

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Възползване от предимствата на единния пазар чрез по-добро административно сътрудничество“

COM(2008) 703 окончателен

(2010/C 128/19)

Докладчик: г-н **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

На 6 ноември 2008 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Възползване от предимствата на единния пазар чрез по-добро административно сътрудничество“

COM(2008) 703 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 9 септември 2009 г.

На 457-ата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 (заседание от 5 ноември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 128 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1. ЕИСК подкрепя по-децентрализиран и основан на контактите в мрежа подход към трансграничното сътрудничество за единния пазар, за което ще спомогне Информационната система за вътрешния пазар (IMI). ЕИСК смята, че системата ще допринесе за гарантиране на ефективното изпълнение на правилата на единния пазар и приемане на съответните мерки за разрешаване на проблемите, с които се сблъскват гражданите и предприятията.

1.2. Организациите на гражданското общество могат да изпълняват в съответните държави-членки активна и важна роля за функционирането на Информационната система за вътрешния пазар (IMI). Могат да допринесат също като разпространяват информация за нейното съществуване и за начина ѝ на действие.

1.3. Тъй като системата IMI ще установява съществуващите на национално равнище пречки за правилното прилагане на директивата за услугите и директивата относно професионалните квалификации и е възможно разширяването на приложното ѝ поле върху други сектори, би било целесъобразно Комисията да предвиди възможен специален механизъм за предупреждение и/или санкции с цел отстраняване на посочените пречки.

1.4. Тъй като обменът на данни в системата IMI се регулира от режима за защита на личните данни, установен от правото на Общността, ЕИСК препоръчва да се предвиди задължение за уведомяване на титулярите на тези данни, за да могат те да упражняват предвидените в посочения режим права на достъп, в съответствие със съдебната практика на Съда на ЕО.

2. Въведение

2.1. Член 10 от ДЕО определя в най-общ вид „принципа лоялност към Общността“ между държавите-членки и Общността,

който бе значително доразвит в съдебната практика на Съда на ЕО ⁽¹⁾, според който държавите-членки трябва:

— да приемат всички законодателни мерки на национално равнище, необходими за изпълнението на стандарти и разпоредби на Общността;

— да си сътрудничат помежду си и с Общността, за да изпълнят целите на договора и на вторичното законодателство.

2.2. До момента административното сътрудничество между държавите-членки и Общността е намирало израз в определени области като данъчното облагане ⁽²⁾ (определяне на централен орган във всяка държава-членка и задължението на държавите-членки да си оказват съдействие), митнически въпроси, конкуренция (мрежа на националните органи) или включително, например, политиката за убежище, имиграционната политика и външната политика (програма ARGO-2002).

2.3. ЕИСК разгледа административното сътрудничество между властите на национално и общностно равнище в становище по собствена инициатива ⁽³⁾, в което заключава, че ясно определените и същевременно ефективни политически и национални процедури, от една страна, както и по-доброто изготвяне, прилагане и спазване на законодателството, от друга, са важен елемент на доброто общностно управление.

⁽¹⁾ Дело C-392/02, съдебно решение от 15.11.2005 г. и заключенията на генералния адвокат г-н Geelhoed.

⁽²⁾ ОВ L 264, 15.10.2003 г.

⁽³⁾ ОВ C 325, 30.12.2006 г.

2.4. С Решение 2004/387/ЕО ⁽⁴⁾ от 21 април 2004 г. се създаде програма за взаимно предоставяне на паневропейски електронно-правителствени услуги за публичните администрации, институциите на Общността и други структури, стопанските предприятия и гражданите (програма IDABC). Това решение предвижда въвеждане на т.н. проекти от „общ интерес“ и хоризонтални мерки, чието изпълнение ще бъде поето от Общността в съответствие с нейния интерес (чл. 10).

2.5. На 17 март 2006 г. представителите на държавите-членки в Консултативния комитет за координация в областта на вътрешния пазар одобриха Общ план за реализация на Информационната система за вътрешния пазар (наричана по-долу IMI) и нейното развитие с цел подобряване на комуникацията между държавите-членки. Според решение на Комисията 2008/49/ЕО ⁽⁵⁾ относно защитата на личните данни при въвеждането на информационна система за вътрешния пазар, тази система се разглежда като проект от общ интерес за целите на IDABC.

2.6. Системата IMI е замислена като инструмент, улесняващ прилагането на законодателни актове в областта на вътрешния пазар, които изискват обмен на информация между администрациите на държавите-членки.

3. Съобщението на Комисията

3.1. Липсата на доверие в правната уредба и в контрола, упражняван в други държави-членки, доведе до умножаване на правилата и удвояване на проверките за трансгранични дейности. Това е едно от основните препятствия пред гладкото функциониране на вътрешния пазар до този момент, поради което властите в държавите-членки трябва да си сътрудничат тясно и да изграждат взаимно доверие в своите системи.

3.1.1. IMI ще даде възможност на държавите-членки да изпълняват правните си задължения за обмен на информация. Тя ще позволи също така нови форми на административно сътрудничество, които не биха били възможни без помощта на електронна информационна система.

3.2. IMI осигурява на компетентните власти в държавите-членки инструмент за лесно откриване на съответните структури в други държави и изпращане на заявки за информация до тях чрез структуриран набор от въпроси в специфични области от законодателството на ЕС.

3.2.1. Системата е замислена като ефикасно и ефективно средство за намаляване на единичните разходи за комуникация между държавите-членки, необходими за правилно прилагане на законодателството за вътрешния пазар. При все това се счита за целесъобразно системата да започне да се прилага спрямо две ограничени области: вече започналото признаване на професионалните квалификации и директивата за услугите. Събраният опит в тези две области ще послужи при по-нататъшно повсеместно прилагане в други сектори от значение за функционирането на вътрешния пазар.

3.2.2. Така IMI ще допринесе за създаване на атмосфера на доверие, необходима за гладко функциониране на вътрешния пазар и за пълно възползване от неговите предимства.

3.3. IMI е многоезично приложение, създадено за ЕС с неговите 27 държави-членки и 23 официални езика, макар че ще се прилага за всичките 30 страни от ЕИП. Многоезичието е източник на богатство. С използването на нови технологии, подкрепени от човешки и автоматични преводачески услуги, IMI е добър пример за конкретните мерки, които ЕС може да вземе, за да сведе до минимум пречките и да преодолее трудностите при комуникацията между администрациите в Европа.

3.4. В контекста на модернизация на управлението на единния пазар, IMI ще спомогне за по-ефективен, децентрализиран и основан на контактите в мрежа подход към трансграничното сътрудничество.

3.5. IMI позволява на държавите-членки да си сътрудничат по-ефективно при прилагане на законодателството за вътрешния пазар, като помага на компетентните органи в държавите-членки да преодоляват сериозните практически пречки при общуването, като например различните езици и липсата на ясно определени партньори в другите държави-членки. Целта на системата е да повиши ефикасността и ефективността на ежедневното сътрудничество между държавите-членки.

3.6. Разработването на системата се опира на три основни принципа:

- тя не налага допълнителни задължения за административно сътрудничество на държавите-членки, извън вече съдържащите се в законодателството за вътрешния пазар;
- системата осигурява достатъчно гъвкавост за съобразяване с разнообразните административни структури и култури в Европа;
- системата е единна и е съставена от гравивни елементи, които могат да се използват многократно. Системата е проектирана така, че да може да обслужва множество закони за вътрешния пазар и по този начин да предотврати разпространението на разнородни информационни системи.

3.7. Съобщението на Комисията с основание набляга на връзката между системата IMI и защитата на личните данни, като изтъква, че тя е изцяло съобразена със съответните разпоредби по този въпрос, по-специално Директива 95/46/ЕО и Регламент (ЕО) № 45/2001.

3.7.1. Фактически достъпът до информацията, управлявана чрез системата IMI, е запазен за националните органи и власти, посочени като „компетентни органи“ в директивите, към които системата се прилага понастоящем.

3.8. Накрая, Комисията счита, че за постигане на желаните резултати следва да бъдат увеличени настоящите инвестиции в обучение и осведомяване. Комисията ще разгледа различните възможности и ако е необходимо, ще направи оценка на програма за обучение и обмен.

⁽⁴⁾ ОВ L 181, 18.5.2004 г.

⁽⁵⁾ ОВ L 13, 16.1.2008 г.

3.9. В публикуваната на 29 юни 2009 г. ⁽⁶⁾ препоръка относно мерките за подобряване на функционирането на единния пазар, Комисията счита, че е от съществено значение Комисията и държавите-членки да си сътрудничат чрез координиран подход, основан на партньорството, в името на общата цел за подобряване на транспонирането, прилагането и осигуряването на изпълнението на правилата на единния пазар. Това предполага държавите-членки да споделят отговорността и да играят по-активна роля в управлението на единния пазар.

4. Общи бележки

4.1. По-децентрализираният и основан на контактите в мрежа подход към трансграничното сътрудничество, който е нужен за осъществяването на ИМІ, ще подсили правото на добро администриране в полза на гражданите, институциите и предприятията. Трябва да се запазят основните принципи на гъвкавост, повторна употреба и неналагане на допълнителни задължения на държавите-членки.

4.1.1. Правото на добро администриране намира израз в предоставянето на точна и конкретна информация на гражданите, по гъвкав начин, относно поставените в държавите-членки изисквания за лицата, които желаят да се установят в тях, да извършват услуги или да работят, както и относно компетентните органи, до които трябва да отправят заявленията си. Също така, системата косвено ще предостави информация за неоправданите национални пречки пред ефективното зачитане на свободите, гарантирани от законодателството на Общността, което ще позволи на Комисията да взема съответни мерки.

4.2. За доброто функциониране на вътрешния пазар, властите на държавите-членки трябва да бъдат в тясно сътрудничество и да изграждат взаимно доверие в ИМІ, като по този начин допринасят за повишаване на прозрачността и доброто управление. За постигане на тясно трансгранично сътрудничество между националните власти, компетентни в областта на вътрешния пазар, държавите-членки следва да вземат необходимите мерки за гарантиране на функционирането на трансграничните мрежи или създадените от Комисията електронни системи за информация, каквато е ИМІ.

4.3. Решение 2004/387/ЕО (IDABC) предвижда изготвянето на схема, която определя справедливо поделяне на разходите за функционирането и поддръжката на общоевропейски услуги за електронно управление и инфраструктура между Общността и държавите-членки (чл. 7-3). Следователно, властите на държавите-членки ще трябва да осигурят необходимите инвестиции за доброто функциониране на ИМІ. ЕИСК счита, че тъй като става дума за споделена компетентност, а оттам за споделена отговорност, държавите-членки ще трябва също да положат допълнителни усилия.

4.4. Реалното пускане в действие на системата ще изисква засилване на административното сътрудничество между властите на държавите-членки и Комисията. В бъдеще ще трябва да се разшири приложното поле на ИМІ, което в момента се ограничава до директивата за професионалните квалификации и директивата за услугите на вътрешния пазар.

4.4.1. За целите на административното сътрудничество, с Решение 2008/49/ЕО се създава система за обмен и обработка на информация, която, поради нейната чувствителност, се разпределя

между различните административни структури разпокъсано, като всяка от тези структури отговаря за управлението на определена част от системата. По този начин, освен Комисията, ИМІ предполага намесата на следните национални участници: координатора, от една страна, и потребителите на системата - от друга. Под контрола на националния орган или на координатора, потребителите се идентифицират въз основа на различните функции, които им възлагат управляващите, надзорните, възлагащите органи и местният администратор на данни.

4.4.2. Тази система непременно ще трябва да бъде съгласувана с механизмите за административно сътрудничество, предвидени в директивите, за които ще се прилага, тоест, с механизмите за обмен на информация и съответните национални органи, директивите за услугите и за професионалните квалификации. В този смисъл ще трябва да се разгледаат евентуалните преки и косвени отношения между потребителите на ИМІ и националните власти, определени в посочените директиви, по-специално онези, които имат пряко или косвено въздействие върху вътрешния пазар.

4.4.3. По-специално, ще бъде целесъобразно да се обхванат следните аспекти от Директивата за услугите с оглед на съгласуването с ИМІ:

- a) широкото определение на компетентен орган (член 4);
- b) създаването на единични звена за контакт (чл. 6) и звена за връзка (чл. 28);
- v) висока степен на хармонизиране на процедурите по издаване на разрешения и комуникация с кандидата (чл. 13);
- г) създаването на механизми за предупреждение (чл. 32), което може да доведе до създаването на европейска мрежа на органите на държавите-членки.

4.4.4. Накрая, по отношение на директивата за професионалните квалификации, ще е целесъобразно да се обхванат следните механизми за сътрудничество:

- a) подробното определение за компетентен орган и уеднаквяване на свидетелствата за правоспособност, издадени от професионални организации (чл. 3);
- b) административното сътрудничество между държавите-членки с оглед на свободното предоставяне на услуги (чл. 8);
- v) хармонизирането на процедурата за признаване на професионалните квалификации за целите на установяването (чл. 51);
- г) специалната система за административно сътрудничество, която посочва условията за обмен на информация във връзка с дисциплинарните мерки и наказателните преследвания, изброява компетентните органи и техния координатор (чл. 56) и накрая, създаването на национални звена за връзка, на които се възлагат функции за предоставяне на конкретна информация относно последиците от прилагането на директивата (чл. 57).

⁽⁶⁾ ОВ L176 от 07.07.2009 г., стр. 17.

4.4.5. Комитетът счита, че едно незабавно прилагане на системата IMI ще трябва да включва социалните аспекти (периоди на плащане на вноски, право на пенсии и т.н.), свързани с предвидените области за първия етап. Този подход не само отговаря на обичайната политическа позиция на Комитета, но и се налага, защото е необходима пряка връзка между икономическото и социалното измерение при извършването на професионална и трудова дейност.

4.4.6. Тази връзка многократно е била изтъквана от Комитета: например неотдавна в становището от 14.01.2009 г. ⁽⁷⁾ относно „Социално и екологично измерение на вътрешния пазар“, Комитетът посочи, че европейските институции следва да отчитат както законните интереси на пазара, така и факта, че икономическите свободи трябва да бъдат обект на регулация, за да се гарантира, че упражняването им не нарушава основни социални права, признати от законодателството на ЕС, международните трудови стандарти и законите на отделните държави-членки, включително правото на преговори и правото на колективно трудово договаряне.

4.4.7. По-специално Комитетът подкрепи мерки за хармонизация в този смисъл – координацията на системите за социална сигурност и инициативите за „преносимост“ на пенсиите ⁽⁸⁾.

4.5. ЕИСК подкрепя идеята цялото законодателство на Общността да функционира ефективно и вътрешният пазар да разгърне пълния си потенциал, както и идеята да бъдат приети подходящи мерки за повишаване на осведомеността и предоставяне на обучение на компетентните власти.

4.6. За укрепване на административното сътрудничество се изисква, от една страна, да се консолидира функционирането на IMI и организациите, които си сътрудничат в нейната работа; и, от друга страна, ЕИСК и организациите на гражданското общество следва да изпълняват важна роля, по-специално чрез провеждане на кампании за популяризиране на системата и повишаване на осведомеността за значението ѝ за функционирането на вътрешния пазар.

4.7. ЕИСК счита, че в светлината на опита от функционирането на системата IMI и от процеса на развитие на правото на Общността, ще могат да се извлекат общи принципи, за да се постигне в бъдеще по-пълно и подробно регламентиране на административното сътрудничество на общностно равнище, чрез регламент, обхващащ най-общите аспекти.

4.8. По този начин IMI представлява първият етап на този процес: както е регламентирано в разглеждания документ, IMI ще

оптимизира системите за административно сътрудничество на държавите-членки помежду им и между тях и Комисията, в онези области, които, основани на взаимното признаване и принципа на недискриминация, са изключително важни за функционирането на вътрешния пазар. Същевременно се запазва защитата на личните данни, един важен въпрос за гражданите на Европейския съюз, предвид детайлното възлагане на функции на участниците в управлението на IMI, установено благодарение на дейността на Комисията в тази област.

4.9. Накрая по отношение на връзката между системата IMI и системата за защита на личните данни, следва да се посочат неотдавна публикуваните Закljučения на Генералния адвокат г-н Ruiz-Jarabo Colomer ⁽⁹⁾, в които се тълкуват някои разпоредби на законодателството, залегло на основата на системата и които са напълно приложими в този контекст. Това тълкуване беше потвърдено в Решението на Съда на ЕО от 7 май 2009 г. във връзка със задължението да се гарантира право на достъп до информация относно получателите или категорията получатели на данните, както и съдържанието на предаваната информация, не само за настоящ, но и за минал период, както и определянето на срок на съхранение на информацията, като се запазва справедлив баланс между интереса на засегнатото лице да защитава неприкосновеността на личния си живот и задължението за съхранение на тази информация, което има отговарящият за обработката на тези данни.

4.10. Тълкуването се отнася по-специално до две отделни права, признати в Директива 95/46, които са регламентирани по такъв начин, че упражняването на едното (правото на заличаване на данните в рамките на една година) изглежда затруднява упражняването на второто (правото на достъп на заинтересованото лице до данните за обработване): чрез заличаването на данните в съответствие с Директива 95/46 се премахва възможността за упражняване на правото на достъп, тъй като не може да се изиска информация, която вече не съществува. Изглежда благоразумно да се приеме тълкуването на Генералния адвокат и на Съда на ЕО, за да се осигури съвместното съществуване и упражняването на двете права, признати от правото на Общността: посоченото тълкуване предвижда информиране на заинтересованата страна за прехвърлянето на данните, включително самоличността на получателите и предвиждането на едногодишен срок за упражняване на правото на достъп, след изтичането на който се пристъпва към заличаване на данните и следователно няма как да бъде получен достъп до тях.

Брюксел, 5 ноември 2009 г.

Председател
Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽⁷⁾ ОВ С 182, 4.8.2009 г., стр. 1

⁽⁸⁾ ОВ С 228, 22.9.2009 г..

⁽⁹⁾ Закljučения от 22.12.2008, дело C-553/07.