

## EUROPOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA IR ES ADMINISTRACINIŲ PROCEDŪRŲ RINKINIO RENGIMO PRIELAIDOS

Ieva Deviatnikovaitė

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto  
Konstitucinės ir administracinės teisės institutas  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva  
Telefonas (+370 5) 271 4546  
Elektroninis paštas ieva@mruni.eu

Pateikta 2013 m. rugpjūčio 15 d., parengta spausdinti 2013 m. rugpjūčio 28 d.

doi:10.13165/JUR-13-20-3-08

*„Europos administracinė teisė, nors dažnokai  
nevisiškai suprantama, vystosi bei tampa svarbiu  
veiksniu, formuojančiu politikos įgyvendinimo  
realybę Europos Sąjungoje.“<sup>1</sup>*

**Anotacija.** *Esama keletas priežasčių, dėl kurių verta studijuoti Europos administracinę teisę. Pirmą, tai jaunas mokslas. Antra, Europos administracinė teisė paprastai traktuojama iš skirtingų valstybių skirtingų teisės tradicijų pozicijų, todėl bet kokios pastangos unifikuoti požiūrį į ją gali sukurti pagrindą vienodam Europos administracinės teisės modeliui. Trečia, Lietuvoje nėra darbų, analizuojančių Europos administracinę teisę.*

*Administracinės teisės specialistai, bandydami apibrėžti Europos administracinę teisę, pateikia nemažai skirtingų požiūrių į šią teisę, pavyzdžiui, Europos administracinė teisė strictu sensu ir administracinės teisės europeizacija. Teigiama, jog išsamiausiai Europos*

1 Herwig, C. H.; Hofmann, C. H. Seven Challenges for EU Administrative Law. *Europa Law Publishing*. 2009, 2 (2): 37.

administracinės teisės vaizdinį atskleidžia trys Europos administracinės teisės sampratos. Pirmoji samprata Europos administracinę teisę apibūdina kaip Europos Sąjungos (toliau – ES) administracinę teisę, kurios galiojimo ribas galima nustatyti remiantis trimis aspektais – funkciniu, instituciniu ir procedūriniu. Antroji – kaip bendros administracijos erdvės teisę arba kaip administracijos bendradarbiavimo teisę. Trečioji samprata leidžia Europos administracinę teisę suvokti kaip teisę, bendrą Europos valstybių viešajai administracijai tiek pagrindinių sąvokų, tiek pagrindinių teisės principų bei bazinių institutų prasmėmis – *ius commune*. Šie trys požiūriai bei ES administracinių procedūrų rinkinio, kaip priemonės, padedančios vystyti ES administracinę teisę, analizė ir yra straipsnio tyrimo objektas.

**Reikšminiai žodžiai:** Europos administracinė teisė, ES administracinė teisė, administracinio bendradarbiavimo teisė, *ius commune*, ES administracinės procedūros.

## Įvadas

*Temos aktualumas:* teigiama<sup>2</sup>, kad egzistuoja keletas priežasčių, dėl kurių verta studijuoti Europos administracinę teisę. Pirmą, ši teisė yra teisinių tyrimų, prasidėjusių Vakarų Europoje praėjusio šimtmečio antroje pusėje, rezultatas. Taigi – tai gana jaunas mokslas: pirmieji du J. Schwarze'o knygos „Europäisches Verwaltungsrecht“ tomai buvo išspausdinti 1988 metais. Vėliau jie buvo perleisti anglų kalba „European Administrative Law“ (1992) ir prancūzų kalba „Droit Administratif Européen“ (1994). Manoma, kad tuomet Europos administracinė teisė įsitvirtino kaip teisės šaka<sup>3</sup>. Antra, Europos administracinės teisės pagrindų užuomazgų galima rasti skirtingų valstybių administracinėse teisinėse sistemose, todėl ją traktuoti, unifikuotai aiškinti yra sudėtinga užduotis, nes paprastai tai daroma iš skirtingų valstybių teisės tradicijų pozicijų. Galbūt šios pastangos ilgainiui padės pagrindą sukurti vieną Europos administracinės teisės modelį. Pagaliau, autorės nuomone, yra ir trečioji priežastis – Lietuvoje nėra darbų, tiriančių Europos administracinės teisės fenomeną<sup>4</sup>.

Administracinės teisės specialistai<sup>5</sup>, bandydami apibrėžti Europos administracinę teisę, paprastai skiria tris skirtingas Europos administracinės teisės sampratas. Jas sujungus į vieną, „atsiskleidžia visas Europos administracinės teisės vaizdinys“<sup>6</sup>. Pirmoji samprata Europos administracinę teisę charakterizuoja kaip ES administracinę teisę. Antroji – kaip bendros administracijos erdvės teisę, arba kaip administracijos bendradarbiavimo teisę, t. y. teisę, naudojamą skirtingais tarpvyriausybiniiais ar tarpvalstybiniais bei nevyriausybiniiais lygmenimis. Trečioji samprata leidžia Europos administracinę

2 Hendrych, D., et al. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, p. 702.

3 Schwarze, J. *European Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell, 2010, p. cix.

4 Išskyrus darbus, analizuojančius ES teisės įgyvendinimo problematiką Lietuvos administracinėje teisėje. Pavyzdžiui, Valančius, V.; Kavalnė, S. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*. Vilnius: Registrų centras, 2009.

5 Pomahač, R.; Handrlica, J. *Evropské správní právo*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, p. 15–19.

6 Hendrych, D., et al., *op. cit.*, p. 713.

teisę suvokti kaip teisę, bendrą valstybių narių viešajai administracijai tiek pagrindinių sąvokų, tiek pagrindinių teisės principų bei bazinių institutų prasmėmis – *ius commune*. Teigiama, kad šių Europos administracinės teisės sampratų atsiradimą lėmė svarstymai apie daugiadimensinę administracinę erdvę<sup>7</sup>.

Tačiau egzistuoja ne tik minėtasis požiūris į Europos administracinę teisę. Pavyzdžiui, J. Schwarze<sup>8</sup> savo monografijoje „Europäisches Verwaltungsrecht“ Europos administracinę teisę skiria *stricto sensu*<sup>8</sup> požiūriu. Čia teigiama, kad ši teisė yra teisėkūros procesų, kuriuos atlieka ES institucijos ir agentūros bei valstybių narių institucijos ES ribose, rezultatas. Taip pat egzistuoja administracinės teisės europeizacijos samprata<sup>9</sup> – Europos administracinė teisė apibūdinama kaip teisė, turinti nacionalinę kilmę ir pritaikyta ES teisės įgyvendinimo poreikiams, arba kaip procesas, kuriuo Europos administracinė teisė „tampa geriau žinoma valstybių narių teismams ir labiau jų panaudojama“<sup>10</sup>. Kai kurie mokslininkai<sup>11</sup> į Europos administracinę teisę žvelgia ir kiek kitais aspektais. Jie teigia, kad Europos administracinė teisė yra susijusi su ES teisės įgyvendinimu ir taikymu plačiąja prasme, t. y. ES teisės įgyvendinimo ir taikymo pagrindinis instrumentas yra institucijų ir administravimo subjektų bendradarbiavimas Sąjungos bei nacionaliniu lygmeniu (angl. *shared government*<sup>12</sup>). Viena vertus, čia svarbūs tokie teisiniai instrumentai kaip direktyvos, reglamentai, taip pat ES Teisingumo Teismo praktika. Antra vertus, Europos administracinė teisė yra susijusi su nacionaliniu ES teisės taikymo aspektu. Čia svarbus klausimas, kiek nacionalinė administracinė teisė lemia, kad ji naudojama ES teisei įgyvendinti.

Straipsnyje taip pat aptariamos galimybės sukurti pagrindinį ES administracinės teisės vystymo instrumentą – administracinių procedūrų rinkinį ES administracijos santykiams su visuomene.

*Mokslinio straipsnio tikslas* – nustatyti Europos administracinės teisės galiojimo sritis.

*Tyrimo objektas*: kadangi, minėta, trejopas požiūris į Europos administracinę teisę atskleidžia visą Europos administracinės teisės vaizdinį, mūsų straipsnio tyrimo objektas bus ne Europos administracinė teisė *stricto sensu* ar administracinės teisės europeizacija, bet Europos administracinė teisė kaip *ES administracinė teisė*, apimant ir ES

7 Pomahač, R.; Handrlica, J., *op. cit.*, p. 18.

8 Schwarze, J., *supra* note 3, p. cix.

9 S. Kavalnė rašo, kad administracinės teisės europeizacija – procesas, kai nacionalinė administracinė teisė yra naujai interpretuojama, keičiasi jos turinys, ji yra pildoma ar pakeičiama ES teise. Žr.: Kavalnė, S. Administracinės teisės europeizacija – administraciniams teismams aktualūs klausimai. *Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai*. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010, p. 212; taip pat žr.: Hendrych, D., *et al.*, *supra* note 2, p. 714.

10 Bakaveckas, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*. Vilnius: Mes, 2012, p. 47, taip pat žr.: Robalino-Orellana, J., *et al.* *Global Administrative Law. Towards a Lex Administrativa*. London: CMP Publishing Ltd., 2010.

11 Widdershoven, R. *European Administrative Law*. Seerden, R., *et al.* *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis*. Oxford: Intersentia Antwerpen, 2007, p. 289–290.

12 Kai kuriuose šaltiniuose vartojama tiek *shared government* (angl.), tiek *shared administration* (angl.) sąvokos. Šios sąvokos verčiamos „padalintas valdymas“ arba „padalintas administravimas“.

administracinių procedūrų fenomeną, *administracijos bendradarbiavimo teisė* ir *ius commune*.

*Tyrimo metodai*: dokumentų turinio (*content*) analizės metodas taikomas oficialių (teisės aktų, programų, strategijų, teismo nutarimų) dokumentų rinkimui bei tyrimui. Lyginimo metodu derinama informacija, gauta tiriant skirtingų autorių mokslininkų publikacijas.

## 1. Europos administracinės teisės samprata

Šioje straipsnio dalyje bus remiamasi trimis požiūriais į Europos administracinę teisę, t. y. Europos administracinė teisė kaip *ES administracinė teisė*, kaip *administracinio bendradarbiavimo teisė* ir kaip *ius commune*. Tokiu struktūriniu požiūriu vadovaujasi ir kitų šalių administracinės teisės specialistai<sup>13</sup>.

Europos administracinė teisė kaip *Europos Sąjungos administracinė teisė*. Darbo dokumente „ES administracinės teisės būseną bei ateities perspektyvos“ Europos Parlamento Teisės reikalų komiteto sudaryta darbo grupė padarė išvadą, kad nėra vienos ES administracinės teisės, tačiau yra plejada įvairių administracinių teisinių režimų, taikomų skirtingoms ES administracijos veiklos sritims. Pasak R. Pomahačo<sup>14</sup>, ES administracinė teisė yra suvokiama kaip savarankiška teisinė sistema, besiskirianti nuo atskirų Europos valstybių teisinių sistemų, t. y. ES administracinė teisė formavosi esant tam tikrai institucinei erdvei: valstybės narės dalį savo kompetencijos perdavė integraciniam projektui, buvo įsteigtos institucijos, kurioms buvo suteikti įgaliojimai kurti teisės normas bei priimti sprendimus, privalomus valstybėms narėms ir jų viešosioms administracijoms, buvo sukonstruoti valdžių padalijimo tarp organų pagrindai, susidarė savita teisinė bendrija, kurioje svarbus vaidmuo teko teismui, galinčiam ne tik spręsti kilusius ginčus, bet ir integruoti teisės aiškinimą bei taikymą. Europos administracinės teisės specialistai<sup>15</sup>, analizuodami ES administracinės teisės fenomeną, paprastai pateikia Europos Bendrijų, o vėliau ES steigimo sutarčių analizę, iš kurios aiškėja, kaip keičiasi Europos institucinis lygmuo, t. y. atskleidžiami konstituciniai administracinės teisės pagrindai, išplaukiantys iš steigimo sutarčių – aiškinama *quadripartisme communautaire* (Taryba, Komisija, Parlamentas, Teismas) reikšmė, koku metodu kuriami ES administracinės teisės reguliavimo aktai, kokie subjektai teikia pasiūlymus antrinės teisės aktams (Komisija), kas juos tvirtina (Taryba, Europos Parlamentas), įgyvendina ir kas atlieka ES antrinės teisės aktų įgyvendinimo subjektų (Komijos ir valstybių narių institucijos) veiklos kontrolę, atskleidžiama precedentų reikšmė, aiškinama pagrindinių principų (pavyzdžiui, administracijos teisėtumo, lygybės, administracinės

13 Pvz., čekų administracinės teisės specialistas R. Pomahač dviejuose savo veikaluose apie Europos administracinę teisę remiasi būtent tokiais požiūriais: Hendrych, D., *et al.*, *supra* note 2; Pomahač, R.; Handrlíca, J., *supra* note 5.

14 Hendrych, D., *et al.*, *op. cit.*, p. 714.

15 Hendrych, D., *et al.*, *op. cit.*, p. 714–720; Pomahač, R.; Handrlíca, J., *op. cit.*, p. 15; Schwarze, J., *supra* note 3, p. cxix–clxi.

pareigos, proporcingumo, teisėtų lūkesčių ir teisinio tikrumo apsaugos, tinkamo teisinio proceso, teisminės administracijos kontrolės<sup>16)</sup> evoliucionavimo įtaka.

Liuksemburgo universiteto Europos ir transnacionalinės viešosios teisės specialistai<sup>17)</sup> siūlo Europos Sąjungos administracinės teisės galiojimo sritis analizuoti trim plačiais aspektais; funkcinio, institucinio ir procedūrinio. *Funkcinis aspektas* yra susijęs su administravimo subjektų administracinių užduočių visuma. Čia administracinės funkcijos arba užduotys apima labai platų veiklos, nukreiptos į ES politikos tikslus, spektrą<sup>18)</sup>. Pavyzdžiui, šios funkcijos varijuoja nuo individualių sprendimų, parengiamųjų aktų iki deleguotos teisėkūros ir pagrindinių teisės aktų keitimo bei jų įgyvendinimo, apimdamos jungtinės veiklos planavimą, administracinę teisėkūrą arba privalomą administracinį reglamentavimą (kartu ir teisės normų interpretavimą bei teisės normų įgyvendinimo sąlygų detalizavimą), individualių teisės aktų priėmimą, rekomendacijų, nuomonių, ataskaitų rengimą, jeigu taip yra nustatyta administravimo subjektų teisinį statusą įtvirtinančiuose teisės aktuose, taip pat įvairų subjektų koordinavimą bei priežiūrą, jeigu jie naudoja ES fondų lėšas, kontroliuoja informacijos valdymą. *Institucinio aspekto* požiūriu egzistuoja daugybė subjektų, atliekančių administracines funkcijas, įgyvendinant ES teisę. Daugelį šių funkcijų atlieka valstybių narių viešojo administravimo subjektai ir čia galioja institucinės autonomijos, arba procedūrinio autonomiškumo, principas<sup>19)</sup>, taip pat šias funkcijas įgyvendina Komisija, Taryba, agentūros. Taigi institucinio aspekto požiūriu kristalizuojasi plati administracines funkcijas atliekančių institucijų sistema. *Procedūrinio aspekto* atžvilgiu procedūrinio bendradarbiavimo formų pagrindas yra pasikeitimas informacija bei informacijos generavimas tarp Komisijos, agentūrų bei nacionalinių viešojo administravimo subjektų. Procedūrinio bendradarbiavimo sukuriama ištiesi jungtinių planų tinklai, kuriuose atsispindi Komisijos, Europos agentūrų bei nacionalinių viešojo administravimo subjektų veiklos pagrindai. Autoriai šiuos tris aspektus įvardija kaip ES administracinės teisės poreikį sukurti realų, sistemą grindžiantį pagrindą daugiadimensinei sistemos prigrimčiai, apimančiai administracinių užduočių, kurias atlieka instituciškai skirtingi, bet procedūriškai susiję subjektai, funkcinę vienovę,

16 *The principle of the legality of administration (angl.), the pinciple of equality (angl.), the principle of self-commitment of administration (angl.), the principle of proportionality (angl.), protection of legitimate expectations and legal certainty (angl.), the principle of due process of law (angl.), the control of the administration by the courts (angl.).*

17 Herwig, C. H.; Hofmann, C. H., *supra* note 1, 39–43.

18 Čia mokslininkai pastebi, kad steigimo sutartyse labai trūksta administracinių užduočių ar funkcijų detalizavimo, daugiau detalizuotų atskirų sričių, pavyzdžiui, žemės ūkio, pinigų politikos ir t. t., normų. Žr. *Ibid.*, p. 39.

19 Apie tai plačiau žr.: *Ibid.*, p. 40; Scott, C. Services of General Interest in EC Law: Matching Values to Regulatory Technique in the Public and Privatized Sectors. *European Law Journal*. 2000, 6 (4): 310–325; Deviatnikovaitė, I. *Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012; Valančius, V.; Kavalnė, S., *supra* note 4, p. 69–73; Case C-51/71-54/71, *International Fruit Company e.a. v. Produktschap voor Groenten en fruit* [1971] ECR 1107; Case C-39/70, *Norddeutsches Vieh – und Fleischkontor GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-St. Annen* [1971] ECR 49;

Pasak Europos ombudsmeno<sup>20</sup>, Europos Sąjungos administracinė teisė gali būti išskaidyta į daugybę dalių, pavyzdžiui, administravimo institucijos, administracinės procedūros (apie administracines procedūras žr. antrąją straipsnio dalį), kuriomis įgyvendinamos administracinės užduotys, teisminė, neteisminė priežiūra, pagrindinės teisės ir principai. Autorės nuomone, ES administracinę teisę galima apibrėžti taip: tai Europos viešosios teisės dalis, kurios normomis, išplaukiančiomis iš pirminės ES teisės, nustatoma ES institucijų, atliekančių administracines funkcijas, struktūra, jų kompetencija, tarpusavio santykiai, veiklos principai, santykiai su valstybių narių viešosiomis administracijomis, nustatomi antrinės teisės aktų priėmimo, įgyvendinimo mechanizmai, teisminė kontrolė, normomis, išplaukiančiomis iš antrinės ES teisės, nustatomi ES viešosios administracijos (įgyvendinimo agentūrų<sup>21</sup>, stebėjimo darinių<sup>22</sup>, bendradarbiavimo agentūrų<sup>23</sup>, vykdomųjų agentūrų<sup>24</sup>, agentūrų, atsakingų už įvairių tinklų saugumą<sup>25</sup>, nuomones teikiančių agentūrų<sup>26</sup>)<sup>27</sup> steigimo, funkcijų, veiklos principų, santykių su valstybių narių viešosiomis administracijomis, sprendimų priėmimo bei jų teisėtumo kontrolės pagrindai.

- 
- 20 State of Play and Future Prospects for EU Administrative Law [interaktyvus]. Working Document of Working Group on EU Administrative Law, 2011 [žiūrėta 2013-07-27]. <<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201210/20121025ATT54550/20121025ATT54550EN.pdf>>.
  - 21 Pavyzdžiui, Vidaus rinkos harmonizavimo tarnyba, Bendrijos augalų veislių tarnyba, Europos vaistų agentūra, Europos cheminių medžiagų agentūra.
  - 22 Pavyzdžiui, Europos aplinkos agentūra, Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centras, Europos maisto saugos tarnyba.
  - 23 Pavyzdžiui, Europos profesinio mokymo plėtros centras, Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondas, Europos saugos ir sveikatos darbe agentūra.
  - 24 Pavyzdžiui, Europos mokymo fondas, ES įstaigų vertimo centras.
  - 25 Pavyzdžiui, Europos jūrų saugumo agentūra, Europos aviacijos saugos agentūra, Europos tinklų ir informacijos apsaugos agentūra, Europos geležinkelių agentūra.
  - 26 Pavyzdžiui, Maisto saugos tarnyba, Jūrų saugumo agentūra.
  - 27 Tokią agentūrų klasifikaciją pateikė D. Geradin ir N. Petit 2004 m. dariniame dokumente bei mokslinėse įžvalgose. Agentūrų klasifikavimo metodų yra ir daugiau, pavyzdžiui, J. Handrlica pateikia materialųjį ir formalųjį ES agentūrų klasifikavimo būdą. Prie materialiuoju būdu klasifikuojamų agentūrų priskiriamos sprendimus priimančios agentūros (pavyzdžiui, Bendrijos augalų veislių tarnyba, Vidaus rinkos harmonizavimo tarnyba, Europos aviacijos saugos agentūra), kvazireguliacines funkcijas atliekančios agentūros (pavyzdžiui, Europos jūrų saugumo agentūra, Europos maisto saugos tarnyba), koordinavimo funkcijas atliekančios agentūros (pavyzdžiui, Europos aplinkos agentūra, Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondas ir t. t.). Prie formaliuoju būdu klasifikuojamų agentūrų priskiriamos reguliacinės agentūros (pavyzdžiui, Europos aplinkos agentūra, Europos aviacijos saugos agentūra), vykdomosios agentūros (pavyzdžiui, Europos mokslinių tyrimų tarybos vykdomoji institucija, Konkurencingumo ir inovacijų vykdomoji įstaiga, Mokslinių tyrimų vykdomoji įstaiga), finansinės priežiūros agentūros (pavyzdžiui, Europos bankininkystės institucija, Vertybinių popierių ir rinkų institucija, Draudimo ir profesinių pensijų institucija). Žr. Geradin, D.; Petit, N. The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform. *The Jean Monnet Programme* [interaktyvus]. Jean Monnet Working Paper, 2004 [žiūrėta 2013-07-10]. <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/04/040101.pdf>>; Geradin, D. The Development of European Regulatory Agencies: What the EU Should Learn from American Experience. *Columbia Journal of European Law*. 2004–2005, 11: 1–52; Deviatnikovaitė, I., *supra* note 19; Pomahač, R.; Handrlica, J., *supra* note 5, p. 72–125; Europos Sąjungos institucijos ir kitos įstaigos [interaktyvus]. Europa, 2012 [žiūrėta 2013-08-06]. <[http://europa.eu/agencies/index\\_en.htm](http://europa.eu/agencies/index_en.htm)>.

Europos administracinė teisė kaip *administracinio bendradarbiavimo teisė* arba kaip *bendros administracijos erdvės teisė*. Šios Europos administracinės teisės sampratos susiformavimas yra susijęs su problemomis, kylančiomis dėl principų ir taisyklių, esančių ne nacionalinės, bet tarptautinių vyriausybinių ar nevyriausybinių organizacijų kilmės, naudojimo, dėl kolizinių situacijų, atsirandančių susidūrus skirtingoms teisišioms sistemoms, sprendimų būdų, dėl vyriausybinių ir nevyriausybinių organizacijų bendradarbiavimo vystymosi jų subjektams įgyvendinant viešąjį administravimą<sup>28</sup>. Šiame kontekste vartotinos sąvokos *governmentalismus*, *intergovernmentalismus*, *infra-governmentalismus*. Pirmoji sąvoka taikytina nacionalinės valdžios veiklai, antroji – tarpvyriausybinei, trečioji – ES kontekste ES institucijų veiklai. Taigi visiems trims lygmenims atstovaujantys subjektai bendradarbiaudami tarpusavyje yra veikiami globalesnių veiksmų ir susiduria su įvairiais kitais subjektais, pavyzdžiui, nevyriausybiniomis organizacijomis, viešosiomis korporacijomis. Todėl, kaip teigia R. Pomahačas, šiame kontekste Europos administracinę teisę reikia suvokti kaip valstybių, nevyriausybinių organizacijų, įvairių korporacijų administracinio bendradarbiavimo teisę<sup>29</sup>. Čia galime prisiminti įvairiausias daugiašales sutartis žiniasklaidos ir visuomenės informavimo, kultūros paveldo apsaugos, aplinkosaugos ir kitose srityse, pavyzdžiui, Europos laukinės gamtos ir gamtinės aplinkos apsaugos konvencija, Europos architektūros paveldo apsaugos konvencija, Europos konvencija dėl televizijos be sienų, Europos archeologijos paveldo konvencija ir t. t.<sup>30</sup> R. Pomahačas, aiškindamas Europos administracinę teisę kaip *administracinio bendradarbiavimo teisę*, pateikia Madrido sutarties<sup>31</sup>, Šengeno sutarties, Amsterdamo sutarties, galiausiai Lisabonos sutarties pavyzdžius. Šiuose dokumentuose aptarti teisiniai ir administraciniai klausimai, glaudžiai susiję su nacionalinių viešojo administravimo subjektų bendradarbiavimu laisvės, saugumo ir teisingumo vykdymo srityse.

Europos administracinė teisė kaip *ius commune* reiškia teisę, kuri yra bendra Europos valstybių viešosioms administracijoms, t. y. čia būdingos bendros sampratos, bendri teisės principai ir bendri pagrindiniai institutai. *Ius commune* pagrindas yra bendrųjų principų pripažinimas daugumoje Europos valstybių viešojoje administracijoje. Todėl daugumos Europos administracinės teisės specialistų veikaluose dažnai aprašomi pagrindiniai principai, pavyzdžiui, lygybės, teisėtumo, diskrecijos, teisinio tikrumo, proporcingumo, viešosios administracijos atsakomybės. R. Pomahačas teigia, kad pagrindinė Europos administracinės teisės *ius commune* prasme forma yra „švelnioji“ teisė<sup>32</sup>. Čia mokslininkai pateikia dokumentų, kurie turėjo didžiausios reikšmės, for-

28 Tokias priežastis įžvelgia R. Pomahač. Žr. Pomahač, R.; Handrlica, J., *supra* note 5, p. 19–21; Pomahač, R. *Evropské správní právo*. Hendrych, D., *et al.*, *supra* note 2, p. 721.

29 Pomahač, R., *Ibid.*, p. 722.

30 Konvencijų sąrašą žr. *Conventions* [interaktyvus]. Council of Europe [žiūrėta 2013-08-11]. <[http://conventions.coe.int/Default.asp?pg=Treaty/Translations/Translations\\_lit.htm](http://conventions.coe.int/Default.asp?pg=Treaty/Translations/Translations_lit.htm)>.

31 T. y. Europos Konvenciją dėl pasienio bendradarbiavimo tarp teritorinių bendrijų ir valdžios organų, kurios tikslas yra skatinti Europos Tarybos narių savitarpio bendradarbiavimą, o šio tikslo pasiekimui svarbus bendras veikimas administracijos srityje. Žr. Pomahač, R., *op. cit.*, p. 723–727.

32 T. y. Europos Konvenciją dėl pasienio bendradarbiavimo tarp teritorinių bendrijų ir valdžios organų, kurios tikslas yra skatinti Europos Tarybos narių savitarpio bendradarbiavimą, o šio tikslo pasiekimui svarbus bendras veikimas administracijos srityje. Žr. Pomahač, R., *op. cit.*, p. 730.

muojantis teisiniams Europos administraciniams standartams Europos Tarybos ribose, pavyzdžius<sup>33</sup>. Taigi Europos administracinė teisė *ius commune* prasme neapsiriboja ES valstybėmis narėmis. Ji apima ir šalių, įeinančių į Europos Tarybą, įsteigtą 1949 m. gegužės 5 d., spektrą. Tačiau Europos administracinė teisė *ius commune* prasme apima ne tik standartus, pagrįstus ekspertinėmis žiniomis, bet ir žinias, susijusias su atskirų šalių administracinėmis teisinėmis sistemomis. Todėl čia didelę reikšmę įgyja lyginamoji administracinė teisė, t. y. įvairių administracinių teisinių sistemų analizė lyginamuoju aspektu.

Analizuojant Europos administracinės teisės reiškinį, ko gero, reikėtų atsižvelgti ir į patį Europos administracinės teisės turinį, kurį autoriai apima, aprašydami šią viešosios teisės dalį. Pavyzdžiui, pagal J. Schwarze'ą, Europos administracinės teisės galiojimo sritys apima Europos administracijos sampratą, sektorius, kuriuose įgyvendinama ES teisė (tiesioginis, netiesioginis įgyvendinimas), Europos administracinės teisės šaltinius (rašytiniai (pirminiai, antriniai), papročių teisė, teismų praktika bei pagrindiniai principai), esminius administracinių teisinių sistemų bruožus valstybėse narėse, teisėtumo, diskrecijos, lygybės, diskriminacijos draudimo, proporcingumo, teisinio tikrumo, administracinių procedūrų teisinės valstybės kontekste principų reikšmės analizę įvairiose valstybėse narėse bei pačioje ES, ES tarnybą, bendrų rinkų (pvz., energetikos, žemės ūkio) bei konkurencijos reguliavimą. Kiti autoriai, pavyzdžiui, R. Pomahačas ir J. Handrlica, Europos administracinei teisei priskiria Europos administravimo aplinkos analizę (viešojo administravimo formas, Europos administracinės teisės sampratą įvairovę, globalios administravimo aplinkos konstitucionalizavimą), Europos administracinės teisės šaltinius, principus, taip pat Europos agentūrų fenomeną, jų funkcijas, steigimo pagrindus, įvairovę, taip pat agentūrų administracinius aktus bei jų administracinę kontrolę.

Europos administracinės teisės sampratoje nemažas vaidmuo tenka principams, kuriais ES administracija įgyvendinant ES teisę turi vadovautis santykiuose su visuomene, maža to, sakoma, kad „administracinių procedūrų/proceso rinkinio sudarymas ir priėmimas yra esminis instrumentas vystant administracinę teisę“<sup>34</sup>, todėl kitoje straipsnio dalyje aptarsime ES administracinių procedūrų rinkinio fenomeną.

33 Žr. Schwarze, J., *supra* note 3, p. 95; Hendrych, D., *et al.*, *supra* note 2, p. 730. Pavyzdžiui, po to, kai Europos Taryba 1975 m. išleido knygą „The Protection of the Individual in Relation to Acts of Administrative Authorities: An Analytical Survey of the Rights of the Individual in the Administrative Procedure and His Remedies Against Administrative Acts“ Europos Tarybos Ministrų Komitetas priėmė rezoliuciją Nr. (77) 31, kuria nustatė tolesnes asmenų teisių apsaugos nuo viešosios administracijos neteisėtų veiksmų gaires. Šios rezoliucijos pagrindu buvo priimta nemažai rekomendacijų, kurios sudaro dabartinių administracinės teisės europinių nuostatų pagrindą. Pavyzdžiui, Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. (81) 2 dėl atviros administracijos, rekomendacija Nr. (84) 15 dėl viešosios administracijos atsakomybės, rekomendacija Nr. (2001) 9 dėl alternatyvių ginčų tarp viešojo administravimo institucijų ir privačių asmenų sprendimo priemonių, rekomendacija Nr. (2003) 16 dėl administracinių ir teisminių sprendimų administracinės teisės srityje įgyvendinimo, rekomendacija Nr. (2004) 20 dėl administracinių aktų teisminės kontrolės ir t. t.

34 Meuwese, A.; Schuurmans, Y.; Voermans, W. Towards a European Administrative Procedure Act. *Review of European Administrative Law*. 2009, 2 (2): 5.



## 2. ES administracinių procedūrų rinkinio rengimo prielaidos

Rašant apie ES administracines procedūras, pirmiausia reikėtų atkreipti dėmesį į termino „administracinis procesas“ vartojimo kontekstą, kadangi administracinių procedūrų rinkinio rengimo dokumentuose skirtingomis kalbomis vartojami tiek proceso, tiek procedūrų terminai. Mokslinėje literatūroje anglų kalba bei anglų kalba pateiktuose dokumentuose yra vartojamas *administrative procedure* (angl.) terminas. JAV egzistuoja teisės aktas, taikomas agentūroms, administracinės teisės teisėjams bei teismams<sup>35</sup>. Čia turimas mintyje *Administrative Procedure Act* (angl.), kurį autorė verčia ne kaip „administracinių procedūrų kodeksas“, bet kaip „administracinio proceso kodeksas“, nes šis teisės aktas neapsiriboja vien tik viešosios administracijos administracinėmis procedūromis. Europos Parlamento išleistos rezoliucijos su rekomendacijomis Komisijai dėl ES administracinių procedūrų kodekso angliškame vertime taip pat vartojamas terminas *administrative procedure*. Vokiškame šio dokumento vertime vartojamas terminas *Verwaltungsverfahrensrecht* (vok.). Šis terminas reiškia administracinių procedūrų teisę<sup>36</sup>. Štai ir vokiečių mokslininkas J. Schwarze'as<sup>37</sup> savo straipsnyje skiria dvi sąvokas – administracinę procedūrą ir teisminę priežiūrą. Tačiau šis autorius teigia, kad pagrindinė ES Teisingumo Teismo ir Pirmosios instancijos teismo misija yra užtikrinti sąžiningą ir nešališką administracinį procesą. Taigi čia sutapatinamos administracinės procedūros ir administracinio proceso sąvokos. Kita vertus, iš čia išplaukia, kad minėtų ES teismų veikla taip pat yra dalis ES administracinio proceso (juk ES teismai prižiūri ne tik ES institucijų, bet ir ES įstaigų, organų, taip pat agentūrų priimtų teisės aktų teisėtumą<sup>38</sup>)<sup>39</sup>. Lietuviškame, čekiškame, bulgariškame, portugališkame, slovėniškame minėto dokumento vertime vartojamas administracinio proceso terminas. Pabrėžiame, kad priimamas ES administracinių procedūrų kodeksas nėra skirtas ES teismams. Jis būtų taikomas ES institucijoms, įstaigoms, biurams ir agentūroms, t. y. ES administracijai jos santykiuose su visuomene. Kitaip tariant, minėtas teisės aktas yra administracinių

35 Minėto kodekso nuo 701 iki 706 paragrafo.

36 Vokiečiai turi du teisės aktus: Administracinių procedūrų kodeksą (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), taikomą pagal šio teisės akto pirmą skyrių viešojo administravimo subjektams, jiems įgyvendinant administracinę veiklą, bei Administracinių teismų procedūrų kodeksą (*Verwaltungsgerichtsordnung*), taikomą administraciniams teismams.

37 Schwarze, J. *Judicial Review of European Administrative Procedure. Law and Contemporary Problems*. 2004: 85–105.

38 Žr.: Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. balandžio 23 d. reglamentas 401/2009 dėl Europos aplinkos agentūros bei Europos aplinkos informacijos ir stebėjimo tinklo. [2009] OL, L 126; Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. liepos 13 d. reglamentas (EB) Nr. 713/2009, įsteigiantis Energetikos reguliavimo institucijų bendradarbiavimo agentūrą. [2009] OL, L 211; Tarybos 1975 m. gegužės 26 d. reglamentas 1365/75 dėl Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondo įsteigimo. [1975] OL, L 139; Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. gruodžio 20 d. reglamentas 1922/2006, įsteigiantis Europos lyčių lygybės institutą. [2006] OL, L 403; Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. gruodžio 12 d. reglamentas 1920/2006 dėl Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centro (nauja redakcija). [2006] OL, L 376 ir t. t.

39 Minėtas autorius teigia, kad administracinių procedūrų teisė (manytina, čia turėta galvoje administracinio proceso teisė) yra „paremta“ dviem ramsčiais, t. y. rašytine teise (tiek pirmine, tiek antrine ES teise) ir ES teismų praktika. *Ibid.*, p. 87.

procedūrų, kuriomis vadovaujasi ES administracija savo veikloje, rinkinys. Čia galima iškelti klausimą – kodėl šis teisės aktas neapima ES teismų kompetencijos? Atsakymas į šį klausimą būtų toks – Sutartis dėl ES veikimo apibrėžia „išbaigtą teisinių gynimo priemonių bei procedūrų sistemą, sukurtą Teisingumo Teismui ir Pirmosios instancijos teismui kontroliuoti ES institucijų veiklos teisėtumą“<sup>40</sup>, taigi reikėtų keisti Sutartį dėl ES veikimo, naikinti protokolą Nr. 3 ir visas jų normas perkelti į ES administracinio proceso kodeksą.

Nepaisant Lietuvoje susiklosčiusios administracinio proceso sampratos<sup>41</sup>, taip pat to, kad ES teisėje nėra oficialaus administracinių procedūrų apibrėžimo, autorė priimamo teisės akto kontekste siūlo vartoti administracinių procedūrų terminą, nes šis teisės aktas apims ne visas administracinio proceso galiojimo sritis.

Rengiant arba mažų mažiausiai apmąstant Europos administracines procedūras reglamentuojantį teisės aktą, atspirties taškais, pripažinta, yra Sutarties dėl ES veikimo 298 straipsnis, kuriame nustatomi pagrindiniai ES institucijų, įstaigų ir organų, t. y. administracijos, veiklos principai – atvirumas, veiksmingumas, nepriklausomumas – bei įtvirtinama, kad Europos Parlamentas ir Taryba tuo tikslu turi patvirtinti nuostatas, taip pat ES pagrindinių teisių chartijos 41 ir 42 straipsniai, kuriuose yra įtvirtinama žmogaus teisė į gerą administravimą ir teisė susipažinti su dokumentais, taip pat pagrindiniai principai (pavyzdžiui, procesinės teisės, teisės akto teisėtumo kontrolės, lygybės, diskrecijos, proporcingumo, teisinio tikrumo ir kiti principai), kuriuos suformulavo ir išvystė savo praktikoje ES Teisingumo Teismas, Europos ombudsmeno parengtas Europos tinkamo administravimo elgesio kodeksas, taip pat Gero administravimo elgesio kodeksas Europos Komisijos personalui santykiuose su visuomene (pastarieji du teisės aktai dar vadinami „švelniąja teise“)<sup>42</sup>. Tačiau prieš apžvelgiant Europos administracinių procedūrų rinkinio kūrimo prielaidas, pirmiausia atkursime chronologinę eiga, vedančią link ES administracinių procedūrų kodekso.

Europos Parlamentas dar 2001 metų rudenį, kai tvirtino Europos tinkamo administravimo elgesio kodeksą, kartu kreipėsi ir į Europos Komisiją dėl galimybės pateikti konkrečius pasiūlymus parengti administracinių procedūrų nuostatoms. Vėliau administracinių procedūrų tematika buvo plėtojama praktiniu-moksliniu lygmeniu. Pavyzdžiui, Europos Parlamento Teisės reikalų komitetas 2010 m. liepą sudarė ES administracinės

40 Schwarze, J., *supra* note 38, p. 85. Žr.: Sutarties dėl ES veikimo 5 skirsnį (straipsniai nuo 251 iki 281), 228 str., 245 str., 247 str., 348 str., taip pat Protokolo Nr. 3 Dėl ES Teisingumo Teismo Statuto bei ES sutarties suvestinės redakcijos 19 str.; įvairių ES agentūrų reglamentus.

41 Administracinis procesas – „tai kompetentingų valstybės institucijų <...> veikla, skirta spręsti viešojo administravimo srityje kylančius klausimus...“, procesas gali būti suprantamas kaip tam tikros procedūros, t. y. tam tikra „proceso vidinė dinamika“, žr.: Šedbaras, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006, p. 61–69.

42 Žr.: Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo (suvestinė redakcija). [2010] OL, C 83; Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. [2010] OL, C 83/02; Europos tinkamo administravimo elgesio kodeksas [interaktyvus]. Europos Parlamentas [žiūrėta 2013-07-27]. <[http://www.lrski.lt/document\\_db/tfiles/106.doc](http://www.lrski.lt/document_db/tfiles/106.doc)>; Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in their Relations with the Public [interaktyvus]. Europos Komisija [žiūrėta 2013-07-28]. <[http://ec.europa.eu/transparency/civil\\_society/code/\\_docs/code\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/_docs/code_en.pdf)>; Case C-1/73, *Westzucker GmbH and Gebrüder Dietz v. Hoofdproduktenschap voor Akkerbouwprodukten*. [1973] ECR 723.

teisės darbo grupę<sup>43</sup>, kuri 2011 m. spalį išleido darbo dokumentą „ES administracinės teisės būseną bei ateities perspektyvos“<sup>44</sup>. 2012 m. kovą Europos Parlamente vyko konferencija „Towards an EU Administrative Procedure Law?“<sup>45</sup> (angl.), kurią surengė Europos ombudsmenas kartu su Europos Sąjungos administracinės teisės tyrimų tinklu (ReNEUAL)<sup>46</sup>, taip pat 2012 m. kovą Teisės reikalų komitetas kreipėsi į Poveikio vertinimo ir Europos pridėtinės vertės direktoratą (Europos Parlamento Generalinio sekretoriato ES vidaus politikos generalinio direktorato struktūrinį dalinį) paremti iniciatyvą ir pateikti rekomendacijas Komisijai rengiant ES administracinių procedūrų kodeksą. Poveikio vertinimo ir Europos pridėtinės vertės direktoratas 2012 m. spalį paviešino leidinį „ES administracinių procedūrų kodeksas“<sup>47</sup>. Pagaliau 2013 m. sausį Europos Parlamentas išleido rezoliuciją su rekomendacija Komisijai dėl ES administracinių procedūrų kodekso<sup>48</sup>. Toliau apžvelgsime visus nurodytus šaltinius pagal du kriterijus – kodifikavimo poreikį ir ES administracinių procedūrų kodekso turinį.

Tiek darbo dokumente „ES administracinės teisės būseną bei ateities perspektyvos“, tiek konferencijoje „Towards an EU Administrative Procedure Law?“ Europos Parlamento Teisės reikalų komiteto sudaryta darbo grupė bei Europos ombudsmenas su ReNEUAL, taip pat Poveikio vertinimo ir Europos pridėtinės vertės direktoratas (leidinyje „ES administracinių procedūrų kodeksas“) pripažįsta, kad Europos administracinių procedūrų taisyklės vystosi fragmentiškai, kad jų galima atrasti teisės aktuose, reguliuojančiuose tam tikras sritis, o daugiausia bendro pobūdžio administracinių procedūrų taisyklių yra steigimo sutartyse, ES pagrindinių teisių chartijoje, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje ir reglamentuose. Pavyzdžiui, reglamente dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais yra išdėstytos tam tikros procedūrinės garantijos (7, 8 straipsniai), reglamente dėl asmenų apsaugos Bendrijos institucijoms ir įstaigoms tvarkant asmens duomenis ir laisvo tokių duomenų judėjimo taip pat yra įtrauktos administracines procedūras reglamentuojančios normos (47, 49 straipsniai), Sutarties dėl ES veikimo 258 straipsnyje reglamentuojami Komisijos santykiai su valstybe narė ir ES Teisingumo Teismu, jei valstybė narė neį-

43 Šiai darbo grupei buvo iškelta keletas užduočių: pirma, indentifikuoti dabartinę ES administracinės teisės padėtį, antra, pasiūlyti teisinį reguliavimą, susijusį su Sutarties dėl ES veikimo 298 straipsniu.

44 State of Play and Future Prospects for EU Administrative Law [interaktyvus]. Working Document of Working Group on EU Administrative Law, 2011 [žiūrėta 2013-07-27]. <<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201210/20121025ATT54550/20121025ATT54550EN.pdf>>.

45 „Towards an EU Administrative Procedure Law?“ Towards an EU Administrative Procedure Law? [interaktyvus]. Brussels, March 15<sup>th</sup>-16<sup>th</sup> – (draft) [žiūrėta 2013-07-23]. <[http://www.reneual.eu/events/ED\\_conference/ReNEUAL\\_conference\\_March\\_2012/Conference%20Report%20Brussels%20March%2015Th%20%2016Th.pdf](http://www.reneual.eu/events/ED_conference/ReNEUAL_conference_March_2012/Conference%20Report%20Brussels%20March%2015Th%20%2016Th.pdf)>.

46 Angliškas trumpinys, reiškiantis *Research Network on EU Administrative Law*. Žr. ReNeual [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-07-26]. <<http://www.reneual.eu/>>.

47 Law on Administrative Procedure of the European Union [interaktyvus]. European Added Value Assessment, 2012 [žiūrėta 2013-07-26]. <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/juri/dv/eav\\_lawofadminprocedure/\\_EAV\\_LawofAdminprocedure\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadminprocedure/_EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf)>.

48 Europos Parlamento 2013 m. sausio 15 d. rezoliucija Nr. 2012/2024(INI) dėl Europos Sąjungos administracinio proceso kodekso [interaktyvus]. Strasbūras, 2013 [žiūrėta 2013-07-26]. <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0/LT>>.

vykdė kokios nors pareigos, minėtos sutarties 336 straipsnyje užfiksuoti tarnybiniai santykiai. Maža to, ES agentūrų teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose esama skirtingu lygmeniu įtvirtintų administracinių procedūrų<sup>49</sup>. Minėtame darbo dokumente paaškinama, kad administracinių procedūrų įvairovė yra suponuota administracinės kultūros daugialypiškumo, būdingo skirtingoms ES institucijoms ir netgi skirtingiems joms pavaldiems dariniams (direktoratams). Konferencijoje „*Towards and EU Administrative Procedure Law?*“ dalyvavusių praktikų ir mokslininkų nuomone, toks fragmentiškumas ir nevienalytiškumas apsunkina galimybes sukurti vieną ES administracines procedūras reglamentuojantį dokumentą. O minėtas direktoratas pabrėžia, kad fragmentiškumas<sup>50</sup> ir spragos daro administracines procedūras labai skirtingas, maža to, kai kuriuose sektoriuose aiškiai trūksta taisyklių, garantuojančių piliečių, rinkų dalyvių, kitų juridinių asmenų teises.

Anksčiau nurodytame darbo dokumente mokslininkai nurodo įvairias ES administracinių procedūrų kodifikavimo formas. Pirma, kodifikavimas pagal sektorius. Antra, dalinis kodifikavimas, reiškiantis kodifikavimą specifinio bendrosios administracinės teisės aspekto atžvilgiu. Trečia, horizontalus kodifikavimas (pavyzdžiui, Tinkamo gero administravimo elgesio kodekso ir ES pagrindinių teisių chartijos nuo 41 iki 47 straipsnių kodifikavimas). Ketvirta, inovatyvus kodifikavimas, reiškiantis, kad rengiamas visiškai naujas teisės aktas, penkta, grynasis kodifikavimas, reiškiantis sudaromą teisiniu požiūriu privalomą konsoliduotą egzistuojančių teisės aktų rinkinį.

Konferencijoje „*Towards and EU Administrative Procedure Law?*“<sup>51</sup> ES administracinės teisės specialistai įvardijo ES administracinių procedūrų kodekso poreikį grindžiančias priežastis. Pirma, integruotos administracijos vystymasis palieka daugybę neišspręstų procedūrų klausimų. Nesugebėjimas nustatyti aiškias, prognozuojamas taisykles sukelia atskaitomybės trūkumą bei palapsniui griaua teisės viršenybės principą (angl. *rule of law*) Europos Sąjungoje. Antra, kodifikavimas būtų geriausias būdas institucijoms, biurams, agentūroms įgyvendinti Sutarties dėl ES veikimo 298 straipsnį bei

49 Europos Parlamento ir Tarybos 2001 m. gegužės 30 d. reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais. [2001] OL, L 145; Europos Parlamento ir Tarybos 2000 m. gruodžio 18 d. reglamentas 45/2001 dėl asmenų apsaugos Bendrijos institucijoms ir įstaigoms tvarkant asmens duomenis ir laisvo tokių duomenų judėjimo. [2000] OL, L 8; Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo (suvestinė redakcija). [2010] OL, C 83; State of Play and Future Prospects for EU Administrative Law [interaktyvus]. Working Document of Working Group on EU Administrative Law, 2011 [žiūrėta 2013-07-27]. <<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201210/20121025ATT54550/20121025ATT54550EN.pdf>>.

50 Pasak direktorato, administracinių procedūrų užuomazgų galima rasti vidiniuose ES administracijos dokumentuose ir „švelniojoje teisėje“, t. y. elgesio kodeksuose, neprivalomuose dokumentuose. Direktorato nuomone, būtina sukurti privalomą bendrą dokumentą, garantuojantį žmonėms jų teises santykiuose su ES administracija. Žr. *Law on Administrative Procedure of the European Union* [interaktyvus]. European Added Value Assessment, 2012 [žiūrėta 2013-07-26]. <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/juri/dv/eav\\_lawofadminprocedure\\_/EAV\\_LawofAdminprocedure\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadminprocedure_/EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf)>.

51 „*Towards an EU Administrative Procedure Law?*“ *Towards an EU Administrative Procedure Law?* [interaktyvus]. Brussels, March 15<sup>th</sup>-16<sup>th</sup> – (draft) [žiūrėta 2013-07-23]. <[http://www.reneual.eu/events/ED\\_conference/ReNEUAL\\_conference\\_March\\_2012/Conference%20Report%20Brussels%20March%2015Th%20%2016Th.pdf](http://www.reneual.eu/events/ED_conference/ReNEUAL_conference_March_2012/Conference%20Report%20Brussels%20March%2015Th%20%2016Th.pdf)>.

vystant pagrindinę teisę orientuojantis į gerą administravimą, įtvirtintą ES pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnyje. Trečia, ES administracinio proceso kodifikavimas padidintų teisinį skaidrumą ir tikrumą. Ketvirta, kodeksas apibendrintų, sistemizuotų procesines nuostatas, kurios dabar yra išplitusios daugybės sektorių teisės aktuose, įvairių Europos teismų sprendimuose. Penkta, kodifikavimas sistemiskai standartizuotų pagrindines ES administracijos proceso taisykles bei principus, sukurtų vienybę pagrindą visai ES administracijai. Šešta, kodifikavimas suteiktų ES teisiniam reguliavimui stabilumo ir būtų tam tikras matas, toliau vystantis sektoriams ir administracijai. Septinta, kodeksas palengvintų institucijų dalią priimant sprendimus, nes joms neberekėtų derėtis dėl procedūrinių aspektų. Pagaliau – toks modelis gali būti eksportuojamas į kitus pasaulio regionus. Mokslininkai siūlė įvairius būsimojo ES administracinių procedūrų rinkinio modelius. Pavyzdžiui, vieni teigė, kad, rengiant administracinių procedūrų kodeksą, reikėtų atsižvelgti į keletą teisinių technikų, kurias yra išvyščiusi JAV, t. y. teisės normų sąvado rengimo techniką. Jų nuomone, toks požiūris padėtų nuosekliau, aiškiau vertinti jau egzistuojančias materialiąsias ES administracines normas bei padėtų užpildyti esamas spragas. Kiti teigė, kad būtina suderinti ES administracinių procedūrų reguliavimą su valstybių narių administracinių procedūrų ar administracinių procesų kodeksais. Konferencijoje mokslininkai bei praktikai pristatė keturias pagrindines sritis, kurios sudarytų ES administracinio proceso kodekso pagrindą. Tai – bendrojo pobūdžio teisės aktų priėmimo procesas, individualaus pobūdžio teisės aktų priėmimo procesas, ES informacijos tinklas, viešosios ES sutartys.

Poveikio vertinimo ir Europos pridėtinės vertės direktoratas leidinyje „ES administracinių procedūrų kodeksas“ pripažino neabejotiną poreikį sukurti gero administravimo bendrus administracinius principus ir procedūrines taisykles. Direktoratas, remdamasis skundų ir bylų pavyzdžiais, siūlo aiškesnę gero administravimo principų sistemą – nešališkumo, sąžiningumo, teisėtumo, nediskriminavimo ir vienodo elgesio, proporcingumo, protingų terminų, teisės kiekvienam būti išklaustam, pareigos pagrįsti sprendimus, bendravimo su ES institucijomis bet kuria ES kalba principus. Taip pat direktoratas siūlo į būsimąjį kodeksą įtraukti pagrindines procedūrines taisykles ir standartus, kurių laikytųsi ES administracija, nagrinėdama individualius atvejus. Labiausiai kritikuojama tai, kad dažnai ES piliečiai nė nežino, kada ES administracija priims vieną ar kitą sprendimą jų atžvilgiu. Kyla problemų ir skundų registravimo srityje, asmenys ne visada informuojami apie skundo nagrinėjimo etapus. Taip pat akcentuojamos biurokratinės finansavimo programų administravimo problemos piliečiams tiesiogiai kontaktuojant su Komisija ar agentūromis, taip pat pastebima, kad institucijos dažnai pateikia netikslią informaciją. Todėl, direktorato nuomone, administracinių procedūrų rinkinyje turi būti nuostatos dėl administracinės procedūros pradėjimo, dėl prašymų gavimo patvirtinimo, dėl pareigos pagrįsti sprendimus ir juos taisyti. Tokios nuostatos, pasak direktorato, būtų naudingos, jei jos būtų visai ES administracijai vienodos. Direktoratas taip pat apibrėžia kodekso statusą – jis turėtų apsiriboti tiesioginiu administravimu ir turi būti taikomas kaip *lex generalis* visoms ES veiklos sritims. Tuo tarpu *lex specialis* gali būti naudojamas tuomet, kai reikia specifinėje srityje labiau detalizuotų procedūrų. Toks reguliavimas, direktorato nuomone, užtikrintų tinkamesnį Teisingumo Teismo vaidmenį

administracinių sprendimų atžvilgiu, juk jis turi prižiūrėti, ar korektiškai buvo laikomasi procedūrų, aukštesnės galios teisės aktų. Tuo tarpu šiuo metu administracinės procedūros yra įtvirtintos daugiausia „švelniojoje teisėje“, o tai leidžia ES teismams spręsti patiems, kokiai normai atitinkamoje situacijoje suteikti didesnę reikšmę. Manoma, kad toks kodeksas padidins ES administracijos skaidrumą ir jos prieinamumą piliečiams. Be to, direktoratas pabrėžia, kad toks dokumentas palengvintų ES teismų darbą, jiems nebereikėtų gaišti laiką ieškant atitinkamų vidinių teisės aktų. Direktorato narių nuomone, toks kodeksas sumažintų ir antrinių teisės aktų teisės normų skaičių – juk reikėtų ištrinti tam tikras bendrąsias administracinės teisės nuostatas iš atitinkamus sektorius reguliuojančių antrinių teisės aktų. Direktoratas remiasi ir valstybių narių patirtimi, kurios, vis daugėjant administracinės teisės galiojimo sričių, priima nacionalinio lygmens administracinių procedūrų įstatymus, pavyzdžiui, Vokietija, Suomija, Nyderlandai (iš viso 20 valstybių narių iš 28 turi panašaus pobūdžio teisės aktus).

2013 m. sausį Europos Parlamento išleistoje rezoliucijoje su rekomendacijomis Komisijai dėl ES administracinių procedūrų kodekso (lietuviškame dokumento vertime vartojamas ES administracinio proceso teisės terminas) akcentuojamos priežastys parengti administracinio proceso kodeksą. Kai kurias jų nurodysime. Pirmą priežastis ta, kad piliečiams vis dažniau tenka susidurti su ES administracija, o procesinės pirmųjų teisės nėra visiškai garantuojamos. Antra, dokumente pabrėžiama, kad gero administravimo taisyklės ir principai išdėstyti įvairiuose šaltiniuose: pirminėje teisėje, ES Teisingumo Teismo praktikoje, antriniuose teisės aktuose, privalomos teisinės galios neturiniuose teisės aktuose ir vienašaliuose ES institucijų išpareigojimuose, taip pat įvairių institucijų elgesio vidaus kodeksuose, kurie yra skirtingi ir teisiniu požiūriu neprivalomi. Tai reiškia, kad administracinio proceso taisyklės yra išsklaidytos ir nevienalytės. Trečia, pripažįstama, kad ES nėra „nuoseklus ir išsamus kodifikuotų administracinės teisės taisyklių sąvado“, o tai daro ES administracinę teisę piliečiams sunkiai suprantamą. Ketvirta, ES procedūrų kodeksas pagerintų ES administracijos veiklos teisėtumą, o tai padidintų ES piliečių pasitikėjimą. Minimos rezoliucijos rekomendacijose ryškėja ES administracinių procedūrų kodekso struktūra. Pirmoje kodekso dalyje turi atsispindėti tikslas ir taikymo sritis, akcentuojant gerą administravimą, kurio turi laikytis ES administracija (t. y. ES institucijos, įstaigos, biurai, agentūros), apsiribojant tiesioginiu administravimu. Nurodyta, kad kodekse turi būti įtvirtinti pagrindiniai gero administravimo principai ir reglamentuojamos procedūros, kuriomis vadovautųsi ES administracija santykiuose su fiziniais ar juridiniais asmenimis. Antroje kodekso dalyje turi būti nurodyta, kad kai nėra *lex specialis*, taikoma *de minimis* taisyklė. Trečioje kodekso dalyje turi būti kodifikuoti teisėtumo, nediskriminavimo ir vienodo požiūrio, proporcingumo, nešališkumo, nuoseklumo ir teisėtų lūkesčių, pagarbos privatumui, sąžiningumo, skaidrumo, veiksmingumo ir aptarnavimo principai. Ketvirtoje kodekso dalyje nurodyti dešimt punktų, kuriais reglamentuojamos administracinių sprendimų priėmimo taisyklės (administracinės procedūros pradėjimas, prašymų gavimo patvirtinimas, terminai, administracinių sprendimų formos, kalba, sprendimų pagrindimas, pranešimas apie administracinius sprendimus, teisinių gynimo priemonių nurodymas). Penktoje dalyje turi būti numatytos galimybės ES administracijai taisyti klaidas. Paskutine rekomen-

cija Europos Parlamentas siūlo Komisijai parengti ES administracinių procedūrų kodeksą lengvai suprantama kalba, aiškiai ir glaustai.

Akivaizdu, kad tiek mokslininkai, tiek praktikai labai panašiai pagrindžia ES administracinių procedūrų kodekso poreikį: administracinių procedūrų reglamentavimo nevienalytiškumas, fragmentiškumas, dėl to kylančios problemos, susijusios su ES administracijos prieinamumu. Visiškai vieningai sutariama ir dėl administracinių procedūrų rinkinio statuso – privalomas visiems ES administracijos subjektams. Iš esmės sutariama ir dėl rinkinio turinio – jis neturi apimti kitų administracinio proceso galiojimo ribų, t. y. teismo proceso. Taigi šis dokumentas yra skirtas įtvirtinti administracines procedūras, kuriomis turi vadovautis ES administracija santykiuose su visuomene.

## Išvados

1. Sąvoka „Europos administracinė teisė“ yra platesnė už sąvoką „ES administracinė teisė“. Europos administracinė teisė gali būti suvokiama ne tik kaip teisės dalis, nustatanti ES administracijos teisinį statusą, jos veiklos principus, formas ir metodus, teisėtumo kontrolės institutus, bet ir kaip administracinio bendradarbiavimo tarp valstybių, nevyriausybinų organizacijų, įvairių korporacijų teisė, pagrįsta įvairiausiomis daugiašalėmis sutartimis ar konvencijomis, peržengiančiomis ES ribas. Maža to, Europos administracinę teisę galima suvokti kaip teisę su bendromis sąvokomis, Europos valstybių viešosioms administracijoms bendrais teisės principais, taip pat kaip mokslą, lyginantį įvairių Europos valstybių administracines teises sistemas.

2. Vystant ES administracinę teisę, manytina, svarbu nustatyti vienodus ES administracijos veiklos santykiuose su visuomene pagrindus. Egzistuoja keletas svarbių priežasčių, kodėl būtina parengti ES administracinių procedūrų kodeksą. Pirma, ES reikalingas bendras privalomojo pobūdžio teisės aktas, kuriame būtų nustatytos aiškios ES administracijos veiklos taisyklės santykiuose su juridiniais ir fiziniiais asmenimis ir kuriuo būtų padidintas ES administracijos skaidrumas bei jos prieinamumas piliečiams. Antra, ES procedūrų kodekso rengimo prielaidos yra ir teisinės. Čia svarbus Sutarties dėl ES veikimo 298 straipsnis, ES pagrindinių teisių chartijos 41 ir 42 straipsniai bei „švelnioji teisė“, t. y. administravimo elgesio kodeksai.

## Literatūra

Bakaveckas, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*. Vilnius: Mes, 2012.  
 Case C-51/71-54/71, *International Fruit Company e.a. v. Produktschap voor Groenten en fruit* [1971] ECR 1107.  
 Case C-39/70, *Norddeutsches Vieh – und Fleischkontor GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-St. Annen* [1971] ECR 49.

Case C-1/73, *Westzucker GmbH and Gebrüder Dietz v. Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten* [1973] ECR 723.  
 Conventions [interaktyvus]. Council of Europe [žiūrėta 2013-08-11]. <[http://conventions.coe.int/Default.asp?pg=Treaty/Translations/Translations\\_lit.htm](http://conventions.coe.int/Default.asp?pg=Treaty/Translations/Translations_lit.htm)>.

- Deviatnikovaitė, I. *Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
- Europos Parlamento 2013 m. sausio 15 d. rezoliucija Nr. 2012/2024(INI) dėl Europos Sąjungos administracinių procedūrų kodekso [interaktyvus]. Strasbūras, 2013 [žiūrėta 2013-07-26]. <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0/LT>>.
- Europos Parlamento ir Tarybos 2001 m. gegužės 30 d. reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais. [2001] OL, L 145.
- Europos Sąjungos institucijos ir kitos įstaigos [interaktyvus]. Europa, 2012 [žiūrėta 2013-08-06]. <[http://europa.eu/agencies/index\\_en.htm](http://europa.eu/agencies/index_en.htm)>.
- Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. [2010] OL, C 83/02.
- Europos tinkamo administravimo elgesio kodeksas* [interaktyvus]. Europos Parlamentas, 2001 [žiūrėta 2013-07-27]. <[http://www.lrski.lt/document\\_db/tfiles/106.doc](http://www.lrski.lt/document_db/tfiles/106.doc)>.
- Geradin, D. The Development of European Regulatory Agencies: What the EU Should Learn from American Experience. *Columbia Journal of European Law*. 2004–2005, 11: 1–52.
- Geradin, D.; Petit, N. The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform. *The Jean Monnet Programme* [interaktyvus]. Jean Monnet Working Paper, 2004 [žiūrėta 2013-07-10]. <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/04/040101.pdf>>.
- Hendrych, D., et al. *Správní právo. Obecná část*. Nakladatelství C. H. Beck. Praha, 2012.
- Herwig, C. H.; Hofmann, C. H. Seven Challenges for EU Administrative Law. *Europa Law Publishing*. 2009, 2 (2): 37–59.
- Kavalnė, S. Administracinės teisės europeizacija – administraciniams teismams aktualūs klausimai. *Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai*. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010.
- Law on Administrative Procedure of the European Union* [interaktyvus]. European Added Value Assessment, 2012 [žiūrėta 2013-07-26]. <[http://www.europarl.europa.eu/mee-tdocs/2009\\_2014/documents/juri/dv/eav\\_lawofadminprocedure\\_/EAV\\_LawofAdminprocedure\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/mee-tdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadminprocedure_/EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf)>.
- Meuwese, A.; Schuurmans, Y.; Voermans, W. Towards a European Administrative Procedure Act. *Review of European Administrative Law*. 2009, 2 (2): 3–35.
- Pomahač, R.; Handrlica, J. *Evropské správní právo*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012.
- Research Network on EU Administrative Law* [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-07-26]. <<http://www.renewal.eu/>>.
- Robalino-Orellana, J., et al. *Global Administrative Law. Towards a Lex Administrativa*. London: CMP Publishing Ltd., 2010.
- Schwarze, J. *European Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell, 2010.
- Schwarze, J. Judicial Review of European Administrative Procedure. *Law and Contemporary Problems*. 2004: 85–105.
- Scott, C. Services of General Interest in EC Law: Matching Values to Regulatory Technique in the Public and Privatized Sectors. *European Law Journal*. 2000, 6 (4): 310–325.
- Seerden, R., et al. *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis*. Oxford: Intersentia Antwerpen, 2007.
- State of Play and Future Prospects for EU Administrative Law [interaktyvus]. Working Document of Working Group on EU Administrative Law, 2011 [žiūrėta 2013-07-27]. <<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201210/20121025ATT54550/20121025ATT54550EN.pdf>>.



Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo (suvestinė redakcija). [2010] OL, C 83.  
 Šedbaras, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006.  
 Towards an EU Administrative Procedure Law? [interaktyvus]. Brussels, March 15<sup>th</sup>-16<sup>th</sup> –(draft) [žiūrėta 2013-07-23]. <[http://](http://www.reneual.eu/events/ED_conference/ReNEUAL_conference_March_2012/Conference%20Report%20Brussels%20March%2015Th%20%2016Th.pdf)

[www.reneual.eu/events/ED\\_conference/ReNEUAL\\_conference\\_March\\_2012/Conference%20Report%20Brussels%20March%2015Th%20%2016Th.pdf](http://www.reneual.eu/events/ED_conference/ReNEUAL_conference_March_2012/Conference%20Report%20Brussels%20March%2015Th%20%2016Th.pdf).  
 Valančius, V.; Kavalnė, S. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*. Vilnius: Registrų centras, 2009.

## THE CONCEPT OF EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAW AND THE BACKGROUND OF THE DEVELOPMENT OF THE LAW ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF THE EUROPEAN UNION

Ieva Deviatnikovaitė

Mykolas Romeris University, Lithuania

**Summary.** *There are several reasons, according to which it is worth analyzing European administrative law. First, this is a rather new branch of law. Second, the European administrative law is treated in different countries from different legal traditions positions, consequently, any effort to unify the approach to it can provide a basis for a unified European administrative law model. Third, there are no works dedicated to the analysis of the phenomenon of the European administrative law in Lithuania. Therefore, this article deals with the concepts of the European administrative law.*

*It is stated that the comprehensive image of the European administrative law reveals three European administrative law concepts. The first concept of the European administrative law characterizes it as the European Union (hereinafter – EU) administrative law, the validity of boundaries of which can be based on three aspects – functional, institutional and procedural. The second concept of the European administrative law identifies it as the law of administrative cooperation., whereas the third concept allows the European administrative law to be seen as the law common to various public administrations of European countries – ius commune. The article focuses on the analysis of the above-mentioned three approaches and the EU set of administrative procedures as an instrument to promote the development of the EU administrative law.*

*The author comes to the conclusion that the concept of the ‘European Administrative Law’ is broader than the concept of the ‘EU Administrative Law’. The European administrative law can be perceived not only as a part of law that establishes the EU administration’s administrative legal status, its’ activity principles, forms and methods, but also as a law of administrative cooperation between states, governmental and non-governmental organizations and various corporations, based on a wide range of multilateral treaties or conventions, which cross the limits of the EU. Moreover, the European administrative law can be understood as a law with common concepts, general principles characteristic to different European countries’*

*public administrations as well as a science, with the help of which diverse administrative legal systems of various countries could be compared.*

*Taking into account the content of various working documents, the author draws the conclusion that for the further development of the EU administrative law the establishment of uniform operating rules for the EU administration in its' relations with the society is of exceptional importance. There are a number of important reasons to develop the Law on administrative procedure of the EU. First, it is generally recognized that the EU needs common binding legislation that sets out clear operating rules of the EU administration in its' relations with legal and natural persons, and that would increase the transparency of the EU administration and its' accessibility to citizens. Second, the drafting of the law on administrative procedure of the EU lies in the legal framework as well; the importance of the article 298 of the Treaty of the Functioning of the European Union, the articles 41 and 42 of the Charter of Fundamental Rights of the EU as well as "soft" law (i.e. codes of good administrative behavior) are obvious here.*

**Keywords:** *European Administrative Law, the EU Administrative Law, the Law of Administrative Cooperation, Ius Commune, Administrative Procedure of the EU.*

---

**Ieva Deviantikovaitė**, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės instituto lektorė, socialinių mokslų (teisės krypties) daktarė. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinė teisė, lyginamoji administracinė teisė, Europos administracinė teisė, viešojo administravimo institucijos.

**Ieva Deviatnikovaitė**, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Institute of Constitutional and Administrative Law, Lecturer, Doctor of Social Sciences (Law). Research interests: administrative law, comparative administrative law, European administrative law, public administration bodies.