

**Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az egységes piacon rejlő előnyök kamatoztatása az igazgatási együttműködés továbbfejlesztése révén**

(COM(2008) 703 végleges)

(2010/C 128/19)

Előadó: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

2008. november 6-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

*A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az egységes piacon rejlő előnyök kamatoztatása az igazgatási együttműködés továbbfejlesztése révén*

COM(2008) 703 végleges.

A bizottsági munka előkészítéséért felelős „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2009. szeptember 9-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. november 4–5-én tartott, 457. plenáris ülésén (a november 5-i ülésnapon) 128 szavazattal, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

## 1. Következtetések

1.1. Az EGSZB támogatja azt a decentralizáltabb és hálózati alapú megközelítést a határokon átnyúló együttműködésben, amelyet a belső piaci információs rendszer (IMI) jelent majd az egységes piac számára. Az EGSZB szerint a rendszer elősegíti majd az egységes piac szabályainak hatékony betartását és azoknak a megfelelő intézkedéseknek az elfogadását, amelyek célja a polgárokat és a vállalatokat érintő problémák megoldása.

1.2. Az adott tagállamokban a civil társadalmi szervezetek aktív és hangsúlyos szerepet tölthetnek be az IMI működtetésében. Segíthetnek a rendszerről és működéséről való tájékoztatásban is.

1.3. Mivel az IMI feltérképezi majd azokat a nemzeti akadályokat, melyek a szolgáltatásokról és a szakmai képzésekről szóló irányelvek megfelelő alkalmazásának útjában állnak, és alkalmazási körét esetleg majd más ágazatokra is kiterjesztik, szerencsés lenne, ha az Európai Bizottság konkrét javaslatot tenne egy esetleges speciális előrejelző és/vagy büntető rendszerre, mellyel az említett akadályokat fel lehetne számolni.

1.4. Amennyiben az IMI-n belül az adatátvitel a közösségi jog által létrehozott adatvédelmi szabályozás hatálya alá esik, az EGSZB azt ajánlja, hogy tegyék kötelezővé az ebben érintett személyek értesítését, hogy az Európai Bíróság joggyakorlatának megfelelően ezek a személyek élhessenek az említett adatvédelmi jogszabályokban kimondott hozzáférési jogaikkal.

## 2. Bevezetés

2.1. Az EK-Szerződés 10. cikke általános jelleggel kimondja a „közösségi szolidaritás elvét” a tagállamok és a Közösség között,

amelyre az EB joggyakorlatában számos alkalommal hivatkozik. <sup>(1)</sup> Ennek alapján a tagállamok:

- nemzeti jogalkotásukban elfogadnak az uniós jogszabályok végrehajtásához szükséges minden intézkedést,
- együttműködnek egymással és a Közösséggel a Szerződés és a másodlagos jog céljainak megvalósítása érdekében.

2.2. A tagállamok és a Közösség közötti igazgatási együttműködés eddig specifikus területekre korlátozódott. Ilyenek az adóügy <sup>(2)</sup> (minden tagállamnak központi irodát kell létrehoznia, és együtt kell működnie a többi tagállammal), a vám, a versenyjog (nemzeti hatóságok hálózata), és idetartozik például a menekültügyi, a bevándorlási és a külpolitika is (ARGO 2002-es program).

2.3. Az EGSZB egy saját kezdeményezésű véleményben <sup>(3)</sup> foglalkozott a nemzeti és közösségi hatóságok közötti igazgatási együttműködéssel, és arra a következtetésre jutott, hogy egyrészt a világosan meghatározott és egyúttal hatékony politikai és nemzeti eljárások, másrészt pedig a jogszabályoknak, illetve azok meghozatalának és betartásának a javítása szerves részét képezi a jó közösségi kormányzásnak.

<sup>(1)</sup> A C-392/02. sz. ügy 2005. november 15-i ítélete, és Geelhoed főigazgató következtetései.

<sup>(2)</sup> HL L 264., 2003.10.15.

<sup>(3)</sup> HL C 325., 2006.12.30.

2.4. A 2004. április 21-i 2004/387/EK határozat <sup>(4)</sup> programot hozott létre az interoperábilis páneurópai online közigazgatási szolgáltatások nyújtásáról az európai közigazgatások, a közösségi intézmények és más szervek, illetve az európai vállalatok és polgárok számára (IDABC program). Ez a határozat „közös érdekű” projekteket és horizontális intézkedéseket irányoz elő, melyek végrehajtását a Közösség vállalja magára érdekeltségének arányában (10. cikk).

2.5. 2006. március 17-én a tagállamoknak a belső piaci koordinációval foglalkozó konzultatív bizottságban levő képviselői elfogadták a belső piaci információs rendszer (IMI) általános végrehajtási tervét és olyan irányú fejlesztését, melynek célja a tagállami közigazgatások közötti kommunikáció javítása. A belső piaci információs rendszerek a személyes adatok védelme tekintetében történő végrehajtásáról szóló 2008/49/EK európai bizottsági határozat <sup>(5)</sup> az IDABC céljainak értelmében közös érdekű projektként osztályozza ezt a rendszert.

2.6. Az IMI célja a belső piac területén az olyan jogszabályok alkalmazásának megkönnyítése, amelyek információcserét követelnek a tagállami közigazgatások között.

### 3. Az Európai Bizottság közleménye

3.1. A jogi keretrendszerrel és a többi tagország felügyeleti gyakorlatával szemben tanúsított bizalmatlanság azt eredményezte, hogy a tagállamok újabb és újabb szabályokat léptettek életbe, és párhuzamos ellenőrzési mechanizmusokat vezettek be a határokon átvéelő tevékenységek vonatkozásában. A mai napig ez jelenti a belső piac zavartalan működését hátráltató egyik legnagyobb akadályt, ezért a tagállami hatóságoknak szorosan együtt kell működniük, és kölcsönösen bízniuk kell egymás rendszereiben.

3.1.1. Az IMI lehetővé fogja tenni a tagországok számára, hogy teljesítsék adatcserével kapcsolatos jogi kötelezettségüket. Ezenfelül az igazgatási együttműködés új útjait nyitja meg a résztvevők előtt – erre elektronikus információs rendszer hiányában nem lenne mód.

3.2. A belső piaci információs rendszer egyszerű eszközt kínál a különböző tagországokban működő illetékes hatóságoknak ahhoz, hogy más tagállamokban megtalálják a céljaiknak megfelelő hatóságokat, és tájékoztatásra irányuló kérést küldjenek nekik az uniós jogszabályok meghatározott jogterületeire vonatkozó, szerkesztett kérdéscsoportok segítségével.

3.2.1. A belső piaci jogszabályok megfelelő végrehajtása érdekében a tagállamoknak kommunikálniuk kell egymással, és az IMI egyik feladatát az jelenti, hogy hatékonyan csökkentse az információcserre fajlagos költségét. Ugyanakkor úgy tartották helyesnek, hogy a rendszer alkalmazását először két területre korlátozzák: a szakmai képzések elismerésére, ahol már el is indították a rendszert, és a szolgáltatásokról szóló irányelvre. Az ezen a két területen nyert tapasztalatok elősegítik majd a rendszer későbbi alkalmazását más, a belső piac működése szempontjából alapvetően fontos területeken.

3.2.2. A rendszer ezáltal elősegíti, hogy teret nyerjen a kölcsönös bizalom, mely elengedhetetlen a belső piac zavartalan működéséhez és a benne rejlő lehetőségek kiaknázásához.

3.3. Az IMI olyan többnyelvű eszköz, amelyet a 27 tagú és 23 nyelvű EU-ra fejlesztettek ki, bár az EGT 30 országában fogják alkalmazni. A többnyelvűség gazdagítja a rendszert. A fordítószolgálatok és gépi fordítóprogramok által támogatott új technológiák használatára épülő belső piaci információs rendszer jól példázza, milyen konkrét intézkedések révén tudja az Európai Unió a kihívások jelentette nehézségeket a lehető legnagyobb mértékben csökkenteni és az európai igazgatási struktúrák közötti kommunikációs szakadékot áthidalni.

3.4. A belső piac irányításának modernizációját illetően az IMI a határokon átnyúló együttműködés hatékonyabb, decentralizált és hálózatra épülő megközelítését teszi majd lehetővé.

3.5. Az IMI lehetővé teszi, hogy a tagállamok hatékonyabban együttműködhessenek a belső piaccal kapcsolatos jogszabályok végrehajtásában, mivel segítséget jelent az illetékes hatóságoknak a gyakorlati kommunikációt gátló olyan akadályok felszámolásában, mint a nyelvi különbségek és az egyértelműen kijelölt kapcsolattartó hiánya egy másik tagállamban. Célja, hogy növelje a tagállamok közötti napi szintű együttműködés hatékonyságát.

3.6. Kifejlesztése három alapelvre épül:

- a rendszer az igazgatási együttműködéssel kapcsolatban nem ró a tagállamokra további kötelezettségeket azokon felül, melyeknek a tagországoknak a vonatkozó belső piaci jogszabályokból következően már most is meg kell felelniük;
- kellően rugalmas ahhoz, hogy figyelembe vegye a különböző európai igazgatási struktúrák és kultúrák egyedi jellegzetességeit;
- egyetlen rendszerről van szó, mely újrafelhasználható elemekből építkezik. Kialakítása azt a célt szolgálja, hogy több különböző belső piaci jogszabály esetében alkalmazható legyen, és így szükségtelenné váljon, hogy idővel újabb és újabb információs rendszereket kelljen létrehozni.

3.7. Az Európai Bizottság közleménye joggal emeli ki az IMI és a személyes adatok védelme közötti összefüggést, hangsúlyozva, hogy a rendszer teljes egészében az idevonatkozó rendelkezések, elsősorban a 95/46/EK irányelv és a 45/2001/EK rendelet hatálya alá esik.

3.7.1. Az IMI által kezelt információkhoz csak azok a nemzeti hatóságok és szervek férnek hozzá, amelyeket az irányelvek – melyekre jelenleg a rendszert alkalmazzák – „illetékes szervekként” határoznak meg.

3.8. Végül az Európai Bizottság véleménye szerint a kívánt eredmény elérése érdekében növelni kell majd a képzéssel és a rendszer megismertetésével célzó tájékoztató tevékenységgel kapcsolatos befektetéseket. Az Európai Bizottság megvizsgálja majd a különböző lehetőségeket, és – amennyiben szükséges – fontolóra vesz majd egy oktatási és csereprogramot is.

<sup>(4)</sup> HL L 181., 2004.5.18.

<sup>(5)</sup> HL L 13., 2008.1.16.

3.9. Az Európai Bizottság 2009. június 29-én ajánlást <sup>(6)</sup> tett közzé a belső piac működésének javítására szolgáló intézkedésekről. Ebben olyan összehangolt együttműködési módszer elfogadását sürgeti, amely az Európai Bizottság és a tagállamok közötti partnerségre épül, azzal a közös céllal, hogy javítsa az egységes piac szabályainak átültetését, alkalmazását és végrehajtását. Mindez azt feltételezi, hogy a tagállamok közös felelősséget, és ebből kifolyólag proaktívabb szerepet vállaljanak az egységes piac működtetésében.

#### 4. Általános megjegyzések

4.1. Az IMI beindítása a határokon átnyúló együttműködés decentralizáltabb és hálózati alapú megközelítését hozza majd magával, aminek köszönhetően a polgároknak, az intézményeknek és a vállalatoknak több joguk lesz a jó igazgathoz. Meg kell tartani a rugalmasságra, az újrahajlásra és az arra irányuló alapelveket, hogy ne támasszanak további kötelezettségeket a tagállamokkal szemben.

4.1.1. A jó igazgathoz való jog ebben az esetben konkrétan azt jelenti, hogy könnyen hozzáférhetően pontos és konkrét információkat bocsátanak a polgárok rendelkezésére egyrészt azokról a tagállami követelményekről, melyeket a letelepedéshez, valamilyen szolgáltatás nyújtásához és a munkavállaláshoz kell teljesíteniük, másrészt pedig arról, hogy mely illetékes hatóságokhoz kell benyújtaniuk kérelmeiket. A rendszer közvetlenül tájékoztatást nyújt majd azokról az indokolatlan tagállami akadályokról is, melyek gátolják a közösségi jog által garantált közösségi szabadságjogok tényleges gyakorlását. Mindez lehetővé teszi majd az Európai Bizottság számára, hogy megfelelően fellépjen.

4.2. A belső piac hatékony működéséhez a tagállami hatóságoknak szorosan együtt kell működniük, kölcsönösen megbízva az IMI-ben és ezáltal elősegítve az átláthatóság és a jó kormányzás fokozását. Az egységes piaccal foglalkozó tagállami hatóságok közötti határokon átvívelő együttműködés elmélyítéséhez a tagállamoknak minden ahhoz szükséges intézkedést meg kell hozniuk, hogy garantálják a határokon átnyúló hálózatok és az Európai Bizottság által létrehozott olyan elektronikus információs rendszerek működőképességét, mint amilyen az IMI is.

4.3. A 2004/387/EK (IDABC) határozat a Közösség és a tagállamok között létrejövő páneurópai e-kormányzati szolgáltatások működési és fenntartási költségei tekintetében méltányos költségmegosztást ismertető sémát ír elő (7. cikk (3) bekezdés). Ennek megfelelően a tagállami szervezeteknek olyan beruházásokat kell eszközölniük, melyek az IMI megfelelő működéséhez szükségesek. Az EGSZB úgy véli, hogy mivel megosztott illetékességről, ezáltal pedig közös felelősségről van szó, a tagállamoknak is további erőfeszítéseket kellene tenniük.

4.4. A rendszer valódi bevezetése a tagállami szervek és az Európai Bizottság közötti igazgatási együttműködés elmélyítését feltételezi. A jövőben ki kell majd szélesíteni az IMI alkalmazási körét, amely jelenleg a szakmai képzésekről és a belső piacon nyújtott szolgáltatásokról szóló irányelvre korlátozódik.

4.4.1. Ennek érdekében a 2008/49/EK határozat olyan információcsere- és információfeldolgozási rendszert hoz létre, amelyben – a kényes információk miatt – a különböző érintett közigazgatási egységek csak részfeladatokat kapnak, azaz a teljes

rendszer egy bizonyos részének a kezelését. Így az IMI az Európai Bizottságon kívül az alábbi nemzeti szereplők részvételét igényli: egyrészt a rendszer koordinátorait, másrészt a rendszer felhasználóit. Ez utóbbiak vagy a nemzeti hatóság, vagy pedig a koordinátor felügyelete alatt dolgoznak, olyan funkcióban, melyet a kéréskezelők, allokátorok, engedélyező-véleményező és helyi adatkezelők jelölnek ki számukra.

4.4.2. Ezt a rendszert szükségszerűen össze kell hangolni az igazgatási együttműködés mechanizmusaival, amelyeket azok az irányelvek irányoznak elő, melyekre magát ezt a rendszert alkalmazni fogják, azaz az információcsere mechanizmusaival és azokkal a nemzeti hatóságokkal, amelyeket erre a célra a szolgáltatási, illetve a szakmai képzésekről szóló irányelvek kijelölnek. Ennek kapcsán figyelembe kell majd venni az IMI felhasználói és az említett irányelvekben kijelölt nemzeti hatóságok közötti esetleges közvetlen vagy közvetett kapcsolatokat, különösen azokat, amelyek közvetlenül vagy közvetlenül kihatnak a belső piacra.

4.4.3. A szolgáltatási irányelv kapcsán különösen célszerű kiemelni az alábbi, az IMI-vel való koordinációval összefüggő szempontokat:

- a) Az „illetékes hatóság” széles körű meghatározása (4. cikk).
- b) Egyablakos ügyintézési pontok létrehozása (6. cikk) és kapcsolattartó pontok kijelölése (28. cikk).
- c) Nagymértékben harmonizált engedélyezési és a kérelmezővel folytatott kommunikációs eljárások kialakítása (13. cikk).
- d) Riasztási mechanizmusok létrehozása (32. cikk), ami lehetővé teszi a tagállami hatóságok európai hálózatának kiépítését.

4.4.4. Végül a szakmai képzésekről szóló irányelv kapcsán célszerű lenne kitérni az alábbi együttműködési mechanizmusokra:

- a) A széles körűen értelmezett illetékes hatóság és a szakmai szervezetek által kibocsátott szakmai akkreditációk összehasonlítása (3. cikk).
- b) Tagállamok közötti közigazgatási együttműködés a szabad szolgáltatásnyújtáshoz (8. cikk).
- c) A szakmai képzések kölcsönös elismerésére irányuló eljárás harmonizációja a letelepedést elősegítendő (51. cikk).
- d) A közigazgatási együttműködés speciális rendszere, amely konkretizálja a fegyelmi eljárásokhoz és büntetőjogi szankciókhoz kapcsolódó információcsere feltételeit, az illetékes hatóságok és azok koordinátorának listáját (56. cikk) és végül nemzeti információs szolgálatok létrehozása, amelyekhez az irányelv végrehajtásával kapcsolatos konkrét tájékoztatási feladatokat rendelnek (57. cikk).

(6) HL L 176., 2009.7.7., 17. o.

4.4.5. Az EGSZB szerint az IMI rendszerének mielőbbi elindításához figyelembe kell venni az ebben az első szakaszban tervezett területekkel kapcsolatos szociális szempontokat (díjfizetési időszakok, nyugdíjjogosultságok stb.). Ez a megközelítés nemcsak az EGSZB hagyományos politikai álláspontját tükrözi, hanem abból is adódik, hogy valamely szakmai tevékenység és munka végzése közben a gazdasági és szociális szempontok közvetlenül és óhatatlanul összefüggnek egymással.

4.4.6. Az EGSZB már többször is utalt erre az összefüggésre: például a közelmúltban is, a belső piac szociális és környezeti dimenziójáról írt 2009. január 14-i véleményében, <sup>(7)</sup> amelyben kifejtette, hogy az európai intézményeknek éppúgy figyelembe kell venniük a jogos piaci érdekeket, mint azt, hogy a gazdasági szabadságjogokat úgy kell szabályozni, hogy azok gyakorlása ne ássa alá az uniós jogszabályok, a nemzetközi munkaügyi normák és a tagállami jog által elismert szociális jogokat, például a kollektív szerződéses tárgyalásához, megkötéséhez és végrehajtásához való jogot.

4.4.7. Az EGSZB ezzel kapcsolatban elsősorban harmonizációs intézkedéseket támogatott, például a szociális biztonság rendszereinek koordinációját és a nyugdíjak „hordozhatóságára” irányuló kezdeményezéseket. <sup>(8)</sup>

4.5. Az EGSZB amellett van, hogy a teljes közösségi jogalkotás hatékonyan működjön, és hogy teljesen aknázzák ki a belső piacban rejlő lehetőségeket, valamint hogy hozzanak megfelelő intézkedéseket az illetékes hatóságok tudatosítására és képzésére.

4.6. Az igazgatási együttműködés elmélyítésére egyrészt meg kell erősíteni az IMI és az abban részt vevő szervezetek működését, másrészt az EGSZB-re és a szervezett civil társadalom szervezeteire fontos szerep kell hogy háruljon különösen olyan kampányok révén, melyek megismertetik a rendszert, és bemutatják, hogy az milyen fontos szereppel bír a belső piac működése szempontjából.

4.7. Az EGSZB szerint az IMI működése és a közösségi jog fejlődése során szerzett tapasztalatok fényében a jövőre nézve általános elveket lehetne lefektetni az igazgatási együttműködés átfogóbb és részletesebb közösségi szintű szabályozása érdekében. Ehhez olyan rendeletet kellene elfogadni, amely kiterjed a legáltalánosabb szempontokra.

4.8. Ebben az értelemben az IMI jelenti a folyamat első szakaszát: az itteni szabályozással megegyező módon kell racionalizálni a tagállamok egymás közötti, illetve a köztük és az Európai Bizottság közötti igazgatási együttműködési rendszereket azokon a területeken, amelyek a belső piac működéséhez nélkülözhetetlen kölcsönös elismerésen és diszkriminációmentességen alapulnak. Egyszersmind az uniós polgárok számára fontos egyik terület megóvásáról is szó van, azaz a személyes adatok védelméről, amit úgy érnek el, hogy az IMI kezelésébe bevont felek között pontosan meghatározva felosztják a feladatokat, ami az Európai Bizottság idevonatkozó tevékenységének eredménye.

4.9. A személyes adatok védelmének rendszere és az IMI közötti kapcsolatot illetően pedig említést érdemelnek Ruiz-Jarabo Colomer főügyész közelmúltban megjelent következtetései <sup>(9)</sup>, amelyek a rendszert lefektető jogszabályok némelyikét értelmezik, és amelyeket itt is teljes körűen alkalmaznak. Megerősítette ezt az értelmezést az Európai Bíróság 2009. május 7-i ítélete is, amely szerint hozzáférési jogot kell biztosítani a címzettekéről vagy a címzettek kategóriáiról szóló információkhoz és a közölt információk tartalmához, nemcsak a jelenre, hanem a múltra vonatkozólag is, valamint határidőt kell kitűzni az ilyen információk tárolására, megfelelő egyensúlyt biztosítva az érintett azon érdeke között, hogy védje magánéletét, illetve a között a teher között, melyet az ilyen információk tárolási kötelezettsége jelenthet az adatkezelő számára.

4.10. Az értelmezés főként két olyan jogot érint, amelyeket a 95/46/EK irányelv szabályoz. Eszerint az egyik jog (az adatok egy éven belül való törlése) gyakorlása megnehezíti a másik jog (az érintett fél hozzáférése az adatok feldolgozásához) gyakorlását: az adatoknak az említett irányelv alapján való törlésével lehetetlenné válik a hozzáféréshez való jog gyakorlása, hiszen nem lehet tájékoztatást kérni olyan adatról, amely már nem létezik. Ésszerű lenne figyelembe venni a főügyész és az Európai Bíróság értelmezését, hogy lehetséges legyen a közösségi jog által elismert két jog egyidejű érvényessége és gyakorlása: az érintettet értesíteni kell arról, hogy adatait továbbadták, tájékoztatva őt arról is, hogy kinek, valamint arról is, hogy egyéni ideje van az adatokhoz történő hozzáférést biztosító jog gyakorlására, amely időtartam után törlik az adatokat, így azokhoz már nem lehet hozzáférni.

Kelt Brüsszelben, 2009. november 5-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Mario SEPI

<sup>(7)</sup> HL C 182., 2009.8.4., 1. o.

<sup>(8)</sup> HL C 228., 2009.9.22.

<sup>(9)</sup> 2008. december 22-i következtetések, C-553/07. sz. ügy.