



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

Документ за разглеждане в заседание

A7-0369/2012

12.11.2012

ДОКЛАД

съдържащ препоръки към Комисията относно административно-процесуалното право на Европейския съюз
(2012/2024(INI))

Комисия по правни въпроси

Докладчик: Luigi Berlinguer

(Инициатива – член 42 от Правилника за дейността)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....	3
ПРИЛОЖЕНИЕ КЪМ ПРЕДЛОЖЕНИЕТО ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ: ПОДРОБНИ ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО СЪДЪРЖАНИЕТО НА ИСКАНОТО ПРЕДЛОЖЕНИЕ.....	8
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....	13
СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО КОНСТИТУЦИОННИ ВЪПРОСИ.....	15
СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО ПЕТИЦИИ	21
РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ	26

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

съдържащо препоръки към Комисията относно административно-процесуалното право на Европейския съюз
(2012/2024(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид член 225 от Договора за функционирането на Европейския съюз,
- като взе предвид член 298 от Договора за функционирането на Европейския съюз,
- като взе предвид член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз, който предвижда, че правото на добра администрация е основно право,
- като взе предвид Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни¹,
- като взе предвид Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията²,
- като взе предвид богатата съдебна практика на Съда на Европейския съюз, в рамките на която са признати поредица от общи принципи на административното право въз основа на конституционните традиции на държавите членки,
- като взе предвид своята резолюция от 6 септември 2001 г. относно специалния доклад на Европейския омбудсман до Европейския парламент във връзка с проверката по собствена инициатива относно съществуването и обществения достъп до кодекс за добро поведение на администрацията в различните институции и органи на Общността³,
- като взе предвид Решение 2000/633/ЕО, ЕОВС, Евратом на Комисията от 17 октомври 2000 г. за изменение на нейния процедурен правилник чрез добавяне като приложение на Кодекс за добро административно поведение на персонала на Европейската комисия при неговото отношение с обществеността⁴,
- като взе предвид решението на генералния секретар на Съвета/върховен представител за общата външна политика и политика на сигурност от 25 юни 2001 г. относно кодекс за добро поведение на администрацията на генералния секретариат на Съвета на Европейския съюз и неговия персонал в техните

¹ ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1.

² ОВ L 145, 31.5.2001 г., стр. 43.

³ ОВ С 72 Е, 21.3.2002 г., стр. 331.

⁴ ОВ L 267, 20.10.2000 г., стр. 63.

професионални отношения с обществеността¹,

- като взе предвид Препоръка CM/Rec(2007)7 на Съвета на Европа от 20 юни 2007 г. от Комитета на министрите до държавите членки относно добрата администрация,
 - като взе предвид документа „Принципи на публичната администрация, приложими към публичната администрация на ЕС“, публикуван от Европейския омбудсман на 19 юни 2012 г.,
 - като взе предвид проучването, възложено от шведското правителство на шведската агенция за публично управление, относно принципите за добра администрация в държавите — членки на Европейския съюз²,
 - като взе предвид информационните бележки, представени на конференцията относно административното право на ЕС, организирана от тематичния отдел към комисията по правни въпроси на Парламента и Университета на Леон (Леон, 27 и 28 април 2011 г.)³,
 - като взе предвид препоръките, включени в работния документ относно състоянието и перспективите на административното право на ЕС, представен от работната група относно административното право на ЕС пред комисията по правни въпроси на 22 ноември 2011 г.⁴,
 - като взе предвид оценката на европейската добавена стойност относно административно-процесуалното право на Европейския съюз, представена от отдела за европейска добавена стойност пред комисията по правни въпроси на 6 ноември 2012 г.⁵,
 - като взе предвид членове 42 и 48 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на комисията по правни въпроси и становищата на комисията по конституционни въпроси и комисията по петиции (A7–0369/2012),
- A. като има предвид, че с развитието на компетентността на Европейския съюз гражданите се сблъскват все по-често директно с администрацията на Съюза, без винаги да имат съответните процедурни права, които биха могли да упражнят насреща, в случаите, когато подобни действия може да се необходими;
- Б. като има предвид, че гражданите имат право да очакват високо ниво на прозрачност, ефикасност, бързо изпълнение и отзивчивост от страна на администрацията на Съюза, независимо дали подават официална жалба или

¹ ОВ С 189, 5.7.2001 г., стр. 1.

² <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>.

³ <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>.

⁴

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

⁵

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

упражняват правото си на петиция съгласно Договора, заедно с информацията относно възможността за предприемане на допълнителни действия по въпроса;

- В. като има предвид, че съществуващите разпоредби и принципи на Съюза относно добрата администрация са разпръснати сред множество различни източници: първично право, съдебна практика на Съда на Европейския съюз, вторично право, право с незадължителен характер и едностранно поети от институциите на Съюза ангажименти;
- Г. като има предвид, че фактът, че Съюзът няма последователен и всеобхватен набор от кодифицирани разпоредби на административното право, пречи на гражданите да добият ясна представа за своите административни права, с които те разполагат съгласно правото на Съюза;
- Д. като има предвид, че съществуващите вътрешни кодекси за поведение на различните институции имат ограничено въздействие, различават се един от друг и не са правно обвързващи;
- Е. като има предвид, че в посочената по-горе резолюция от 6 септември 2001 г. Парламентът, считайки, че във всички институции, органи и агенции на Съюза следва да се прилага един и същи кодекс за добро поведение на администрацията, одобри с изменения Европейския кодекс за добро поведение на администрацията, изготвен от Европейския омбудсман;
- Ж. като има предвид, че в същата тази резолюция Парламентът призова Комисията да представи предложение за регламент, който да съдържа кодекс за добро поведение на администрацията, основаващ се на член 308 от Договора за създаване на Европейската общност;
- З. като има предвид, че както беше подчертано от омбудсмана, това би спомогнало за премахване на объркването, произтичащо понастоящем от паралелното съществуване на различни кодекси за по-голямата част от институциите и органите на Съюза, би гарантирало, че в своите отношения с гражданите институциите и органите прилагат едни и същи основни принципи, и би подчертало както пред гражданите, така и пред служителите, значението на тези принципи;
- И. като има предвид, че всички действия на Съюза трябва да отговарят на принципите на правовата държава при строго разделение на властите;
- Й. като има предвид, че основното право на добра администрация, предвидено в член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз, е правно обвързващо, тъй като е част от първичното право;
- К. като има предвид, че разпоредбите относно добрата администрация насърчават прозрачността и отчетността;
- Л. като има предвид, че един от належащите проблеми, пред които е изправен Европейският съюз понастоящем, е липсата на доверие от страна на част от гражданите, което може да засегне неговата легитимност; като има предвид, че е

необходимо Европейският съюз да предостави на гражданите бързи, ясни и видими отговори, с цел да откликне на техните тревоги;

- М. като има предвид, че кодификацията на принципа на обслужване — т.е. принципа, че администрацията следва да се стреми да насочва, да помага, да служи на гражданите и да ги подкрепя, да действа с необходимата вежливост и следователно да избягва ненужно тромави и продължителни процедури, като по този начин спестява време и усилия както на гражданите, така и на служителите — би помогнало за изпълнение на легитимните очаквания на гражданите и би било от полза и за гражданите, и за администрацията по отношение на подобро обслужване и повишена ефикасност; като има предвид, че осведомеността относно правото на гражданите на Съюза на добра администрация следва да се повиши, включително чрез съответните информационни служби и мрежи на Комисията;
- Н. като има предвид, че като се отчитат препоръките на групата „Държави срещу корупцията“ (GRECO) на Съвета на Европа един ясен и правно обвързващ набор от правила за администрацията на Съюза би изпратил положителен сигнал в борбата срещу корупцията в публичната администрация;
- О. като има предвид, че понастоящем съществува основен набор от принципи за добра администрация, който се ползва с широка подкрепа сред държавите членки;
- П. като има предвид, че в рамките на съдебната практика на Съда на Европейския съюз има добре установени процедурни принципи, които се прилагат към процедурите в държавите членки, свързани с общностните въпроси, и които следва в още по-голяма степен да се прилагат към прякото администриране от страна на Съюза;
- Р. като има предвид, че европейското административно-процесуално право би помогнало на администрацията на Съюза да използва своето правомощие за вътрешна организация с цел да улеснява и насърчава възможно най-високите стандарти в областта на администрацията;
- С. като има предвид, че наличието на европейско административно-процесуално право би увеличило легитимността на Съюза и би повишило доверието на гражданите в администрацията на Съюза;
- Т. като има предвид, че наличието на европейско административно-процесуално право би могло да укрепи спонтанното сближаване на националното административно право във връзка с основните процедурни принципи и основните права на гражданите по отношение на администрацията и по този начин би могло да укрепи процеса на интеграция;
- У. като има предвид, че европейското административно-процесуално право би могло да засили сътрудничеството и обмена на най-добри практики между националните администрации и администрацията на Съюза, с цел изпълнение на целите, установени в член 298 от Договора за функционирането на Европейския съюз;
- Ф. като има предвид, че след влизането в сила на Договора от Лисабон Съюзът разполага с подходящо правно основание за приемането на европейско

административно-процесуално право;

- Х. като има предвид, че законодателните действия, за които се отправя искане в настоящата резолюция, следва да се основават на подробни оценки на въздействието, в които, наред с другото, се изчисляват разходите, свързани с административните процедури;
- Ц. като има предвид, че Комисията следва да започне адекватен процес на консултации с всички съответни участници и по-специално следва да използва специфичните знания и опит на Европейския омбудсман, тъй като той представлява инстанцията, пред която се представят обществените жалби относно нарушения в органите и институциите на Съюза;
1. отправя искане към Комисията да представи, въз основа на член 298 от Договора за функционирането на Европейския съюз, предложение за регламент за административно-процесуално право на Европейския съюз, в съответствие с подробните препоръки, отправени в приложението към настоящата резолюция;
 2. потвърждава, че в препоръките се зачитат основните права и принципът на субсидиарност;
 3. счита, че исканото предложение не поражда финансови последици;
 4. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция и придружаващите я подробни препоръки на Комисията, на Съвета, на Европейския омбудсман и на парламентите и правителствата на държавите членки.

ПРИЛОЖЕНИЕ КЪМ ПРЕДЛОЖЕНИЕТО ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ: ПОДРОБНИ ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО СЪДЪРЖАНИЕТО НА ИСКАНОТО ПРЕДЛОЖЕНИЕ

Препоръка 1 (относно целта и обхвата на регламента, който да бъде приет)

Целта на регламента следва да бъде да гарантира правото на добра администрация чрез открита, ефикасна и независима администрация, основаваща се на европейско административно-процесуално право.

Регламентът следва да се прилага към отношенията с обществеността на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза („администрация на Съюза“). Неговият обхват следователно следва да се ограничава до прякото администриране.

Той следва да кодифицира основните принципи за добра администрация и следва да урежда процедурата, към която администрацията на Съюза следва да се придържа при разглеждането на отделни случаи, по които физическо или юридическо лице е страна, и в други ситуации, в които дадено лице има пряк или личен контакт с администрацията на Съюза.

Препоръка 2 (относно взаимовръзката между регламента и секторните инструменти)

Регламентът следва да включва всеобщ набор от принципи и следва да предвиди процедура, която се прилага като минимално (*de minimis*) правило при липса на *lex specialis*.

Гаранциите, които секторните инструменти предоставят на лицата, не трябва никога да осигуряват по-ниска степен на защита, отколкото гаранциите, предвидени в регламента.

Препоръка 3 (относно общите принципи, които следва да уреждат дейността на администрацията)

Регламентът следва да кодифицира следните принципи:

- Принцип на законосъобразност: администрацията на Съюза действа в съответствие с правото и прилага правилата и процедурите, предвидени в законодателството на Съюза. Административните правомощия се основават на законодателството и тяхното съдържание е в съответствие с него.

Взетите решения или приетите мерки никога не са произволни или продиктувани от цели, които не се основават на правото или не са мотивирани от обществения интерес.

- Принцип на недискриминация и еднакво третиране: администрацията на Съюза избягва всяка неоснователна дискриминация по отношение на лица въз основа на националност, пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, език, религия или убеждения, политически или други възгледи, увреждане, възраст или сексуална ориентация.

Лицата, които са в подобно положение, се третират по един и същи начин. Различията в третирането се оправдават единствено чрез обективни фактори в съответния случай.

- Принцип на пропорционалност: администрацията на Съюза взема решения, засягащи правата и интересите на лицата, единствено когато това е необходимо и единствено в степента, в която това се изисква за постигане на преследваната цел.

При вземането на решения служителите гарантират наличието на справедлив баланс между интересите на частните лица и общия интерес. По-специално те не налагат административни или икономически тежести, които са прекомерни в сравнение с очакваната полза.

- Принцип на безпристрастност: администрацията на Съюза е безпристрастна и независима. Тя се въздържа от предприемането на всякакви произволни действия, които имат негативно въздействие върху лицата, и от преференциално третиране на каквото и да е основание.

Администрацията на Съюза винаги действа в името на интересите на Съюза и общественото благо. Никое действие не трябва да бъде продиктувано от лични (включително финансови), семейни или национални интереси или от политически натиск. Администрацията на Съюза гарантира наличието на справедлив баланс между различните видове интереси на гражданите (от стопански, потребителски или друг характер).

- Принцип на последователност и законни очаквания: администрацията на Съюза е последователна в поведението си и следва обичайната си административна практика, която се оповестява. Ако има законни основания за отклоняване от тази обичайна административна практика в отделни случаи, следва да се предостави валидна обосновка за това отклоняване.

Законните и разумни очаквания, които лицата могат да имат с оглед на начина, по който администрацията на Съюза е действала в миналото, се зачитат.

- Принцип на зачитане на неприкосновеността на личния живот: администрацията на Съюза зачита неприкосновеността на личния живот на лицата в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001.

Администрацията на Съюза се въздържа от обработването на лични данни за нелегитимни цели или от предаването на такива данни на неупълномощени трети страни.

- Принцип на непристрастност: той трябва да бъде зачитан като основен правен принцип, който представлява задължителна част от създаването на климат на доверие и предвидимост в отношенията между отделните лица и администрацията.
- Принцип на прозрачност: администрацията на Съюза е открита. Тя документира административните процедури и води регистър със съответната информация за входяща и изходяща поща, получените документи и взетите решения и мерки. Всичко, изразено от консултативните органи и заинтересованите страни, следва да бъде достъпно за обществеността.

Исканията за достъп до документи се разглеждат в съответствие с общите принципи и ограничения, установени в Регламент (ЕО) № 1049/2001.

- Принцип на ефективност и предоставяне на услуги: действията от страна на администрацията на Съюза се ръководят от критериите за ефективност и предоставяне на обществена услуга.

Членовете на персонала консултират обществеността относно начина, по който въпрос, попадащ в рамките на тяхната компетентност, трябва да бъде разглеждан.

При получаване на искане по въпрос, по който не са отговорни, те насочват отправящото искане лице към компетентната служба.

Препоръка 4 (относно правилата за административни решения)

Препоръка 4.1: относно започването на административна процедура

Административните решения могат да бъдат взети от администрацията на Съюза по нейна собствена инициатива или по искане на заинтересована страна.

Препоръка 4.2: относно потвърждението за получаване

Исканията за индивидуални решения се потвърждават писмено, като се посочва срокът за приемане на въпросното решение. Последниците от невземането на решение в този срок (административно мълчание) се посочват.

В случай на искане, разкриващо пропуски, потвърждението посочва крайния срок за отстраняване на пропуски или представяне на липсващи документи.

Препоръка 4.3: относно непристрастността на административните решения

Членовете на персонала не участват в административно решение, във връзка с което имат финансов интерес.

Заинтересованият член на персонала съобщава за всеки конфликт на интереси на своя пряк ръководител, който може да вземе решение да изключи заинтересования член на персонала от процедурата, отчитайки конкретните обстоятелства на случая.

Заинтересован член на обществеността може да отправи искане за изключване на длъжностно лице от участие във вземането на решение, което ще засегне индивидуалните интереси на това лице. Искането за тази цел се представя писмено и посочва основанията, на които се базира. Прекият ръководител на длъжностното лице взема решение след изслушване на заинтересованото длъжностно лице.

Следва да се определят подходящи срокове за разглеждането на конфликти на интереси.

Препоръка 4.4: относно правото на изслушване

Правото на защита трябва да се зачита на всеки етап от процедурата. Ако администрацията на Съюза вземе решение, което ще засегне пряко правата или интересите на лица, на заинтересованите лица се предоставя възможност да изразят становището си писмено или устно преди решението да бъде взето, ако е необходимо, или ако изберат това, с помощта на лице по техен избор.

Препоръка 4.5: относно правото на достъп до своето собствено досие

На заинтересованите страни се предоставя пълен достъп до своето собствено досие. Определянето на това кои неповерителни документи са уместни следва да зависи от заинтересованите страни.

Препоръка 4.6: относно сроковете

Административните решения се вземат в разумен срок и незабавно. Сроковете се определят в съответното правило за всяка специфична процедура. Ако не е установен срок, той не следва да надвишава три месеца от датата на решението за започване на процедура, ако тя е била започната служебно или от датата на искането на заинтересованата страна.

Ако не може да бъде взето решение в този срок по обективни причини като например необходимостта от предоставяне на време за отстраняване на пропуски по искане, сложността на повдигнатите въпроси, задължението за временно преустановяване на процедурата в очакване на решението на трета страна и др., заинтересованото лице трябва да се информира за това и решението се взема във възможно най-кратки срокове.

Препоръка 4.7: относно формата на административните решения

Административните решения са в писмена форма и се формулират по ясен, прост и разбираем начин. Те се съставят на езика, избран от адресата, при условие че той е един от официалните езици на Съюза.

Препоръка 4.8: относно задължението за мотивиране

Административните решения трябва ясно да посочват мотивите, на които се базират. Те посочват съответните факти и тяхното правно основание.

Те трябва да съдържат индивидуално мотивиране. Ако това не е възможно поради факта, че голям брой лица са засегнати от подобни решения, следва да бъдат позволени модели за стандартен отговор. В този случай обаче на всеки гражданин, който отправи изрично искане за индивидуално мотивиране, следва да се предостави такова.

Препоръка 4.9: относно уведомяването за административни решения

Заинтересованото(ите) лице(а) се уведомява(т) писмено за административните решения, които засягат правата и интересите на физическите лица, веднага след приемането им.

Препоръка 4.10: относно указанията за достъпните средства за правна защита

В административните решения се посочва ясно — когато правото на Съюза го предвижда, възможността за обжалване, и се описва процедурата, която трябва да се следва за такова обжалване, както и името и административният адрес на лицето или службата, пред която трябва да се направи обжалването и срокът за това.

Когато е приложимо, административните решения посочват възможността за започване на съдебно производство и/или подаване на жалба до Европейския омбудсман.

Препоръка 5 (относно прегледа и поправката на собствени решения)

Регламентът следва да включва възможността за администрацията на Съюза да коригира техническа, аритметична или сходна грешка по всяко време по своя собствена инициатива или вследствие на искане от страна на заинтересовано лице.

Следва да бъдат включени разпоредби относно коригирането на административни решения на други основания, ясно разграничаващи процедурите, които трябва да бъдат следвани за преразглеждането на приети решения, които засягат неблагоприятно интересите на дадено лице и тези, които са в полза на въпросното лице.

Препоръка 6 (относно формата и публичността, която трябва да се даде на регламента)

Регламентът следва да бъде съставен на ясен и сбит език и следва да бъде лесно разбираем за обществеността.

Той следва да бъде оповестен по подходящ начин на интернет страниците на всяка институция, орган, служба и агенция на Съюза.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Контекст

На 23 март 2010 г. комисията по правни въпроси създаде работна група относно административното право на ЕС с цел да направи преглед на панорамата на действащото административно право на ЕС и, като втора стъпка, да предложи промените, които счете за целесъобразни, в контекста на член 298 от ДФЕС.

Работната група се възползва от богатия експертен опит в устна и писмена форма на практикуващи лица, лица от академичните среди, НПО и членове и длъжностни лица от други институции, агенции, органи и служби, които представиха и обсъдиха своите информационни бележки по време на заседанията на работната група.

Тези документи и последващото разискване с експерти в работната група заедно с резултатите от конференция, организирана съвместно от Европейския парламент и Университета на Леон, доведоха до създаването на работен документ, съставен под ръководството на докладчика.

По-специално работните документи предложиха възможността за изготвяне на законодателна инициатива за единно общо административно право със задължителен характер за институциите, органите, агенциите и службите на Съюза въз основа на член 298 от ДФЕС, насочена към административната процедура и осигуряваща минимална „предпазна мрежа“ от гаранции за гражданите и предприятията в техните преки отношения с администрацията на Съюза.

Работният документ беше одобрен от комисията по правни въпроси на заседанието ѝ от 21 ноември 2011 г.

Административно-процесуално право на Европейския съюз

Докладчикът вижда в административно-процесуалното право възможност за засилване на легитимността на Съюза и, същевременно, за предоставяне на гражданите и юридическите лица на по-ясни права и по-голяма правна сигурност в техните отношения с администрацията на Съюза.

Той предлага Комисията да бъде приканена да представи предложение за регламент относно административно-процесуалното право на Европейския съюз.

Правото следва да бъде ограничено до пряката администрация на ЕС и да бъде приложимо, като *lex generalis*, за всички институции на Съюза и за всички области от дейността на Съюза.

Според докладчика този набор от общи принципи следва да действа като минимални (*de minimis*) правила, когато не съществува *lex specialis*, и гаранциите, предоставени на

лицата в секторните инструменти, никога не следва да са по-малки, отколкото тези, предоставени в регламента.

Докладчикът препоръчва кодифициране на набор от общи принципи на добра администрация, които следва да ръководят действията на администрацията на Съюза, и създаване на минимален брой от основни процедурни правила, към които администрацията на Съюза следва да се придържа при разглеждането на индивидуални случаи, по които физическо или юридическо лице е страна, и в други ситуации, в които дадено лице има пряк или личен контакт с администрацията на Съюза. Тези правила следва, по-специално, да насърчават прозрачността и отчетността и да увеличават доверието на гражданите в администрацията на ЕС.

Препоръките, включени в този доклад, се основават на член 41 от Хартата на основните права и на Европейския кодекс за добро поведение на администрацията. Кодексите на Комисията и Съвета също послужиха като източник на вдъхновение.

Докладчикът също така взе предвид принципите, установени в съдебната практика на Съда на Европейския съюз и на Общия съд, които гарантират справедлива и безпристрастна административна процедура и се основават на конституционните традиции на различните държави членки.

10.10.2012

СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО КОНСТИТУЦИОННИ ВЪПРОСИ

до комисията по правни въпроси

относно административно-процесуалното право на Европейския съюз
(2012/2024(INI))

Докладчик по становище: Anneli Jäätteenmäki

(Право на инициатива – член 42 от Правилника за дейността)

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Комисията по конституционни въпроси приканва водещата комисия по правни въпроси:

- да включи следното предложение в предложението за резолюция, което ще приеме:
 - А. като има предвид, че един от належащите проблеми на Европейския съюз понастоящем е липсата на доверие от страна на гражданите, което може да засегне неговата легитимност; като има предвид, че е необходимо Европейският съюз да предостави на гражданите бързи, ясни и видими отговори, с цел да отговори на техните тревоги;
 - Б. като има предвид, че Договорът от Лисабон предвижда приемане на Регламент относно европейската администрация, въз основа на член 298 от Договора за функционирането на Европейския съюз, чието прилагане все още предстои;
 - В. като има предвид, че всички действия на Съюза трябва да отговарят на принципите на правовата държава и на принципа на разделение на властите;
 - Г. като има предвид, че член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз, който признава правото на добра администрация като основно право на гражданите, придоби задължително правно действие като първично право въз основа на член 6, параграф 1 от Договора за Европейския съюз;
 - Д. като има предвид, че член 298 от ДФЕС предоставя подходящо правно основание за приемането на административно-процесуално право на ЕС;

- Е. като има предвид, че Кодексът за добро поведение на администрацията, подготвен от Европейския омбудсман и одобрен от Парламента на 6 септември 2001 г.¹, както и сборникът с „принципи на работа на служителите на европейската публична администрация“, публикуван от омбудсмана на 19 юни 2012 г., и препоръката на Съвета на Европа относно добрата администрация, осигуряват добра основа за новия регламент; опитът, придобит от дейността на омбудсмана, би могъл също да бъде полезен в това отношение;
- Ж. като има предвид, че Регламент относно европейското административно право би могъл да бъде насочен към бъдещо сближаване на националните административно-правни разпоредби по отношение на общите принципи, засягащи гражданите, и би могъл да помогне за укрепване на процеса на интеграция в тази област;
- З. като има предвид, че като се отчитат препоръките на групата „Държави срещу корупцията“ (GRECO) на Съвета на Европа един ясен и правно обвързващ набор от правила за администрацията на ЕС би изпратил положителен сигнал в борбата срещу корупцията в публичната администрация;
- И. като има предвид, че регламентът би могъл да засили сътрудничеството и обмена на най-добри практики между националните администрации и администрацията на ЕС, с цел изпълнение на установените в член 298 от ДФЕС цели;
1. отправя искане към Комисията, въз основа на член 298 от ДФЕС, да представи предложение за регламент, включващо основните принципи на добра администрация и определящо минимални стандарти за качество и процедурни гаранции, които да бъдат спазвани от всички институции, органи, служби и агенции на Съюза;
- да включи следните препоръки в приложението към предложението за резолюция:
2. регламентът следва да установи гаранции и да определи по-подробни процедурни правила, за да гарантира спазването на основните принципи на разделение на властите, добра администрация, а именно принципите на законосъобразност и правна сигурност, пропорционалност, независимост, безпристрастност и справедливост, оправдани правни очаквания и равенство;
3. регламентът следва да изпълнява функцията на рамково законодателство, което да предостави на администрацията на ЕС всеобщ набор от принципи и следва да установи процедура, която да се прилага като минимално (*de minimis*) правило при липса на специален закон (*lex specialis*);
4. като има предвид, че добросъвестността е вече повсеместно призната за основен правен принцип и трябва да бъде считана за задължителна част от създаването на климат на доверие и предвидимост в отношенията между отделните лица и администрацията, тя също следва да бъде включена отделно в списъка от общи

¹ Резолюция на Европейския парламент от 6 септември 2001 г. относно специалния доклад на Европейския омбудсман, представен пред Европейския парламент в резултат на проверката по собствена инициатива относно съществуването и публичната достъпност на кодекс за добро поведение на администрацията в различните институции и органи на Общността (ОВ С 72 Е, 21.3.2002 г., стр. 331).

принципи, които следва да уреждат административната дейност;

5. по тази причина принципът за действие в обществен интерес и принципът на добросъвестността следва да бъдат включени сред общите принципи на добрата администрация;
6. администрацията на Европейския съюз следва да се ръководи от принципа на предоставяне на услуги, което означава, че администрацията следва да действа в духа на услуга на гражданите, например като предоставя на гражданите необходимата информация и отговаря на техните въпроси, като посочва в писмена форма причините за приетите решения и ги информира за средствата за защита, достъпни за тях;
7. в съответните процедурни правила следва да се определи общо задължение, което да изисква институциите, органите, службите и агенциите да действат в разумен срок;
8. процедурните правила трябва да гарантират, в съответствие с член 41, параграф 2, буква а) от Хартата на основните права, че заинтересованото лице ще бъде изслушвано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би засегнала отрицателно неговите или нейните права или интереси;
9. правото на информиране на гражданите следва да бъде приложено чрез правило, което да задължава институциите, органите, службите и агенциите да предоставят своевременно на гражданите всяка информация, от която могат да се нуждаят, за да защитават правата си и освен това, да им бъде предоставен достъп до документи, както предвижда Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията¹, заедно с правото на достъп до документите, които се отнасят до самите тях; институциите, органите, службите и агенциите следва да бъдат задължени да поддържат регистър на своите документи;
10. тъй като, съгласно член 20, параграф 2, буква г) от ДФЕС, всеки гражданин има право да общува на един от официалните езици на Съюза по негов избор в кореспонденция с администрацията на Съюза, използваният от институциите език, когато се обръщат към граждани, следва да бъде ясен и лесен за разбиране;
11. с цел насърчаване на извънсъдебното уреждане на спорове, следва да бъдат установени процедури за административно обжалване на решения, приети от институции, органи, служби и агенции на Съюза.

¹ ОВ L 145, 31.5.2001 г., стр. 43.

ОСНОВАНИЯ

Изминаха две години и половина, откакто Договорът от Лисабон влезе в сила. Член 298 относно добрата администрация е единственият от новите членове от Договора, по отношение на който Комисията все още не е предприела никакви действия. Сега е време да се предприеме действие.

Доверието в администрацията би могло да се увеличи значително, като се подготви административен кодекс, който да се прилага за всички институции на ЕС и който да определя принципите и практиките на добра администрация. Член 298 от Договора от Лисабон предвижда изготвянето на подобен регламент, като посочва, че *„Институциите, органите, службите и агенциите на Съюза изпълняват своите задачи с подкрепата на открита, ефикасна и независима европейска администрация. В съответствие с правилника и условията за работа, приети въз основа на член 33б, Европейският парламент и Съветът, като действат чрез регламенти, в съответствие с обикновената законодателна процедура, приемат разпоредби за тази цел.“*

Член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз определя правото на гражданите на добра администрация. Съгласно член 41 всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок. Член 41 установява също правата на гражданите да бъдат изслушвани, да имат достъп до документите, които се отнасят до самите тях, да получават обезщетение за нанесени вреди и да се обръщат към институциите на Съюза на един от езиците на Договорите, както и задължението на администрацията да мотивира своите решения.

Този списък от права, заедно със съществуващите насоки за добра администрация, представляват основата, върху която настоящото предложение да се превърне в регламент. Добър пример за подобни насоки е Европейският кодекс за добро поведение на администрацията, който беше изготвен от Европейския омбудсман и беше одобрен от Европейския парламент през 2001 г. Препоръките на Съвета на Европа относно добрата администрация също биха могли да бъдат използвани като изходен текст за регламента.

Административният регламент следва да се прилага за всички институции, органи и агенции на ЕС. Все пак, той не може да се прилага за държавите членки, когато те прилагат решения, взети от ЕС.

Легитимността зависи от това гражданите да вярват, че могат да оказват влияние върху политиките на ЕС чрез демократични процеси на вземане на решения и от това да се създаде доверие в справедливостта и независимостта на администрацията на ЕС.

Определянето на регламент за административните процедури създава чувство за сигурност както за гражданите, така и за длъжностните лица на Съюза, за които регламентът ще предложи подкрепа в процеса на изпълнение на служебните им

задължения. Законодателният акт за добра администрация ще служи също като основа за Съда на Европейския съюз, тъй като той разглежда дела, свързани с администрацията на Съюза.

Понастоящем съществуват редица специфични насоки по сектори, които са приложими към административната процедура. Съществуват насоки в области като политиката в областта на конкуренцията, регионалната политика и политиката за защита на потребителите. Проблемът с тези правила е, че те съществуват в много различни области на законодателството на ЕС и не съществува интегрирано законодателство по въпроса.

Откритостта е съществена част от добрата администрация. Тя е също така най-важният фактор за създаване на доверие. Правилата относно достъпа до документи (Регламент (ЕО) № 1049/2001) са отворени за преразглеждане от Европейския парламент и Европейския съвет от много години. Ясно е, че предстоящият законодателен акт за администрацията трябва да съответства на разпоредбите на този регламент. Въпреки това, той следва също така да надхвърля ограниченията на регламента в някои отношения. Например изискване документацията да бъде регистрирана, което не е включено в Регламент (ЕО) № 1049/2001, следва да бъде част от законодателния акт за администрацията.

Европейският кодекс за добро поведение на администрацията, изготвен от Европейския омбудсман, изразява мнението, че администрацията на институциите на ЕС следва да спазва определени принципи за предоставяне на услуги. Съгласно Кодекса, задължение на длъжностните лица е да направят всичко възможно, за да подпомогнат гражданите в техните взаимодействия с институциите. Това изисква да се отговаря на въпросите на гражданите, те да бъдат насочвани към съответния орган и да бъдат третирани с уважение.

Един от най-големите проблеми, с който гражданите се сблъскват по отношение на администрацията на ЕС, е езикът. Въпреки че Договорът изисква гражданите да могат да си взаимодействат с институциите на всеки от официалните езици на ЕС, това не означава непременно, че езикът е разбираем. Сложните формулировки, използвани в правния и официалния език, стават дори по-неразбираеми, когато бъдат преведени на друг език. Длъжностните лица в институциите на ЕС следва да получат обучение за това как да използват разбираем език.

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	9.10.2012 г.
Резултат от окончателното гласуване	+: 22 -: 0 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Alfredo Antoniozzi, Andrew Henry William Brons, Carlo Casini, Andrew Duff, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, Gerald Häfner, Станимир Илчев, Constance Le Grip, David Martin, Morten Messerschmidt, Paulo Rangel, Algirdas Saudargas, Indrek Tarand, Rafał Trzaskowski, Manfred Weber
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Zuzana Brzobohatá, Andrea Češková, Marietta Giannakou, Anneli Jäätteenmäki, Vital Moreira, Helmut Scholz, György Schöpflin

25.6.2012

СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО ПЕТИЦИИ

на вниманието на комисията по правни въпроси

относно административно-процесуалното право на Европейския съюз
(2012/2024(INI))

Докладчик по становище: Margrete Auken

(Инициатива — член 42 от Правилника за дейността)

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Комисията по петиции приканва водещата комисия по правни въпроси:

- да включи следните предложения в предложението за резолюция, което ще приеме:
- 1. приветства заключенията на работната група по въпросите на административното право в ЕС към комисията по правни въпроси на Парламента;
- 2. счита, че с развитието на компетентността на Европейския съюз гражданите се сблъскват все по-често директно с администрацията на Съюза, без винаги да имат съответните процедурни права, които биха могли да упражнят насреща, в случаите, когато подобни действия може да се необходими;
- 3. отбелязва, че след влизането в сила на Договора от Лисабон правото на добра администрация е основно право на гражданите и че административните процедури, които нямат задължителен характер и могат да бъдат изменяни едностранно от съответната институция, не винаги са достатъчни, за да защитят правото на личността на добра администрация, макар че ще запазят своята важна роля за цялостната култура на добра администрация, като допълнение към разпоредбите със задължителен характер;
- 4. припомня, че в миналото първият европейски омбудсман предложи приемането на обвързващ кодекс за добро административно поведение и че Парламентът подкрепи това предложение и призова Комисията да представи предложение, основано на кодекса, за общ регламент относно административните процедури, но че Комисията се съгласи единствено с приемането на необвързващи насоки;

5. призовава Комисията да предвиди регламент въз основа на член 298 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), който да определя минимални стандарти за качество и процедурни гаранции, които да се прилагат хоризонтално към цялата администрация на Съюза; счита, че този общ законодателен акт следва да се ограничи до пряката администрация на ЕС съгласно член 298 от ДФЕС;
6. призовава Комисията да гарантира правото на добра администрация чрез открита, ефикасна и независима европейска администрация, при което правото на добра администрация според член 41 от Хартата на основните права, подлежащо на общите ограничения по член 51 от нея, се разбира като право на всяко лице засягащите го въпроси да бъдат разглеждани безпристрастно, справедливо и в разумен срок;
7. отбелязва, че общите принципи на бъдещия регламент за европейската администрация следва да включват принципа на равенство и принципите на безпристрастност и независимост, като в същото време се гарантират справедливостта, законосъобразността и правната сигурност, както и принципите на пропорционалност и откритост;
8. счита, че въвеждането на принципа на обслужване — т.е. принципа, че администрацията следва да се стреми да насочва, да помага, да служи на гражданите и да ги подкрепя, да действа с необходимата вежливост и следователно да избягва ненужно тромави и продължителни процедури, като по този начин спестява време и усилия както на гражданите, така и на служителите — би помогнало за изпълнение на легитимните очаквания на гражданите и би било от полза и за гражданите, и за администрацията по отношение на подобро обслужване и повишена ефикасност;
9. подчертава спешната необходимост да се въведат по-обширни административни правила за процедурата, приложима по силата на действащия Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията¹, които да бъдат приети въз основа на член 15 от ДФЕС, специално във връзка с кодифицирането на съответната съдебна практика на Съда на ЕС и разширяването на приложното поле на регламента, така че да обхваща цялата администрация на ЕС; по подобен начин следва да съществуват по-ефективни разпоредби във връзка с процедурата, приложима при обработката на лични данни — и по-специално относно прилагането на правата на гражданите, гарантирани в нея — в рамките на настоящия Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 година относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни², които да бъдат приети въз основа на член 16 от ДФЕС; същевременно признава, че посочените разпоредби доведоха до кодификация на две области от общото административно право на Съюза, което вече даде възможност за въвеждането на сравнително ясни административни процедури, и че по-нататъшно разработване на разпоредбите в

¹ ОВ L 145, 31.5.2001 г., стр. 43

² ОВ L 8, 12.1.2001, стр. 1

тази област следва да доразвие постигнатото;

10. счита, че общоприложимите правила са необходими, за да се гарантират процесуалните права — например правото да бъдат информирани и правото да бъдат изслушани — на физически или юридически лица, когато се взема решение по въпрос, по който те могат да бъдат разглеждани като страна и който води до правни последици за съответното засегнато лице или субект, както и правото на достъп до собственото досие;
11. призовава Комисията да въведе конкретни административни разпоредби относно процедурите за нарушение въз основа на член 258 от ДФЕС, за да се предотврати всякаква възможност за злоупотреба с власт и вземане на своеволни решения; счита, че подобна разпоредба следва да урежда цялостните отношения между Комисията и даден гражданин или предприятие, внасящи жалба, която може да доведе до процедура за нарушение, като по този начин се укрепва позицията най-вече на отделния жалбоподавател; счита за особено препоръчително да бъде предоставена ясна информация на комисията по петиции на Парламента относно достигнатите етапи от процедурите за нарушение, попадащи в обхвата на една открита петиция, с цел да се гарантира парламентарен контрол върху основното право на отправяне на петиции до Европейския парламент;
12. отбелязва, че Правилникът за длъжностните лица определя общи правила за конфликтите на интереси по отношение на ситуации, при които служител трябва да информира своите началници и т.н., но счита, че тези правила трябва да бъдат допълнени с правила, които уреждат последиците, например възможността за отмяна на решенията, взети в нарушение на правилата за конфликт на интереси, както и установяването на срок за прилагане на всички решения, за да се гарантира предвидимостта на административните процеси;
13. счита, че гражданите на Съюза следва да очакват високо ниво на прозрачност, ефикасност, бързо изпълнение и отзивчивост от страна на Комисията, независимо дали подават официална жалба или упражняват правото си на петиция съгласно Договора, заедно с информация относно възможността за предприемане на допълнителни действия по въпроса;
14. призовава Комисията да започне адекватен процес на консултации с всички съответни участници при изготвянето на предложение за регламент относно въвеждането на общи административни процедури на ЕС, и по-специално да използва специфичните знания и опит на европейския омбудсман, тъй като той представлява инстанцията, пред която се представят обществените жалби относно нарушения в органите и институциите на Съюза;
15. счита, че Комисията следва също така да проучи ползата от допълнително разширяване на услугите, основани на ИТ, съгласно регламента; припомня, че потенциалът на подкрепените от ИТ административни процедури не само не е ограничен до нови онлайн информационни системи, но че също така може да включва и интерактивни „сетълмент системи“ между административните органи, а също и между органите и гражданите;

16. призовава Комисията при изготвянето на предложение за общ административен акт да повишава обществената осведоменост относно правото на гражданите на Съюза на добра администрация, включително чрез съответните си информационни служби и мрежи (като например „Europe Direct“); подчертава, че подобни информационни инициативи следва да отчитат също така процедурите за обжалване, които са налични в случай на предполагаемо нарушение на правото на добра администрация, и по-специално конкретните граници на тези процедури, както се посочва например в член 228 от ДФЕС относно европейския омбудсман; изразява убеждение, че подобряването на знанията и осведомеността сред гражданите относно техните права и свързаните с тях процедури за внасяне на жалби ще доведат до конструктивен обществен натиск и че това може да спомогне за формирането на открита, ефикасна и независима администрация при решаването на ежедневните въпроси.

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	19.6.2012 г.
Резултат от окончателното гласуване	+: 18 -: 0 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Margrete Auken, Philippe Boulland, Simon Busuttil, Michael Cashman, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Илияна Малинова Йотова, Peter Jahr, Lena Kolarska-Bobińska, Erminia Mazzoni, Willy Meyer, Ana Miranda, Adina-Ioana Vălean, Jarosław Leszek Wałęsa, Tatjana Ždanoka
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Phil Prendergast, Axel Voss, Angelika Werthmann
Заместник(ци) (чл. 187, пар. 2), присъствал(и) на окончателното гласуване	Othmar Karas

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	6.11.2012 г.
Резултат от окончателното гласуване	+: 24 -: 0 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	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
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Eva Lichtenberger, Angelika Niebler, József Szájer, Axel Voss
Заместник(ци) (чл. 187, пар. 2), присъствал(и) на окончателното гласуване	Sylvie Guillaume