULUI FINAL ÎN COMISIE

Data adoptării	9.10.2012
Rezultatul votului final	+: 22 -: 0 0: 0
Membri titulari prezenți la votul final	Alfredo Antoniozzi, Andrew Henry William Brons, Carlo Casini, Andrew Duff, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, Gerald Häfner, Stanimir Ilchev, Constance Le Grip, David Martin, Morten Messerschmidt, Paulo Rangel, Algirdas Saudargas, Indrek Tarand, Rafał Trzaskowski, Manfred Weber
Membri supleanți prezenți la votul final	Zuzana Brzobohatá, Andrea Češková, Marietta Giannakou, Anneli Jäätteenmäki, Vital Moreira, Helmut Scholz, György Schöpflin

25.6.2012

AVIZ AL COMISIEI PENTRU PETIȚII

destinat Comisiei pentru afaceri juridice

referitor la dreptul de procedură administrativă al Uniunii Europene
(2012/2024(INI))

Raportoare pentru aviz: Margrete Auken

(Inițiativă – articolul 42 din Regulamentul de procedură)

SUGESTII

Comisia pentru petiții recomandă Comisiei pentru afaceri juridice, competentă în fond:

- includerea următoarelor sugestii în propunerea de rezoluție ce urmează a fi adoptată:
- 1. salută concluziile grupului de lucru privind dreptul administrativ european al Comisiei pentru afaceri juridice a Parlamentului;
- 2. este de părere că, simultan cu dezvoltarea competențelor Uniunii Europene, cetățenii se confruntă în mod direct din ce în ce mai mult cu administrația Uniunii, fără a avea întotdeauna drepturile procedurale corespunzătoare pe care ar putea să le exercite împotriva acesteia în cazurile în care astfel de demersuri s-ar dovedi necesare;
- 3. subliniază că, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, dreptul la bună administrare este un drept fundamental al cetățenilor și că procedurile administrative ca „instrumente juridice neobligatorii”, care pot fi modificate unilateral de instituția în cauză, nu sunt întotdeauna suficiente pentru a proteja dreptul unei persoane la bună administrare, fiind însă în continuare importante, în sensul unei culturi a bunei administrări în ansamblu, drept completare la prevederile privind „instrumentele legislative obligatorii”;
- 4. reamintește că, anterior, primul Ombudsman European a propus adoptarea unui cod obligatoriu al bunei conduite administrative și că Parlamentul a susținut acea propunere și a invitat Comisia să prezinte pe baza codului o propunere de regulament general privind procedurile administrative, dar că Comisia a fost de acord doar cu adoptarea unor orientări neobligatorii;
- 5. recomandă Comisiei să elaboreze un regulament, pe baza articolului 298 din Tratatul

privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), care prevede standarde minime de calitate și garanții procedurale care ar fi aplicabile în mod orizontal administrației Uniunii în ansamblu; consideră că acest drept general ar trebui limitat la administrația directă a UE, în conformitate cu articolul 298 din TFUE;

6. solicită Comisiei să garanteze dreptul la bună administrare printr-o administrație europeană deschisă, eficientă și independentă, cu dreptul la bună administrare, astfel cum este definit la articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale și supus limitărilor generale prevăzute la articolul 51 din aceeași carte, înțeles ca fiind dreptul oricărei persoane la un tratament imparțial, corect și într-un interval de timp rezonabil al situației sale;
7. constată că principiile generale ale viitorului regulament privind administrația europeană ar trebui să includă principiul egalității și principiile imparțialității și independenței, garantându-se în același timp echitatea, legalitatea și securitatea juridică, precum și principiile proporționalității și deschiderii;
8. consideră că introducerea principiului serviciilor – principiul conformă căruia administrația ar trebui să încerce să îndrume, să ajute, să acționeze în serviciul și în sprijinul cetățenilor, să acționeze cu curtoazia corespunzătoare și să evite, prin urmare, procedurile inutile greoaie și lungi, economisind astfel timpul și efortul cetățenilor și funcționarilor – ar contribui la îndeplinirea așteptărilor legitime ale cetățenilor și ar fi atât în beneficiul cetățenilor, cât și al administrației în ceea ce privește serviciile îmbunătățite și eficiența crescută;
9. subliniază caracterul urgent al necesității de a introduce reguli administrative extinse pentru procedura aplicabilă în temeiul actualului Regulament (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei¹, care urmează să fie adoptate pe baza articolului 15 din TFUE, mai ales cu privire la codificarea jurisprudenței relevante a Curții de Justiție a Uniunii Europene, precum și la extinderea domeniului de aplicare al regulamentului la întreaga administrare a Uniunii Europene; în mod similar, ar trebui să existe dispoziții mai eficiente privind procedura aplicabilă prelucrării de date cu caracter personal, mai ales cu privire la punerea în aplicare a drepturilor garantate de acestea cetățenilor, în temeiul actualului Regulament (CE) nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date,² care urmează să fie adoptate pe baza articolului 16 din TFUE; recunoaște totuși că tocmai prin cele două regulamente menționate a avut loc codificarea a două domenii ale dreptului administrativ general al Uniunii, care a permis deja proceduri administrative relativ clare, și că, din aceste motive, dezvoltarea în continuare a acestor proceduri ar trebui să se bazeze pe ceea ce a fost deja realizat;
10. consideră că sunt necesare norme general aplicabile pentru a garanta drepturile procedurale, precum dreptul de a fi informat și dreptul de a fi audiat, ale persoanelor fizice sau juridice în momentul adoptării unei decizii cu privire la o problemă în care pot fi

¹ JO L 145, 31.5.2001, p. 43.

² JO L 8, 12.1.2001, p. 1.

considerate ca parte și care produce efecte juridice pentru persoana sau entitatea în cauză, și cu privire la dreptul de acces la propriul dosar;

11. recomandă Comisiei să introducă acte administrative specifice pentru procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 din TFUE, pentru a preveni orice posibilitate privind abuzul de putere și deciziile arbitrare; consideră că un astfel de act administrativ ar trebui să reglementeze întreaga relație dintre Comisie și cetățeanul, respectiv întreprinderea, care depun o plângere ce poate avea drept rezultat inițierea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și să consolideze, astfel, în primul rând poziția fiecărui reclamant; consideră deosebit de indicată furnizarea către Comisia pentru petiții a Parlamentului de informații clare privind stadiile atinse în cadrul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor acoperite de o petiție deschisă, pentru a asigura controlul parlamentar al dreptului fundamental de a adresa petiții Parlamentului European;
12. constată că Statutul funcționarilor stabilește norme generale referitoare la conflictele de interes cu privire la situațiile în care un funcționar trebuie să își informeze superiorii săi etc., dar consideră că respectivele norme trebuie completate de norme care reglementează consecințele, precum eventuala revocare a deciziilor adoptate care încalcă normele privind conflictele de interese și stabilirea termenului de executare a tuturor deciziilor, pentru a se asigura previzibilitatea procedurilor administrative;
13. consideră că cetățenii Uniunii ar trebui să se aștepte la un nivel ridicat de transparență, eficiență, soluționare rapidă și reacție din partea Comisiei, indiferent dacă aceștia formulează o plângere oficială sau își exercită dreptul lor de a adresa petiții în temeiul tratatului, precum și la oferirea de informații legate de eventualele acțiuni pe care reclamanții sau petiționarii le pot întreprinde mai departe în cazul lor;
14. invită Comisia să consulte corespunzător toți actorii relevanți în cadrul elaborării unei propuneri de regulament privind introducerea unor proceduri administrative generale ale Uniunii Europene și să profite mai ales de experiența și de cunoștințele speciale ale Ombudsmanului European ca instituție centrală pentru primirea plângerilor depuse de către cetățeni cu privire la abuzurile din cadrul organelor și instituțiilor Uniunii;
15. consideră că Comisia ar trebui să verifice în cadrul regulamentului și utilitatea pe care ar prezenta-o pentru cetățeni dezvoltarea în continuare a serviciilor bazate pe tehnologia informației; reamintește că potențialul pe care îl au procedurile administrative bazate de tehnologia informației nu se limitează doar la noi sisteme de informare online, ci poate ajunge până la „sisteme de soluționare” interactive între autoritățile administrative, precum și între autorități și cetățeni;
16. invită Comisia să intensifice, cu ocazia elaborării unei propuneri de act administrativ general, comunicarea cu publicul privind dreptul tuturor cetățenilor Uniunii la o bună administrare, inclusiv prin serviciile și rețelele sale competente de informare (de exemplu, Europe Direct); subliniază că astfel de inițiative de informare ar trebui să țină cont și de posibilitatea de a depune plângeri care sunt disponibile în cazul unei presupuse încălcări a dreptului la o bună administrare și, mai ales, de limitele specifice ale acestor proceduri, astfel cum sunt stabilite, de exemplu, la articolul 228 din TFUE, privind Ombudsmanul

European; își exprimă convingerea că, printr-o informare și o conștientizare mai bună în rândul cetățenilor cu privire la acest drept, precum și cu privire la posibilitățile de a depune plângeri pe care le presupune acesta, se poate genera o presiune constructivă din partea opiniei publice și că această presiune poate favoriza instituirea concretă a unei administrări deschise, eficiente și independente în viața de zi cu zi.

REZULTATUL VOTULUI FINAL ÎN COMISIE

Data adoptării	19.6.2012
Rezultatul votului final	+ : 18 - : 0 0 : 0
Membri titulari prezenți la votul final	Margrete Auken, Philippe Boulland, Simon Busuttill, Michael Cashman, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Iliana Malinova Iotova, Peter Jahr, Lena Kolarska-Bobińska, Erminia Mazzoni, Willy Meyer, Ana Miranda, Adina-Ioana Vălean, Jarosław Leszek Wałęsa, Tatjana Ždanoka
Membri supleanți prezenți la votul final	Phil Prendergast, Axel Voss, Angelika Werthmann
Membri supleanți [articolul 187 alineatul (2)] prezenți la votul final	Othmar Karas

REZULTATUL VOTULUI FINAL ÎN COMISIE

Data adoptării	6.11.2012
Rezultatul votului final	+: 24 -: 0 0: 0
Membri titulari prezenți la votul final	Raffaele Baldassarre, Luigi Berlinguer, Françoise Castex, Christian Engström, Marielle Gallo, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Antonio López-Istúriz White, Antonio Masip Hidalgo, Jiří Maštálka, Alajos Mészáros, Evelyn Regner, Francesco Enrico Speroni, Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Rainer Wieland, Cecilia Wikström, Zbigniew Ziobro, Tadeusz Zwiefka
Membri supleanți prezenți la votul final	Eva Lichtenberger, Angelika Niebler, József Szájer, Axel Voss
Membri supleanți [articolul 187 alineatul (2)] prezenți la votul final	Sylvie Guillaume