

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Tesnejše upravno sodelovanje za uveljavitev prednosti enotnega trga

(COM(2008) 703 konč.)

(2010/C 128/19)

Poročevalec: **g. HERNÁNDEZ BATALLER**

Svet je 6. novembra 2008 sklenil, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Tesnejše upravno sodelovanje za uveljavitev prednosti enotnega trga

COM(2008) 703 konč.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 9. septembra 2009.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 457. plenarnem zasedanju 4. in 5. novembra 2009 (seja z dne 5. novembra) s 128 glasovi za in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepi

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor pozdravlja bolj decentraliziran, mrežno podprt pristop k čezmejnemu sodelovanju, ki ga bo za notranji trg pomenil informacijski sistem za notranji trg (IMI). Po mnenju Odbora bo sistem prispeval k temu, da se bodo predpisi o notranjem trgu v resnici spoštovali in da bodo sprejeti ustrezni ukrepi za odpravo težav, s katerimi se srečujejo državljani in podjetja.

1.2 Organizacije organizirane civilne družbe imajo lahko v posameznih državah članicah aktivno in vidno vlogo pri uporabi IMI. Lahko tudi pomagajo pri seznanjanju z njim in z načinom njegovega delovanja.

1.3 Ker bo sistem IMI v posameznih državah članicah ugotovil ovire za pravilno uporabo direktive o storitvah in direktive o poklicnih kvalifikacijah in ker bo materialno področje njegove uporabe morda razširjeno na druge sektorje, bi bilo koristno, če bi Komisija pripravila konkretne predloge za morebiten poseben mehanizem opozarjanja in/ali kaznovanja, da bi te ovire odpravila.

1.4 Kolikor za prenos podatkov v sistemu IMI veljajo predpisi Skupnosti o varstvu osebnih podatkov, Odbor priporoča uvedbo obveznega obveščanja prizadete osebe, da ta lahko uresničuje svojo pravico do obveščeniosti, ki izhaja iz teh predpisov o varstvu osebnih podatkov in v smislu sodne prakse Sodišča.

2. Uvod

2.1 V členu 10 Pogodbe ES je zapisano splošno načelo lojalnega sodelovanja med državami članicami in Skupnostjo, ki ga je

izčrpno določila sodna praksa Sodišča Evropskih skupnosti ⁽¹⁾ in v skladu s katero so države članice dolžne:

— v skladu z nacionalno zakonodajo sprejeti vse ukrepe, potrebne za izvajanje zakonov in drugih aktov Unije,

— sodelovati med seboj in s Skupnostjo za doseganje ciljev Pogodbe in sekundarne zakonodaje.

2.2 Upravno sodelovanje med državami članicami in Skupnostjo je doslej zajemalo nekatera področja, kot so področje obdavčevanja ⁽²⁾ (določitev osrednjega urada za zvezo v vsaki državi članici in obveznost medsebojne pomoči med državami članicami), carina, konkurenca (mreža nacionalnih organov za konkurenco), ali pa tudi politika azila in priseljevanja ter zunanja politika (program ARGO-2002).

2.3 EESO je upravno sodelovanje med nacionalnimi organi in institucijami Skupnosti obravnaval v enem svojih mnenj na lastno pobudo ⁽³⁾, v katerem je prišel do zaključka, da so jasno opredeljeni in učinkoviti nacionalni politični in upravni postopki skupaj z boljšo pripravo, izvajanjem in uveljavljanjem zakonodaje sestavni del dobrega upravljanja EU.

⁽¹⁾ Sodba z dne 15.11.2005 v zadevi C-392/02 in sklepni predlogi generalnega pravobranilca Geelhoeda.

⁽²⁾ UL L 264, 15.10.2003.

⁽³⁾ UL C 325, 30.12.2006.

2.4 S Sklepom 2004/387/ES ⁽⁴⁾ z dne 21. aprila 2004 je bil oblikovan program za interoperabilno zagotavljanje vseevropskih e-vladnih storitev javnim upravam, institucijam Skupnosti in drugim subjektom ter podjetjem in državljanom (IDABC). Sklep predvideva projekte „skupnega interesa“ in horizontalne ukrepe, pri izvajanju katerih Skupnost nosi stroške, ki so sorazmerni njenim interesom (člen 10).

2.5 17. marca 2006 so predstavniki držav članic v posvetovalnem odboru za notranji trg odobrili globalni načrt izvajanja za informacijski sistem za notranji trg (v nadaljevanju IMI) in njegov cilj, izboljšanje komuniciranja med upravami držav članic. Odločba Komisije 2008/49/ES ⁽⁵⁾ o izvajanju informacijskega sistema za notranji trg (IMI) v zvezi z varstvom osebnih podatkov ta sistem razvršča kot projekt skupnega interesa v smislu IDABC.

2.6 Sistem IMI je bil zasnovan kot orodje za podpiranje zakonodajnih aktov na področju notranjega trga, ki določajo izmenjavo informacij med upravami držav članic.

3. Sporočilo Komisije

3.1 Nezaupanje v pravni okvir in nadzor v drugih državah članicah je vodilo v kopičenje predpisov in podvajanje nadzora čezmejnih dejavnosti. To je vse do danes ena največjih težav, ki hromi delovanje notranjega trga. Zato morajo organi držav članic tesno sodelovati in krepiti medsebojno zaupanje v svoje sisteme.

3.1.1 Sistem IMI bo državam članicam omogočal izpolniti zakonsko obveznost izmenjave podatkov. Omogočil bo tudi nove oblike upravnega sodelovanja, ki brez podpore elektronskega informacijskega sistema ne bi bile izvedljive.

3.2 Pristojni organi držav članic so s sistemom IMI tako dobili preprosto orodje za iskanje ustreznih organov v drugih državah članicah in za pošiljanje zahtevkov za informacije, pri čemer si pomagajo s pripravljenim sklopom vprašanj za posamezna področja zakonodaje EU.

3.2.1 Sistem naj bi učinkovito in uspešno zmanjšal stroške na enoto pri sporazumevanju med državami članicami, ki je potrebno za pravilno izvajanje zakonodaje o notranjem trgu. Vendar je Komisija menila, da kaže uporabo IMI v začetku omejiti na dve področji, in sicer na priznavanje poklicnih kvalifikacij, na katerem se je uporaba že začela, in na direktivo o storitvah. Na podlagi izkušenj, pridobljenih na teh dveh področjih, naj bi uporabo pozneje razširili na druga ključna področja, pomembna za delovanje notranjega trga.

3.2.2 Sistem IMI bo tako pomagal ustvariti ozračje zaupanja, ki je nujno za neovirano delovanje enotnega trga in uveljavitev njegovih prednosti.

3.3 IMI je večjezični sistem, zasnovan za EU 27 držav članic in 23 uradnih jezikov, vendar se bo uporabljal v vseh 30 državah EGP. Jezikovna raznolikost je obogatitev. IMI uporablja nove tehnologije, podprte s človeškim in strojnim prevajanjem, in je dober primer konkretnih ukrepov, s katerimi si EU prizadeva zmanjšati ovire in premostiti komunikacijski prepad med upravami v Evropski uniji.

3.4 V okviru posodabljanja upravljanja notranjega trga bo IMI prispeval k učinkovitejšemu, decentraliziranemu in mrežno podprtemu pristopu k čezmejnemu sodelovanju.

3.5 IMI je sistem, s pomočjo katerega lahko države članice pri vsakodnevnem izvajanju zakonodaje o notranjem trgu učinkoviteje sodelujejo in ki pristojnim organom v državah članicah pomaga premagovati praktične ovire pri komuniciranju, kot so npr. jezikovne težave ali nepoznavanje ustreznih partnerjev v drugih državah članicah. Cilj IMI je izboljšati učinkovitost in uspešnost vsakodnevnega sodelovanja med državami članicami.

3.6 Razvoj IMI temelji na treh načelih:

- državam članicam ne nalaga dodatnih obveznosti upravnega sodelovanja poleg tistih, ki jih predpisuje zakonodaja o notranjem trgu;
- ponuja potrebno prožnost za upoštevanje in spoštovanje različnih upravnih struktur in kultur v Evropi;
- je enoten sistem, sestavljen iz posameznih samostojnih osnovnih elementov. Zasnovan je tako, da ga je mogoče uporabiti za podporo raznih delov zakonodaje o notranjem trgu, zato preprečuje kopičenje informacijskih sistemov.

3.7 Sporočilo Komisije upravičeno poudarja, da sistem IMI vpliva na varstvo osebnih podatkov in da zanj torej v celoti velja ustrezna zakonodaja na tem področju, zlasti Direktiva 95/46/ES in Uredba (ES) št 45/2001.

3.7.1 Dostop do podatkov v sistemu IMI imajo samo nacionalni organi in uradi, ki so v direktivah, za katere se sistem zdaj uporablja, navedeni kot „pristojni organi“.

3.8 Končno Komisija meni, da bo treba več vlagati v usposabljanje in ozaveščanje, da bi dosegli zaželene rezultate. Proučila bo različne možnosti in po potrebi ocenila program usposabljanja in izmenjave.

⁽⁴⁾ UL L 181, 18.5.2004.

⁽⁵⁾ UL L 13, 16.1.2008.

3.9 Komisija je 29. junija 2009 objavila priporočilo o ukrepih za izboljšanje delovanja enotnega trga ⁽⁶⁾, v katerem govori o usklajenem in sodelovalnem pristopu na podlagi partnerstva med Komisijo in državami članicami s skupnim ciljem izboljšati prenos, uporabo in izvrševanje pravil enotnega trga. To pomeni, da morajo države članice prevzeti skupno odgovornost in torej bolj proaktivno vlogo pri upravljanju enotnega trga.

4. Splošne ugotovitve

4.1 Z uvedbo IMI sprejeti decentralizirani in mrežno podprti pristop k čezmejnemu sodelovanju krepi pravico državljanov, institucij in podjetij do dobre uprave. Temeljna načela prožnosti, ponovne uporabe in preprečevanja nalaganja dodatnih obveznosti državam članicam je treba ohraniti.

4.1.1 Pravica do dobrega upravljanja konkretno pomeni, da so državljanom na prožen način dane na voljo natančne in konkretne informacije o pogojih, ki jih morajo v določeni državi članici, v kateri se nameravajo naseliti, izpolnjevati za zagotavljanje storitev ali opravljanje neke dejavnosti, in na katere pristojne organe morajo ustrezne zahteve nasloviti. Poleg tega sistem posredno posreduje podatke o neupravičenih ovirah v posameznih državah članicah za učinkovito uresničevanje svoboščin, zajamčenih v pravu Skupnosti, in omogoča Komisiji ustrezno ukrepanje.

4.2 Da se ohrani nemoteno delovanje notranjega trga, morajo organi držav članic tesno sodelovati in krepiti vzajemno zaupanje v IMI ter tako prispevati k izboljševanju preglednosti in dobrega upravljanja. Za tesno čezmejno sodelovanje med nacionalnimi organi, pristojnimi za vprašanja notranjega trga, morajo države članice sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev nemotene delovanja čezmejnih omrežij ali elektronskih informacijskih sistemov, ki jih je vzpostavila Komisija (kot npr. IMI).

4.3 V skladu s Sklepom 2004/387/ES (IDABC) naj bi pripravili načrt, ki predvideva pravično delitev obratovalnih in vzdrževalnih stroškov vseevropskih e-vladnih in infrastrukturnih storitev med Skupnostjo in državami članicami (člen 7(3)). Organi držav članic morajo zato zagotoviti naložbe, potrebne za pravilno delovanje sistema IMI. Ker gre za deljeno pristojnost in s tem za skupno odgovornost, to zahteva dodatne napore tudi od držav članic.

4.4 Za uspešno izvajanje sistema bo potrebno okrepljeno upravno sodelovanje med organi držav članic in Komisijo. V prihodnosti bi bilo treba področje uporabe IMI, ki se zdaj omejuje na direktivo o poklicnih kvalifikacijah in direktivo o storitvah na notranjem trgu, razširiti na druga področja.

4.4.1 Za te namene upravnega sodelovanja je v Odločbi 2008/49/ES predviden sistem za izmenjavo in obdelavo informacij, pri čemer se različnim upravnim enotam zaradi občutljivosti

podatkov prenašajo le delne naloge, tj. upravljanje določenega dela celotnega sistema. Tako je za IMI poleg udeležbe Komisije potrebno tudi sodelovanje nacionalnih akterjev. To so po eni strani koordinator, po drugi strani pa uporabniki sistema. Ti delujejo pod nadzorom nacionalnih organov ali nacionalnega koordinatorja, odvisno od funkcij, ki jim jih dodeli odpravnik, razdeljevalec, posrednik ali lokalni skrbnik podatkov.

4.4.2 Seveda je treba ta sistem uskladiti z mehanizmi upravnega sodelovanja, ki so predvideni v direktivah (o storitvah in o poklicnih kvalifikacijah), za katere naj bi se sistem uporabljal: tj. z mehanizmi za izmenjavo podatkov in z zanje pristojnimi nacionalnimi organi. V tem smislu je treba upoštevati morebitne posredne in neposredne odnose med uporabniki IMI in nacionalnimi organi, navedenimi v ustreznih direktivah – zlasti tiste odnose, ki posredno ali neposredno vplivajo na notranji trg.

4.4.3 Glede direktive o storitvah je v zvezi z usklajevanjem z IMI še posebej primerno razčistiti naslednje vidike:

- a) široko opredelitev „pristojnega organa“ (čl. 4);
- b) vzpostavitev enotnih kontaktnih točk (čl. 6) in točk za stike (člen 28);
- c) uvedbo v veliki meri usklajenih postopkov za izdajo dovoljenj in postopkov komuniciranja s prosilci (čl. 13);
- d) vzpostavitev mehanizmov opozarjanja (čl. 32), ki lahko vodi v vzpostavitev evropskega omrežja organov držav članic.

4.4.4 In končno je treba v zvezi z direktivo o poklicnih kvalifikacijah uskladiti naslednje postopke sodelovanja:

- a) široko opredelitev „pristojnega organa“ in izenačenje potrdil o kvalifikaciji, ki jih izdajajo poklicna združenja (člen 3);
- b) upravno sodelovanje med državami članicami v zvezi z opravljanjem storitev (člen 8);
- c) uskladitev postopkov za priznavanje poklicnih kvalifikacij z namenom ustanovitve (člen 51);
- d) posebni sistem upravnega sodelovanja s konkretnimi pogoji za izmenjavo informacij o disciplinskih ukrepih ali kazenskih sankcijah, seznam pristojnih organov in teles ter koordinatorjev za njihove dejavnosti (čl. 56) in vzpostavitev nacionalnih kontaktnih točk z nalogo, da konkretno obveščajo o uporabi direktive (člen 57).

⁽⁶⁾ UL L 176, 7.7.2009, str. 17.

4.4.5 Odbor meni, da je treba za neposredno in takojšnjo uporabo IMI upoštevati socialne vidike (trajanje vplačevanja pokojninskih prispevkov, pokojninske pravice itd.), ki so povezani s področji uporabe, predvidenimi v prvi fazi. Ta pristop ne odraža samo tradicionalnega političnega stališča Odbora, temveč tudi nujno izhaja iz dejstva, da so pri opravljanju pridobitne dejavnosti gospodarski in socialni vidiki neposredno in nujno medsebojno povezani.

4.4.6 Odbor je na to povezavo že večkrat opozoril. Tako je na primer pred kratkim v svojem mnenju z dne 14. januarja 2009 (7) o socialni in okoljski razsežnosti notranjega trga ugotovil, da morajo institucije Evropske unije prav tako upoštevati upravičene interese gospodarstva ter da je treba gospodarske svoboščine regulirati, s čimer se zagotovi, da njihovo uveljavljanje ne bo potekalo na račun temeljnih socialnih pravic, zapisanih v zakonodaji Skupnosti, mednarodnih standardih dela in nacionalnih zakonodajah (npr. pravice do pogajanj o kolektivnih pogodbah ter njihovem sklepanju in izvajanju).

4.4.7 Odbor je pri tem podprl posebne ukrepe za usklajevanje na tem področju, npr. usklajevanje sistemov socialne varnosti ali prenosljivosti pokojninskih pravic (8).

4.5 EESO pozdravlja prizadevanje za učinkovito izvajanje celotne zakonodaje Skupnosti in razvitje celotnega potenciala notranjega trga ter namero, da se sprejmejo ustrezni ukrepi za ozaveščanje in usposabljanje pristojnih organov.

4.6 Krepitev upravnega sodelovanja zahteva po eni strani utrditev delovanja IMI in organizacij, ki pri njem sodelujejo, po drugi strani pa imajo EESO in organizacije organizirane civilne družbe pomembno vlogo, zlasti s kampanjami za seznanjanje z IMI in ozaveščanjem o njegovem o pomenu za delovanje notranjega trga.

4.7 EESO meni, da je mogoče na podlagi izkušenj s sistemom IMI in v procesu nadaljnega razvoja zakonodaje Skupnosti opredeliti splošna načela, da bi se v prihodnosti na ravni Skupnosti

lahko lotili celovitejše in podrobnejše ureditve upravnega sodelovanja, v obliki uredbe o njegovih splošnejših vidikih.

4.8 IMI je prvi korak na tej poti. Na enak način naj bi bili racionalizirani postopki upravnega sodelovanja med državami članicami in Komisijo na področjih, ki temeljijo na načelu vzajemnega priznavanja in nediskriminacije ter so bistvenega pomena za delovanje notranjega trga. Hkrati zagotavlja varstvo osebnih podatkov, to je področja, ki je za državljane Unije bistvenega pomena, in sicer z zelo natančno dodelitvijo nalog posameznim akterjem, udeleženi pri IMI, kar je rezultat prizadevanj Komisije na tem področju.

4.9 V zvezi z varstvom osebnih podatkov v IMI velja opozoriti na pred kratkim objavljene sklepne predloge generalnega pravobranilca Ruiz-Jaraba Colomerja (9), v katerih so obrazložene nekatere določbe zakonodaje o varstvu osebnih podatkov, ki se tu v celoti uporabljive. Ta razlaga je bila potrjena v sodbi Sodišča Evropskih skupnosti z dne 7. maja 2009 v zvezi z obveznostjo zagotovitve pravice do dostopa do informacij o prejemnikih ali vrstah prejemnikov osebnih podatkov in o vsebini posredovanih podatkov, ne le za sedanost, ampak tudi za preteklost, in v zvezi z določitvijo roka za hrambo teh podatkov, ob ohranjanju pravičnega ravnotežja med interesi posameznika pri varovanju njegove zasebnosti in bremenom, ki ga obveznost hrambe podatkov lahko pomeni za tistega, ki je odgovoren za obdelavo podatkov.

4.10 Razlaga še posebej zadeva dve ločeni pravici, predvideni v Direktivi 95/46/ES, pri čemer se zdi, da izvajanje ene (pravice do izbrisa podatkov v enem letu) otežuje uveljavljanje druge (pravice do obveščeni prizadete osebe). Z izbrisom podatkov v skladu z Direktivo 95/46/ES postane nemogoče uveljavljanje pravice do obveščeni, saj ni mogoče zahtevati informacije o podatkih, ki ne obstajajo več. V tem primeru se zdi razumno sprejeti razlago generalnega pravobranilca in Sodišča, ki omogoča združljivost in izvajanje obeh pravic, priznanih v pravu Skupnosti. V skladu s to razlago je treba prizadeto osebo obvestiti o tem, da so bili podatki posredovani, o naslovnih in o roku enega leta, v katerem lahko uveljavlja svojo pravico do dostopa ter po poteku katerega se informacije izbrišejo in niso več na voljo.

V Bruslju, 5. novembra 2009

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

(7) UL C 182, 4.8.2009, str. 1.

(8) UL C 228, 22.9.2009.

(9) Sklepni predlogi z dne 22.12.2008, zadeva C-553/07.