

Az Európai Unió Hivatalos Lapja

C 18



Magyar nyelvű kiadás

Tájékoztatások és közlemények

54. évfolyam

2011. január 19.

Közléményszám	Tartalom	Oldal
I	<i>Állásfoglalások, ajánlások és vélemények</i>	
	VÉLEMÉNYEK	
	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság	
	462. plenáris ülés, 2010. április 28–29.	
2011/C 18/01	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az európai agrár-élelmiszeripari modell megerősítése (feltárási vélemény)	1
2011/C 18/02	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Közösségi agrármodell: a termelés minősége és a fogyasztók tájékoztatása, mint versenyképességi tényezők (feltárási vélemény)	5
2011/C 18/03	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A civil társadalom szerepe az EU–Montenegró közötti kapcsolatokban	11
2011/C 18/04	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Oktatás a befogadás szolgálatában: a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem eszköze (feltárási vélemény)	18
2011/C 18/05	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A fogyasztók és családok hitelhez való hozzáférése: visszaélések (saját kezdeményezésű vélemény)	24
2011/C 18/06	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Európai alapítványi alapokmány (saját kezdeményezésű vélemény)	30

HU

 Ár:
7 EUR

(folytatás a túloldalon)

Közléményszám	Tartalom (folytatás)	Oldal
2011/C 18/07	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Európai hajógyártás – A jelenlegi válság kezelése	35
2011/C 18/08	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az önfoglalkoztatás keretében végzett munka új trendjei: a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás speciális esete (saját kezdeményezésű vélemény)	44

III Előkészítő jogi aktusok

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

462. plenáris ülés, 2010. április 28–29.

2011/C 18/09	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Zöld könyv – a közös halászati politika reformja (COM(2009) 163 végleges)	53
2011/C 18/10	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz – Fenntartható jövő kialakítása az akvakultúra számára – Új lendület az európai akvakultúra fenntartható fejlődését szolgáló stratégiának (COM(2009) 162 végleges)	59
2011/C 18/11	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A GDP-n innen és túl – A haladás mérése változó világunkban (COM(2009) 433 végleges)	64
2011/C 18/12	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Európai Unió–Afrika partnerség – Afrika és Európa összekapcsolása: A közlekedési együttműködés megerősítése felé (COM(2009) 301 végleges)	69
2011/C 18/13	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 – Szolidaritás az egészségügyben – Az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek csökkentése az Európai Unióban (COM(2009) 567 végleges)	74
2011/C 18/14	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre – A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére és jogállására, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó minimumszabályokról (COM(2009) 551 végleges/2 – 2009/0164 (COD))	80
2011/C 18/15	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre – A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól (COM(2009) 554 végleges – 2009/0165 (COD))	85



I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

462. PLENÁRIS ÜLÉS, 2010. ÁPRILIS 28–29.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az európai agrár-élelmiszeripari modell megerősítése (feltáró vélemény)

(2011/C 18/01)

Előadó: **José María ESPUNY MOYANO**Társelőadó: **Carlos TRÍAS PINTO**

2009. július 23-i levelében az EU spanyol elnöksége az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 262. cikke értelmében vélemény kidolgozására kérte fel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot a következő tárgyban:

Az európai agrár-élelmiszeripari modell megerősítése (feltáró vélemény).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2010. március 25-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28–29-én tartott, 462. plenáris ülésén (az április 28-i ülésnapon) 124 szavazattal 1 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. A jelenlegi közösségi agrár-élelmiszeripari modell

1.1 A közös agrárpolitika (KAP) nemcsak a szó szoros értelmében vett első közös politikának tekinthető – amely a hatáskörök közelmúltbeli, a Lisszaboni Szerződés által történő kibővítése révén teljessé vált –, hanem valódi agrár-élelmiszeripari modellnek is. Ezért Európának kiemelt stratégiaként kell kezelnie, melynek nemzetközi viszonylatban is aktív, befolyásos szerepet kell játszania.

1.2 Miközben a Szerződések sorozatos reformjai során az eredeti célkitűzéseit mindvégig megtartotta, a közös agrárpolitika a közel ötven év alatt mindig igazodott az idők változásával járó új szükségletekhez: gazdálkodási eszközei és rendszerei, költségvetése folyamatosan megújultak, alkalmazkodott a társadalmi elvárásokhoz, fokozatosan nyitott harmadik országok felé, mára pedig olyan fenntartható agrár-élelmiszeripari modell alakult ki, amely egyre inkább figyelembe veszi mind a gazdasági, mind pedig a környezetvédelmi és a szociális megfontolásokat.

1.3 Ez az európai agrár-élelmiszeripari modell alakulása során eddig ésszerűen valósította meg alapvető célkitűzéseit: egészséges és biztonságos élelmiszer-ellátás biztosítását a lakosoknak, a világban vezető agrár-élelmiszeripari gazdasági rendszer kialakítását, valamint minőségi és a fogyasztók által nagyra értékelt termékek nagy választékának előállítását.

2. Előnyök és hátrányok

2.1 Bár a fentiek alapján általánosságban kedvezően nyilatkozhatunk a modelltől, tagadhatatlan, hogy néhány területre fejlesztésre szorul, ezek közül kiemelendők az alábbiak:

— olyan közös eszközökre van szükség, amelyek képesek ellenőrizni az elkövetkező években újra várható árhullámzást, megelőzendő a 2007-ben és 2008-ban tapasztalt eseményeket;

- javítani kell az agrár-élelmiszeripari minőségi rendszereket (eredetmegjelölések, oltalom alatt álló földrajzi jelzések, hagyományos különleges termékek), egyszerűsítve és ésszerűsítve előírásait, szigorítva technikai követelményeiket, valamint meg kell erősíteni a modellt, továbbá javítani kell indokolt védelmén a külső piacokon;
- olyan hatékony politikát kell kialakítani a közösségi agrár-élelmiszeripari termékek népszerűsítésére, amely termékeink gazdagságát és sokféleségét európai hozzáadott értékkel egészítené ki, és mindenekelőtt megfelelően ötvözné értékeinek népszerűsítését a termékek kereskedelmi célú fejlesztésével;
- ki kell dolgozni az agrár-élelmiszeripari lánc – termelés, feldolgozás és értékesítés – átfogó stratégiai tervét, előmozdítva a rendszer átláthatóságát és intézkedéseket hozva a domináns pozícióval való visszaélés, illetve a modell működését zavaró illegális gyakorlatok elkerülése érdekében;
- közös címkézési rendszer révén javítani kell a fogyasztók tájékoztatását, és olyan rendszert kell kialakítani, amely maximálisan kiaknázza az új információs technológiákban rejlő lehetőségeket oly módon, hogy a fogyasztó a lehető legmegalapozottabb döntést hozhassa.

3. A sürgős kihívások kezelése

3.1 Megújult intézményeivel és az új Szerződéssel új korszak kezdődik az Európai Unió életében. Egy sor új kihívással kell szembenéznünk, és olyan mélyreható változásokat kell véghezvinnünk, amelyek révén az Unió vezető szerephez juthat, és mindenekelőtt kiutat talál a jelenlegi gazdasági és pénzügyi válságból.

3.2 Ebben a kontextusban szemlélve a közösségi agrár-élelmiszeripari rendszernek megvannak a saját szükségletei, amelyeket figyelembe kell venni a 2013-tól alkalmazandó új közös agrárpolitikával kapcsolatos vita során. Ezek közül néhány ebben a dokumentumban is szerepel, más EGSZB-vélemények ⁽¹⁾ pedig részletesen foglalkoznak velük.

3.3 Ebben a véleményben az EGSZB részletesebben ki kívánja fejteni nézeteit a közösségi modell fenntarthatóságáról, és jelezni kívánja ennek jelentőségét. Mivel hosszú távon ez az egyetlen működőképes modell, ügyelnünk kell arra, hogy a közösségi piacon egységesen alkalmazzák, és el kell kerülnünk, hogy csak az európai szereplők tartsák be, mivel másképp nem biztosíthatjuk folyamatos működését.

4. A cél egy biztonságos, kiegyensúlyozott és igazságos modell kialakítása

4.1 Az európai agrár-élelmiszeripari modell egyértelműen a fenntarthatóság mindhárom – gazdasági, környezetvédelmi és szociális – dimenzióját figyelembe vevő rendszerre épül.

4.2 Így az elmúlt években és különösen a közös agrárpolitika legutóbbi reformja során jól megalapozott jogi rendelkezések kerültek bele, az alábbi kulcsfontosságú területekhez kapcsolódóan:

- az élelmiszer-biztonság és a nyomon követhetőség megerősítése;
- a biotermelés és az integrált termelés szabályozása, környezetbarátabb gyakorlatok, és általában véve a környezetvédelem;
- különféle állatjóléti rendelkezések alkalmazása, minden állati eredetű termékre kiterjesztve;
- szociális és a munkavállalók védelmét szolgáló rendelkezések megerősítése.

4.3 Az EGSZB megítélése szerint ez a modell alapvető a közös agrárpolitika jövőbeli fennmaradása szempontjából, és kulcsfontosságú ahhoz, hogy Európa versenyben tudjon maradni az egyre globalizáltabb világban. Ha az EU meg akar birkózni a kihívással egy olyan világban, amelyben a FAO szerint 2020-ra megduplázódnak az élelmiszer-termelési szükségletek, a fent említett, jogszabályba átültetett értékekre kell alapoznia, és törekednie kell az agrár-élelmiszeripari kutatás és termelés fokozására. Ha szembe kívánunk nézni a kihívásokkal egy olyan világban, amelyben a FAO szerint 2020-ra megduplázódnak az élelmiszer-termelési szükségletek, a fent említett (jogszabályba átültetett) értékekre kell támaszkodnunk, és törekednünk kell az agrár-élelmiszeripari kutatás és termelés fokozására.

4.4 A modell teljes megvalósítása azonban eddig is jelentős erőfeszítéseket követelt – és követel – a közösségi agrárszereplőktől, mind a termelés, mind a feldolgozás terén. Ezért nem logikus, hogy gyakorlati alkalmazása során olyan különféle hiányosságokat tapasztaljunk, amelyek a modell létét veszélyeztethetik.

4.5 Ezek közül az első az élelmiszerbiztonság, valamint az élelmiszerek, takarmányok, állatok és növények behozatalára vonatkozó közösségi előírások betartása területén tapasztalható. Európa a saját bőrén tapasztalta meg, hogy mind a fogyasztók, mind pedig az állatok és a növények magas szintű egészségvédelmét biztosítani kell, ez pedig ahhoz vezetett, hogy a közösségi élelmiszerjog elveiről szóló 178/2002/EK rendelet hatálybalépése után új szabványokat vezettek be. A jogalkotó azonban elsősorban a közösségi szereplők kötelezettségeiről rendelkezett, az importtermékekre vonatkozó kötelezettségeket pedig másodlagos kérdésként kezelte.

4.5.1 Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság adatai szerint napjainkban a belső piacon regisztrált élelmiszer-biztonsági riasztások több mint harmada az Unión kívülről származó termékekre vonatkozik. Az EGSZB emlékeztetni kíván arra, hogy az Európai Uniónak kötelessége garantálni a fogyasztók biztonságát és egészségét, valamint azt, hogy a piacra kerülő összes termék, köztük az importtermékek is megfeleljenek az előírásoknak.

4.6 A másik probléma, amellyel a közösségi termelőknek és élelmiszer-ipari szereplőknek szembe kell nézniük az, hogy a közösségi piacon mindez olyan egyenlőtlen helyzetet teremt, amely aláássa az importált termékekkel szembeni versenyképességüket.

⁽¹⁾ HL C 77., 2009.3.31.

4.6.1 Saját modellünk követelményeinek betartása jelentősen megnöveli a termelési költségeket, az importált termékek pedig amellet, hogy e követelmények némelyikének nem felelnek meg, egyes esetekben még kedvezményes tarifális elbánásban is részesülnek. ⁽²⁾

4.6.2 A Wageningen Egyetem által készített 2008-071. sz. LEI-jelentés szerint a tojtyúk tartására vonatkozóan az 1999/74/EK irányelv által bevezetett új állatjóléti követelmények betartása 8–10 %-os költségnövekedést jelent az átlagos közösségi gazda számára, akinek versenyeznie kell a Brazíliából és az Egyesült Államokból importált termékekkel, melyek nemcsak hogy nem felelnek meg hasonló állatjóléti követelményeknek, hanem olyan hatékony termelőrendszerekkel rendelkeznek, melyek normái távolról sem olyan szigorúak, mint a közösségi szabályozás (intenzív termelés, a gyógyszerhasználat enyhébb korlátozása, GMO-k korlátlan használata a takarmányban stb.).

4.6.3 Hasonló hatásuk van a szabályozási költségeknek is. Az európai takarmányágazat bizonyos nyersanyagok importjára szorul, mivel az európai termelés nem elégíti ki az igényeit. A GMO-kra vonatkozó uniós jogszabályokban foglalt szigorú korlátozások azonban megnehezítik a takarmány létfontosságú összetevőinek, pl. a Brazíliából vagy Argentínából származó gabonaféléknek, szójának vagy fehérjenövény-magoknak a behozatalát. Ezek a korlátozások közvetlenül érintik az európai hústermelő és -feldolgozó ágazatot, amelynek olyan költségnövekedéssel kell számolnia, amely mind az európai, mind (exporttörként) a külső piacokon csökkenti versenyképességét. Az EGSZB nem nyilatkozik arról, hogy helyes-e a GMO-k használata.

4.6.4 A Mezőgazdasági Főigazgatóság által a GMO-jogszabályok alkalmazásáról készített jelentésben maga az Európai Bizottság is elismeri, hogy a „zéró tolerancia” politikája akár 200 milliárd eurós veszteséget is jelenthet az európai agrárszektor számára. Ráadásul az európai fogyasztók feltételezett magas szintű védelme a gyakorlatban nem valósul meg, mivel az EU továbbra is importál olyan állatokból származó húst, tejet és egyéb termékeket, amelyek GMO-t tartalmazó takarmányt is kaptak. Ezért meg kellene teremteni a fogyasztók elvárásaira jobban tekintettel lévő termelési lánc kialakításának feltételeit.

4.6.5 Az ebben a pontban felsoroltakhoz hasonló problémák más területeken is felmerülnek, ahol a szabályozási költségek hasonlóan magasak, lásd például peszticidek (megengedett szermaradék-határértékek és egyéb környezetvédelmi határértékek), növényegészségügy és az állatok azonosítása.

4.7 Végezetül vannak olyan politikai jellegű megfontolások, amelyek miatt a jelenlegi helyzet aligha tartható fenn. Így például nem logikus, hogy az európai szereplőket saját piacukon hátrányos megkülönböztetés érje külső szereplőkkel szemben.

5. A szükséges megoldáskeresés

5.1 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Uniónak olyan megoldásokat kell találnia, amelyek révén javítható az európai

modell alkalmazása a belső piacon, tiszteletben tartva ugyanakkor a szabad versenyt és a nemzetközi normákat.

5.2 A megoldás több területen is fellépést igényel, egyes esetekben fokozatos végrehajtásra lehet szükség. A lehetséges intézkedések közül az EGSZB az alábbiakat emelné ki:

— *A hozzáférés feltételeinek javítása:* olyan importszabályozásra van szükség, amely képes biztosítani, hogy az Unió területére behozott állatok és növények – különösen azok, amelyeket az élelmiszerlánc részének szánnak – biztonságosak legyenek, és megfeleljenek az európai előírásoknak. Az is fontos, hogy a szabályozást harmonizált eljárások alapján végezzék, úgy, hogy a beléptetés helyétől függetlenül minden termék azonos biztonsági garanciát nyújtson. Ez az európai szereplők szempontjából kölcsönösség kérdése.

— *Az európai modell nemzetközi elfogadásának javítása:* az Európai Uniónak meg kell ismertetnie a globális szinten az ENSZ által is szorgalmazott fenntarthatósági értékekre alapuló modellt, és elő kell mozdítania annak nemzetközi elfogadását. Az olyan szervezeteknek, mint a WTO, a FAO és a CODEX Alimentarius Mundi, az OIE, az ILO, az UNCTAD stb. részt kell venniük ebben. Hasonlóképpen törekedni kellene nemzetközi szinten a lehető legmagasabb fokú jogszabály-harmonizációra, ily módon elejét véve az egyenlőtlen bánásmódnak.

— *Az fogyasztók egészségvédelmét célzó, illetve az állatjóléti rendszerek harmadik országokkal való kölcsönös elismerési rendszerének elmélyítése:* az Európai Uniónak kereskedelmi megállapodásaiba külön fejezeteket kell bevennie a humán- és növényegészségügyi, illetve élelmiszerbiztonsági rendszerek kölcsönös elismeréséről, oly módon, hogy a WTO által létrehozott kereten belül közös megegyezéssel állapítsák meg a megfelelő védelmi szinteket.

— *A nemzetközi technikai segítségnyújtás javítása,* olyan kezdeményezéseket támogatva, mint a „jobb képzés a biztonságosabb élelmiszerekért”, amely az Európába már vagy a jövőben potenciálisan exportáló fejlődő országokkal való technikai együttműködést támogatja technikusok képzése, előírások és szabványok kialakítása, tisztviselői csereprogram stb. révén.

— *Kereskedelmi ösztönzők:* az EU is megvizsgálhatná, hogy hogyan javítható a kereskedelmi, pénzügyi vagy fejlesztési együttműködés tekintetében alkalmazott elbánás azokkal a fejlődő országokkal szemben, amelyek harmonizálják rendszereiket az európai modellel.

— *Jobb szabályozás:* bár Európa nem folyamodhat a piacihoz való hozzáférést korlátozó protekcionista intézkedésekhez, azt sem hagyhatjuk, hogy modellünk saját piaci szereplőinket hozza hátrányos helyzetbe. A jogszabályok egyszerűsítése ezenkívül a felesleges adminisztratív terhek csökkentése terén is igen hasznos eszköz lehet.

⁽²⁾ Az EGSZB emlékeztet arra, hogy az EU az agrár-élelmiszeripari termékek első számú importőre a világon. Ezt a pozíciót a kevésbé fejlett és fejlődő országok számára létrehozott preferenciális vámrendszerek (GSP, GSP+, „Mindent, csak fegyvert nem”) alapján alakította ki.

5.2.1 Modellünk részben azokra a „közjavakra” épül, amelyeket a polgárok és a fogyasztók szükségesnek tartanak. Ezek közül a legfontosabbak az eredeten és a termelési módszereken alapuló minőség, az állatvédelem, az elővigyázatosság elve és a környezetvédelem.

5.2.2 Az európai politikának olyan eszközökre van szüksége, amelyek megakadályozzák a munkahelyek áthelyezését, hogy egyenlő feltételek mellett lehessen részt venni a versenyben, előmozdítva a tisztességes munkával kapcsolatos, a belső piacon elvárt társadalmi-foglalkoztatási normák⁽³⁾ alkalmazását. Az Európai Uniónak ezenkívül az érintett nemzetközi szervezetek (és különösen a WTO) keretében határozottan szorgalmaznia

kell az alapvető társadalmi-foglalkoztatási normák felvételét a nem kereskedelmi szempontok közé, hiszen a kereskedelem csak akkor lehet valóban szabad, ha igazságos is.

5.2.3 A jogalkotónak tehát azt kell elsőrendű célként tekintenie, hogy a szükséges jogi intézkedések elfogadásával visszaállítsa a megfelelő egyensúlyt.

5.3 Az EGSZB arra kéri az Európai Parlamentet, a Tanácsot és az Európai Bizottságot, hogy vegye figyelembe ezt a véleményt, továbbá szorgalmazza, hogy a spanyol elnökség tegyen ez irányú intézkedésjavaslatokat.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 28-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

⁽³⁾ Az ILO 87., 98., 105., 111., 135. és 182. sz. egyezménye; a munka világára vonatkozó alapvető elvekről és jogokról szóló ILO-nyilatkozat; a multinacionális vállalatokra és a szociálpolitikára vonatkozó alapelvek tripartit nyilatkozata (ILO); a kényszermunkáról szóló ILO-nyilatkozat; a hátrányos megkülönböztetésről szóló ILO-nyilatkozat; az ILO tisztességes munkára vonatkozó menetrendje; a gyermekmunkáról szóló ILO-nyilatkozat; az OECD vállalatirányítási elvei; az OECD multinacionális vállalatokra vonatkozó iránymutatásai; az ENSZ Millenniumi Nyilatkozata.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Közösségi agrármodell: a termelés minősége és a fogyasztók tájékoztatása, mint versenyképességi tényezők (feltáró vélemény)

(2011/C 18/02)

Előadó: **Carlos TRIÁS PINTO**

2010. január 20-án az Európai Unió spanyol elnöksége úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Közösségi agrármodell: a termelés minősége és a fogyasztók tájékoztatása mint versenyképességi tényezők (feltáró vélemény).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2010. március 25-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28–29-én tartott, 462. plenáris ülésén (a 2010. április 28-i ülésnapon) 116 szavazattal 1 ellenében, 5 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB a minőségpolitika és a fogyasztói tájékoztatás megerősítését ajánlja, mivel ezek kulcsfontosságúak az európai agrár-élelmiszeripar versenyképessége elősegítéséhez és a mezőgazdaságról alkotott kép javításához. Ehhez elengedhetetlenek az alábbiak:

- az agrártermelés szociális, környezetvédelmi, egészségügyi és állatjóléti vonatkozásainak érvényre juttatása, új, az információs és kommunikációs technológiákon (IKT-ken) alapuló eszközöket alkalmazva;
- a meglévő akkreditációs eszközök konzisztensebbé és koherensebbé tétele, egyszerűsítést, harmonizálást és tisztázást célzó irányelvek révén;
- a párbeszéd csatornáinak megerősítése a termelők, ipari szereplők, kereskedők és fogyasztók között, továbbá hatékony kommunikációs stratégiák kialakítása a polgárok megszólítására.

1.2 Az EGSZB konkrétan az alábbi különböző intézkedések végrehajtását javasolja:

1.2.1 Eszközök

- **Az IKT-k felvétele a kommunikációs eszközök közé.** Az IKT-k jelen vannak mindennapi életünkben, azonban a vásárlás folyamata során egyelőre még nem alkalmazzuk őket. Az áruházi polcokra tájékoztatási eszközökként való kihelyezésük lehetővé tenné, hogy az információkat folya-

matosan frissítsék (az agrártermékek gyorsan cserélődnek), a fogyasztók válogassanak közülük, illetve bárholnan beszerezhessek őket.

- **A nyomon követhetőség mint az állítások megbízhatóságát biztosító eszköz.** A termelési láncban egy sor különféle szereplő vesz részt, aki az átfogó minőség különböző társadalmi-környezeti vonatkozásaiért felel. A nyomon követhetőség nem csupán e szereplőknek, hanem a termékek kezelési módjának és a termékekre vonatkozó mutatóknak az azonosítását is lehetővé teszi.

1.2.2 Tevékenységek

- **Átfogó minőségi kritériumok beillesztése olyan meglévő önkéntes szisztémákba,** mint például az EU ökocímke-rendszere (amennyiben annak hatályát kiterjesztik az agrártermékekre is), vagy pedig olyan létező minőségi szabványokba, mint az oltalom alatt álló eredetmegjelölések vagy földrajzi jelzések.

- **Új, önkéntes hitelesítési rendszer létrehozása a társadalmi-környezeti vonatkozásokra,** amelyek alapján a fogyasztó gyorsan, egyszerűen és megbízhatóan értékelheti a terméket az átfogó minőség szempontjából.

1.2.3 Stratégiák

- **Az európai minőség népszerűsítése.** Az EGSZB az európai agrártermékekről szóló kommunikációs kampányok bővítését javasolja, amelyek kiemelik e termékek magas minőségi normáit és sokszínűségét.

— **Az intézkedések előmozdítása és integrációja.** Az **adminisztrációnak** lehetősége van felhasználni a rendelkezésére álló, alábbi eszközöket a szociális és környezeti normákat betartó agrártermékek népszerűsítésére: közbeszerzés, differenciált adóztatás, tájékoztató kampányok és termelésösztönzők.

2. Bevezetés

2.1 Az éghajlatváltozás hatásainak észlelése, a természeti erőforrások fokozatos kimerülése és a javak eloszlásának növekvő kiegyensúlyozatlansága révén társadalmunk napról napra érzékenyebbé válik a nagy szociális és környezeti kihívások iránt.

2.2 Paradox módon e fokozatos tudatosodást alig támasztják alá a vásárlási döntések (vagyis ún. tudatos és felelős fogyasztási tevékenység), ami sajnos nyilvánvalóvá teszi a fogyasztók elméleti álláspontja⁽¹⁾ és mindennapi gyakorlata között növekvő szakadékot.

2.3 Azonban nem veszíthetjük szem elől, hogy jelentős gazdasági bizonytalanság idején igen nehéz a hagyományos ár-termék egyenletbe⁽²⁾ olyan változókat állandó jelleggel beilleszteni, mint a társadalmi vagy környezeti hatás, főként ha ez kihat a fogyasztó által fizetendő összegre. Ennek ellenére azt sem szabad elfelejtenünk, hogy a társadalmi-gazdasági válság a környezeti válsággal egyszerre alakult ki, és nem lehet ezeket egymástól függetlenül vizsgálni. Másként kifejezve, Jacques Delors szavaival élve: „az értékválság azt jelenti, hogy olyan világban élünk, ahol minden eladó”. Felül kell tehát vizsgálnunk az értékrendünket.

2.4 Szerencsére az Európai Unióban magas szintű egészségügyi, környezetvédelmi, szociális és állatjóléti normákon alapuló agrár-élelmiszeripari termelési rendszerrel rendelkezünk, amely átfogó minőségi rendszernek nevezhetünk, és amely kétségtelenül értékpluszt nyújt számunkra a világ többi részéhez képest, azonban versenyképességi kockázatokat is magában rejt.

2.5 Az átfogó minőséget meghatározó szempontok jelentős része szerepel a jogszabályokban, illetve az európai agrár-élelmiszeripari gyakorlatok részét képezi, így már teljesítik őket a termékek és a termelők. Sajnos ez nem érvényes az Unión kívüli országokból behozott termékek nagy hányadára. Ez az eltérés egyre nagyobb különbséget eredményez az EU-ból és az azon kívülről származó agrártermékek ára között, az előbbieknél versenyképességének csökkenését idézve elő.

2.6 Végül soron e minőség iránti elkötelezettség, amely egy régi hagyomány és a kiválóság elérésére irányuló elszánt munka

gyümölcse, versenyképességi kockázatból további fejlődési lehetőségé kell, hogy váljon, ahogyan az ma történik is. Ehhez olyan új stratégiákra van szükség, amelyek érvényre juttatják termelési modellünk megkülönböztető jegyeit, és a fogyasztókat az európai termékek előnyben részesítésére ösztönzik, különösen hangsúlyozva a fogyasztók felé irányuló kommunikációs politikákat, ehhez felhasználva számos különféle csatornát és kiaknázva elsősorban az IKT-ket (információs és kommunikációs technológiákat), amelyek hatásos eszközök a fogyasztók oktatására és tájékoztatására.⁽³⁾

2.7 Ezzel párhuzamosan el kell majd gondolkozni a technikai és gazdasági jellegű támogatásokon, amelyekre a többfunkciós mezőgazdaság paradigmájának további fejlődése érdekében van szükség, biztosítva az európai agrárvállalkozások életképességét, a termelőknek méltányos árat garantálva, továbbá stabil és színvonalas munkahelyeket őrizve meg, ami alapvető tényező a modell fennmaradása szempontjából.

2.8 Az EGSZB kiemeli továbbá, hogy a versenyképességnek a mezőgazdasági termékek minőségére és a fogyasztókkal való kommunikációra irányuló politikákon keresztül javítását az agrár-élelmiszeripari értéklánc újbóli kiegyensúlyozását célzó intézkedéseknek kell kísérniük. Ebben az értékláncban jelenleg többszörösen torzultak az árak, mivel egyes szereplők visszaélnék domináns pozíciójukkal.⁽⁴⁾

3. Fogyasztók, minőség és társadalmi-környezeti szempontok

3.1 Az EGSZB már több alkalommal kinyilvánította elkötelezettségét a fenntartható fejlődés iránt, amelyet az EU-n belüli környezeti, gazdasági és szociális fejlődés útjának tekint. E kötelezettségvállalás meg tudná erősíteni a már létező európai mezőgazdasági modellt. Ennek során felülvizsgálnák a minőség jelenlegi fogalmának meghatározását, amelyben alapvetően a termék lényegi, hagyományos minőségi tulajdonságai (íz, megjelenés, méret stb.) dominálnak. E megközelítést el kellene mozdítani egyéb, a termelési környezettel összefüggő, szociális, környezetvédelmi, egészségügyi, biztonsági és állatjóléti szempontok felé. Ezt átfogó minőségnek hívjuk majd, amely új kiválósági mutatókon alapul.

3.1.1 Többek között az alábbi különféle kritériumokat és mutatókat lehetne figyelembe venni:⁽⁵⁾

Környezeti hatás:

— öntöztéstípusok,

— a termékkel összefüggő energiafogyasztás,

⁽¹⁾ Az Eurobarométer 2009 júliusában kiadott felméréséből kiderül, hogy öt európai polgár közül négy – állítása szerint – figyelembe veszi az általa vásárolt termékek környezetre gyakorolt hatásait, és többségük támogatja a termékek környezetvédelmi teljesítményének javítását célzó intézkedések bevezetését.

⁽²⁾ A vásárlási döntést befolyásolják ezenkívül a termék alapvető tulajdonságai (így a megjelenés, a presztízs, a tápérték stb.) és magával a fogyasztóval kapcsolatos tényezők (a rendelkezésére álló idő, a közlés stb.).

⁽³⁾ Tágabb értelemben véve, vagyis belefoglalva a potenciális fogyasztókat is: a diákokat is el kell érnie, kiterjesztve a fogyasztóoktatási eszközök hatókörét rájuk is.

⁽⁴⁾ COM(2009) 591. sz. közlemény: „Hatékonyabban működő élelmiszer-ellátási lánc”.

⁽⁵⁾ Ez csupán tájékoztató jellegű lista, amely példákat hoz az átfogó minőség különféle vonatkozásaival kapcsolatos, különböző mutatótípusokra. A termék típusától és feldolgozottságának fokától függően egyedi mutatók kidolgozása is szükséges lesz.

- a termelés helyétől való távolság,
- csomagolástípusok,
- hulladékkezelés.

Társadalmi tényezők:

- a származási ország jogszabályainak betartása,
- a kiskereskedelmi ár és a termelői ár közötti kapcsolat,
- munkaszerződés-típus (határozatlan idejű/eseti jellegű),
- fogyatékkal élők alkalmazása,
- nők és férfiak közötti egyenlőség.

Állattípusok:

- tenyésztési és istállótípusok,
- takarmánytípus,
- szállítási rendszer,
- leölési módszer.

3.2 Az uniós termékek az átfogó minőség ezen új keretében tudják majd megkülönböztetni magukat a többi ország termékeitől, mivel az EU és a tagállamok – a többi termelő országénál jóval szigorúbb – szabályozásának köszönhetően a felsorolt kritériumok közül sokat már teljesítenek. A problémát az jelenti, hogy a szabályozott tényezők többségét nem ismeri a fogyasztó, ami azzal jár, hogy nem veszi azokat figyelembe vásárlási döntései során, különösen akkor, ha kételkedik a termékkel kapcsolatos állítások érvényességében. Következésképp tájékoztatni és nevelni kell majd a fogyasztót annak érdekében, hogy elősegítsük a jobb tulajdonságokkal bíró termékek iránti kereslet növekedését.

3.3 Nem került megemlítésre az élelmiszer-biztonság kérdése, mivel nem pusztán kiválósági kritériumról van szó, hanem sokkal inkább az európai polgárok egészséghez való jogának garantálásához nélkülözhetetlen elemről. Az EGSZB ismét megdöbbenésének ad hangot annak a hanyagságnak a láttán, amellyel továbbra is engedélyezik maradéktalanul nyomon nem követhető, valamint az EU-ban tiltott szintetikus anyagokkal kezelt élelmiszerek behozatalát (az élelmiszerekre vonatkozó jogszabályoknak az Európai Bizottság és a tagállamok általi kétes értelmezése miatt). Az ilyen termékek forgalomba hozatala a fogyasztók becsapását jelenti, és tisztességtelen verseny elő az európai termelőkkel szemben.

4. A nyomon követhetőség mint a minőségről való tájékoztatás eszköze

4.1 Az agrár-élelmiszeripari ágazatban napjainkban világszerte születnek olyan kezdeményezések, ⁽⁶⁾ amelyek révén egy termék teljes életciklusa nyomon követhető. Találunk példákat mind kötelező (például az EU-ban a marhahúsra vonatkozóan), mind pedig önkéntes rendszerekre (különböző értékesítési láncok vagy a *szénlábnym*-típusú kezdeményezések).

4.2 Az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy – elvben, önkéntes jelleggel – az eszközt új célra is alkalmazni lehetne a minőségbiztosítás területén a termékkel kapcsolatos különféle társadalmi-környezeti szempontok vagy mutatók beépítésével, annak érdekében, hogy a fogyasztó számára érthetőbbé tegyék az információkat. Ezért azt javasoljuk, hogy ez a hatékony és megbízható eszköz a hozzá tartozó tanúsításokkal vagy ellenőrzésekkel együtt arra szolgáljon, hogy a fogyasztó vásárlási döntéseit tudatosan, valamint garantáltan biztos és valós adatok alapján hozza meg.

4.3 Olyan mechanizmusok bevezetésére is szükség van, amelyek révén láthatóvá tehető az ide kapcsolódó mutatók. Ezek a címkén található hagyományos információktól – legyen szó akár értékskáláról (mint az energiahatékonyságé), akár logóról (ökocímke, eredetmegjelölés), akár állításról („újrahasznosítható termék”) – az IKT használatáig terjedhetnek.

5. Az információs és kommunikációs technológiákban rejlő lehetőségek a fogyasztóknak az agrártermékek minőségéről való tájékoztatása tekintetében

5.1 Mostanáig a fogyasztó első számú termékinformáció-forrása a címke volt. Bár alapvetőnek tartjuk a címkézés szerepét a tájékoztatás átláthatóságában, ennek ellenére nem értünk egyet azzal, hogy erre a kis helyre egyre több önként vagy kötelezően feltüntetendő információt sűrítene rá, emiatt az üzenetek egyre átláthatatlanabbak és nehezebben érthetőek, nemcsak azok mennyisége miatt, hanem azért is, mert némelyik bonyolult (jó példa erre a tojásokra nyomtatott kód, amelyben a tenyésztés módjára és a származási országra vonatkozó információ, továbbá a termelő azonosítószáma mind megtalálható).

5.2 Az agrártermékeknek emellett van egy fontos jellegzeteségük: az áruházi polcokon gyorsan cserélődnek (napi fogyasztási cikkek), részben a termékek idényjellege miatt, részben pedig az év vagy akár a szezon során a beszállítók gyakori változása miatt.

5.3 Másrészről az IKT-k sok polgár számára már nem ismeretlenek, és jelentős változáson mentek keresztül mind adatértelmezési és -tárolási kapacitásuk (pl. QR-kódok ⁽⁷⁾), mind pedig áruk csökkenése tekintetében. A fogyasztók tájékoztatása szempontjából gondolni kell mind a fogyasztók személyes eszközeinek (pl. mobiltelefonok), mind pedig a magában az üzletben található eszközöknek (pl. LCD érintőképernyők) ilyen célú felhasználására, illetve a vásárlás előtti és utáni internethasználatra.

⁽⁶⁾ www.tracefood.org vagy www.foodtraceability.eu.

⁽⁷⁾ A QR-kód (Quick Reference), más néven: „vonalkód”, vagy grafikus mátrix, adatokat tárol. Egyfajta, (web)kamerával felszerelt mobil eszköz segítségével történő leolvasása révén megismerhetők az általa tárolt adatok.

5.4 Egyes országokban, például Olaszországban már alkalmazzák ezeket a technológiákat a fogyasztótájékoztatási és termékminőség-tanúsítási rendszerek javítására:

— A „Campagna amica” piacok bizonyítják, hogy a termelői és a fogyasztói árak közötti különbségen belül jelentős az a mozgástér, amelyen belül biztosítani lehet, hogy a családok megfizethető áron tudjanak vásárolni, ugyanakkor a gazdák jövedelme is magasabb legyen.

— A „Tac salva mozzarella” az első elemzőrendszer, amely megmutatja, hogy egy adott mozzarella sajt valóban friss tejből készült-e, avagy mélyhűtött vagy hűtött savóból. Az új technológia a termelők és a fogyasztók élelmiszer-hamisítás elleni védelmének konkrét eszköze.

5.5 Mindezek alapján az EGSZB azt ajánlja, hogy vizsgálják meg, milyen lehetőségek rejlenek az IKT-ban a fogyasztók tájékoztatása tekintetében, különös tekintettel azokra a technológiákra, amelyek a vásárláskor hasznosak lehetnek, mivel a vásárlási döntések többsége az áruházi polcok előtt születik meg.

6. A címkézés és az új minőségi mutatók

6.1 Az uniós ököcímke („európai virág”) hatályának kiterjesztése az élelmiszertermékekre

6.1.1 Az európai címke a környezeti minőségre utaló megkülönböztető jelzés. Az uniós ököcímke elnyeréséhez a termékek vagy szolgáltatások elé követelményként állított környezeti minőségi kritériumok megállapítása az életciklus-elemzésen alapul, azaz biztosítani kell, hogy a termék hasznos élettartama során mindvégig megfeleljen bizonyos környezetvédelmi előírásoknak.

6.1.2 Amint elkészül az Európai Bizottság által tervezett tanulmány⁽⁸⁾ (2011. december 31-ig), az EGSZB véleményt nyilvánít róla, két fontos szempont figyelembevételével:

— Új jelzés bevezetése a már így is elég sok információt tartalmazó élelmiszercímkéken.

— A biotermékek címkéjével való esetleges fogalmi összekeverés veszélye (A Tanács 2007. június 28-i 834/2007/EK rendelete az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről).

6.1.3 Az viszont pozitívumot jelentene, hogy a fogyasztó valószínűleg felismerné a szimbólumot, ha már korábban látta más termékeken, és a kritériumok is szélesebb körűek volnának, mint a biotermelésre vonatkozók.

6.1.4 Az EGSZB azt javasolja az Európai Bizottságnak, hogy az elkészítendő tanulmány keretében vizsgálja meg, hogy az egész rendszer tekintetében kísérleti jelleggel az élelmiszerter-

mékek esetében be lehetne-e vezetni társadalmi-gazdasági kritériumokat (pl. állatjólét, esélyegyenlőség), az ököcímke vonatkozó **1980/2000/EK rendelet** által meghatározott keret áthágása nélkül.

6.2 Környezeti és társadalmi kritériumok beépítése a jelenleg meglévő különféle minőségi szabványokba

6.2.1 Köztudott, és az EGSZB is már többször említette, hogy az Unióban több agrártermék-minőségi rendszer, valamint számos magáncímke és -tanúsítás létezik, ezek mindegyike többek közt az alábbi közös célokért jött létre:

— A termékek biztonságosságának és minőségének garantálása a végső fogyasztó számára.

— A termékek hozzáadott értékének növelése a különféle piaci szereplők (termelők, feldolgozók és forgalmazók) versenyképességének javítása érdekében.

6.2.2 Tekintettel az Unió cselekvési keretén belül jelenleg létező számos magán és állami minőségjelzésre, az említett célkitűzések elérése korántsem garantált, és akár az eredeti szándékokkal ellentétes eredményekhez vezethetnek, ami pedig az alábbi következményekkel járhat:

— a fogyasztók összezavarodnak, mivel nem ismerik a különféle rendszereket,

— a fogyasztók elveszítik a címkékbe vagy tanúsításokba vetett bizalmukat,

— érdekellentétek alakulnak ki a tanúsítási vagy címkézési rendszerhez tartozó, illetve nem tartozó termelők között, sőt, a különféle tanúsítási vagy címkézési rendszerhez tartozó termelők között is,

— a(z) európai szintű tanúsítással rendelkező termékek védtelessé válnak a harmadik országokból származó termékekkel szemben.

6.2.3 Ezzel összefüggésben jó volna, ha az EU szorgalmazná az uniós agrártermékekre vonatkozó minőségi rendszerek egyszerűsítését és számuk csökkentését célzó intézkedéseket.

6.2.4 Az EGSZB azt javasolja az Európai Bizottságnak, hogy rendszerek vagy kritériumok egyesítésekor használja ki az alkalmat arra, hogy előmozdítsa az alábbi hivatalos tanúsítási rendszerek környezeti és társadalmi kritériumokkal való kiegészítését (vagy a rendszerek módosítását): biogazdálkodási címke, oltalom alatt álló eredetmegjelölés (OEM) vagy földrajzi jelzés (OFJ), hagyományos különleges termék (HKT) stb., mégpedig betartandó minimumkövetelményként.

⁽⁸⁾ Amint az az uniós ököcímke-rendelet felülvizsgálatára vonatkozó javaslat tervezetének 6. cikkében szerepel (Az Európai Parlament 2009. április 2-i jogalkotási állásfoglalása a közösségi ököcímkerendszerről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2008)0401 – C6-0279/2008 – 2008/0152(COD))).

6.2.5 Egyes forgalmazási előírások esetében is helyénvaló volna a minőségjelzések bevezetése, különösen azoknál, amelyek részben már tartalmazzák őket (mint esetleg a „hegyi” vagy „alacsony szén-dioxid-kibocsátású” termékekre vonatkozóan választható fenntartott jelölések⁽⁹⁾).

6.2.6 A magántanúsítványok tekintetében hasznos volna, ha az EU a környezeti és szociális mutatókat is figyelembe véve minden előírás esetében meghatározná a minimálisan teljesítendő szintet, és előmozdítaná a különféle tanúsítási típusok harmonizálását és egységesítését. Példaként említhetjük a COSMOS szabványt (<http://www.cosmos-standard.org>), amelyet több európai tanúsítási szervezet közösen dolgozott ki azzal a céllal, hogy a természetes és környezetbarát kozmetikumok tanúsításához egységes minőségjelzést hozzon létre olyan egyszerű szabályok alapján, amelyek a megelőzés és a biztonság elvének követésére irányulnak minden termelési szinten, a nyersanyagok beszerzésétől kezdve a kész termékig. Ez a tanúsítás 2010 áprilisától lesz használható.

6.3 Társadalmi-környezeti szempontokat figyelembe vevő, új önkéntes tanúsítási rendszer létrehozása

6.3.1 Olyan új minőségtanúsítási rendszer előmozdításáról van szó, amely figyelembe veszi a társadalmi-környezeti szempontokat, az agrártermékek egész életciklusa során biztosítva környezeti hatásaik minimalizálását, ugyanakkor az olyan társadalmi követelmények betartását is, mint az egyenlőség, a méltányos javadalmazás vagy az értéklánc egyensúlya.

6.3.2 A rendszer révén további információk kerülnének a címkére, hogy megkülönböztethetők legyenek azok a termékek (illetve termelők), amelyek társadalmi és környezetvédelmi szempontból jó példával járnak elől. Jelenleg az ilyen rendszerek létrehozását több állami és magánszerv is vizsgálja.

6.3.3 Az új rendszer kidolgozása során be kell tartani az ISO 1402X szabványsorozat előírásait, amelyek közül kiemelendő, hogy a címkén szereplő információ pontos, ellenőrizhető és releváns legyen, és ne legyen megtévesztő. Emellett figyelembe kell venni többek között az alábbi vezérelveket:

- minőségi (logó vagy egyéb értékelőrendszer) vagy mennyiségi (mutatók és hozzájuk tartozó értékek) rendszer legyen-e;
- önbevalláson alapuljon-e vagy szükség van-e tanúsítási eljárásra;
- a mutatók kötelező jellegűek legyenek-e (IGEN vagy NEM), vagy pontozáson alapuljanak, esetleg vegyesen;
- hogyan biztosítható a rendszer átláthatósága.

⁽⁹⁾ COM(2009) 234. sz. közlemény a mezőgazdasági termékekre vonatkozó minőségpolitikáról.

7. Az európai termékek népszerűsítése („európai minőség”)

7.1 Bár az EGSZB már kifejtette, hogy nem támogatja az EU-követelményekről szóló jelölés használatát (NAT/413⁽¹⁰⁾), a harmadik országok termékeivel szembeni pozicionálásuk javítása érdekében elő kell mozdítani az európai agrártermékek (környezeti szempontokra is kiterjesztett) minőségi értékeit.

7.2 Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy az érdekelt felek konszenzusán alapulva mozdítson elő egyedi kommunikációs eszközöket az agrár-élelmiszeripari ágazat számára, hangsúlyozva az európai agrártermékek minőségét. Ebből a szempontból, a különbségek ellenére, már vannak más ágazatokban is olyan ismertetőjegyek, amelyek révén a fogyasztó azonosítani tudja a minőségi termékeket. Ilyen például az energiahatékonysági címke (a termékek energiahatékonyság alapján történő besorolása és ennek jelölése, amely a gyártókat egyértelműen hatékonyabb termékek gyártására ösztönözte) vagy a jelölés (amely az Európában való értékesítéshez teljesítendő biztonsági előírásoknak való megfelelést jelzi, és arra kötelezi a harmadik országokból behozott termékeket, hogy megfeleljenek az európai előírásoknak).

7.3 Emellett a (főként kötelező megfelelésen alapuló) minőségről való tájékoztatást is javítani kell tájékoztatási kampányok révén, a termék fő minőségi jellemzőit kiemelő jelmondat vagy szlogen segítségével. Ezek a kampányok lehetnek általános jellegűek (például a bio- vagy ökotermékek népszerűsítésére), vagy irányulhatnak kifejezetten egy adott termékre vagy termékcsoportra.

8. Az intézkedések integrálása felé vezető út (integrált termékpolitika)

8.1 Már az integrált termékpolitikáról szóló 2001. február 7-i zöld könyv is megemlíti a környezetbarát termékek ösztönzését célzó intézkedések bevezetését, a beszerzéstől kezdve a különleges adóztatáson át a tájékoztatásig a közigazgatási szervek rendelkezésére álló összes eszköz felhasználásával. Az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz és a Régiók Bizottságához címzett, a fenntartható fogyasztásról, termelésről és iparpolitikáról szóló cselekvési tervre vonatkozó európai bizottsági közlemény újra foglalkozik a témával, ezúttal azonban kifejezetten az ipari termékek vonatkozásában, gyakorlatilag meg sem említve a mezőgazdasági eredetű termékeket.

8.2 Alaposan meg kellene vizsgálni többek között a közbeszerzésben rejlő lehetőségeket (jelenleg ez csak a bio- vagy integrált gazdálkodásra és az állatjólétre koncentrál), a felelősségteljes termelés ösztönzőit (a társadalmi és környezetvédelmi szempontokat figyelembe vevő termékek támogatása), illetve a fogyasztók tájékoztatását. Ezzel kapcsolatban nagyon fontos annak hangsúlyozása, hogy a minőségi termékek azonosításában a minőségi mutatóknak is szerepet kell játszaniuk. Jelenleg a fogyasztók jelentős része számára a minőséget még mindig a termék jó külső megjelenése vagy más termékspecifikus tulajdonság jelenti. Olyan fogyasztók is vannak, akik úgy gondolják, hogy egy biotermék társadalmi és környezetvédelmi szempontból is feltétlenül kiváló minőséget képvisel, pedig ez nem minden esetben igaz.

⁽¹⁰⁾ HL C 218, 2009.9.11.

8.3 Csak ezeknek a keresletre és a kínálatra egyaránt ható elemeknek az összjátéka révén lehet feloldani az etikai állásfoglalások és a valós viselkedés közötti ellentmondást, amely mind a fogyasztók, mind pedig a termelők és a forgalmazók részéről tapasztalható.

8.4 Végül az EGSZB hatáselemzést javasol azoknak az előnyöknek és hátrányoknak a feltárására, amelyekkel a javasolt intézkedések bevezetése járna az uniós agrármodellre nézve.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 28-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A civil társadalom szerepe az EU–Montenegró közötti kapcsolatokban

(2011/C 18/03)

Előadó: **Vladimíra DRBALOVÁ**

2009. július 14-i levelében Margot WALLSTRÖM és Olli REHN biztos felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy dolgozzon ki feltárási véleményt a következő tárgyban:

A civil társadalom szerepe az EU–Montenegró közötti kapcsolatokban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Külkapcsolatok” szekció 2010. április 12-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28–29-én tartott, 462. plenáris ülésén (az április 28-i ülésnapon) 101 szavazattal, 6 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Ajánlások e vélemény súlyának alátámasztására, mind Montenegró, mind pedig az európai intézmények számára:

A montenegrói parlament részére:

1.1 Parlamenti rendeletben kellene meghatározni a nem kormányzati szervezetek képviselőinek az EU Integrációs Nemzeti Tanácsba ⁽¹⁾ történő kinevezését szabályozó eljárást, amelyet az uniós ügyekben tapasztalattal rendelkező nem kormányzati szervezetek hitelességének és legitimitásának világos kritériumaira kellene alapozni.

1.2 Az önkéntességről szóló, még el nem fogadott törvényt a nem kormányzati szervezetek álláspontjának figyelembevételével kellene kidolgozni.

A montenegrói kormány részére:

1.3 A kormánynak meg kell erősítenie a korrupció elleni küzdelmet, összhangban az elért haladásról szóló európai bizottsági jelentésben megfogalmazott ajánlással. Számos területen még mindig elterjedt a korrupció, és ez továbbra is igen súlyos problémát jelent.

1.4 Fokozni kellene a montenegrói kormány és a nem kormányzati szervezetek közötti együttműködésről szóló és már elfogadott nemzeti stratégia végrehajtását. Világos mechanizmusok kialakításával biztosítani kellene, hogy a meglévő szabályozás szellemével összhangban a nem kormányzati szervezetek tényleges képvisellettel rendelkezzenek a különböző testületekben, különösképpen a tervekben szereplő, a nem kormányzati szervezetekkel való együttműködéssel foglalkozó tanácsban, miközben e képviselők megválasztása nem a kormány feladata lenne, csak azt kellene ellenőrizni, hogy megfelelnek-e a jogosultsági kritériumoknak.

1.5 A nem kormányzati szervezetekkel való együttműködés meglévő hivatala igen korlátozott emberi és technikai forrásokkal rendelkezik, ami nem elegendő sem a nem kormányzati szervezetek megfelelő támogatására, sem pedig arra, hogy továbbfejlesztésüket biztosítsa Montenegróban. Kiemelt prioritást kell biztosítani a nem kormányzati szervezetekkel foglalkozó, e szervezetek valódi képviselőinek részvételével megalakuló kormányzati tanács felállításának.

1.6 Világosan meg kellene határozni a nem kormányzati szervezetekre vonatkozó adószabályokat, adott esetben pedig kísérő törvényeket kellene bevezetni. Emellett hatékonyabban be kellene vonni a nem kormányzati szervezeteket a törvénytervezetetről folytatott nyilvános vitákba, annak érdekében, hogy részt tudjanak venni a montenegrói joganyagban az EU-normákhoz és bevált gyakorlatokhoz való igazításában. Ugyanez vonatkozik a nemzeti integrációs terv és az IPA-programok aktualizálására is.

1.7 Aktualizálni kell és az illetékes testület honlapján nyilvánosságra kell hozni a nem kormányzati szervezetek nyilvántartását, hogy hozzáférhetőek legyenek a nem kormányzati szervezetek számára vonatkozó pontos adatok, és így megszűnjön a további manipuláció lehetősége ebben a kérdésben. Valamennyi nem kormányzati szervezetnek rendszeresen közzé kellene tennie beszámolóját és pénzügyi jelentését, hozzájárulva így a társadalom átláthatóságának átfogó folyamatához és növelve saját hitelességüket. El kell fogadni egy megfelelő jogalapot, vagyis a gazdálkodás, a halászat és az egyéb önfoglalkoztató szakmák területén végzett üzleti tevékenységet szabályozó jogszabályokat, emellett a munkavállalókra is mindenkire ki kellene terjeszteni a szakszervezethez való csatlakozás jogát.

1.8 A szakszervezetek reprezentativitásáról szóló, még függőben lévő törvénytervezetnek olyan jogi keretet kell alkotnia, amely a szakszervezetek reprezentativitása vonatkozásában átlátható és nem diszkriminatív kritériumokat állapít meg, emellett pedig elősegíti a szakszervezeti pluralizmust az országban. A szakszervezetek esetében meghatározottakhoz hasonlóan a törvénynek a munkaadói szervezetek reprezentativitásának részletes kritériumait is tartalmaznia kellene.

⁽¹⁾ Az EU Integrációs Nemzeti Tanács a parlament keretén belül működik, a parlamenti képviselőkön kívül azonban tagjai az igazságügy, a nem kormányzati szervezetek, a Montenegrói Egyetem, a Montenegrói Tudományos Akadémia, a Szociális Tanács és a Miniszterelnöki Hivatal képviselői is.

1.9 A fontos gazdasági és szociális problémák kezelése érdekében a kormánynak hasznosítania kell a Szociális Tanács működésében rejlő lehetőségeket, hatékony eszközként alkalmazva azt a szociális partnerek tájékoztatása és a velük folytatott konzultációk során.

1.10 A kormánynak meg kell nyitnia a kormányzati Európai Integrációs Bizottságot a szociális partnerek képviselői előtt, és fokozatosan be kell vonnia őket az ország uniós integrációjának folyamatába.

Az Európai Bizottság részére:

1.11 Új – a civil társadalom fejlődésére és a szociális párbeszédre vonatkozó – mutatókat kell alkalmaznia a nyomon követési folyamatban, hogy ezáltal is biztosítva legyen a civil társadalom jobb és hatékonyabb bevonása az előcsatlakozási folyamatba.

1.12 Továbbra is támogatnia kell a civil társadalmi partnersegeket és a kapacitásfejlesztést, be kell vonnia a civil társadalmat az IPA-programokba, amint pedig Montenegró megkapja a tagjelölt státust, támogatnia kell az EU–Montenegró Közös Konzultatív Bizottság felállítását.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság:

1.13 Az EGSZB folytatja az együttműködést a montenegrói szervezett civil társadalommal, támogatást kell nyújtania számára az előcsatlakozási folyamatban, és konkrét lépéseket kell tennie az EU–Montenegró Közös Konzultatív Bizottság felállítása érdekében.

2. Alapvető tények és számok Montenegróról

2.1 A Jugoszláv Föderáció 1989-et követő felbomlása bizonytalan helyzetbe hozta Montenegrót. 1991 és 1992 között Szlovénia, Horvátország, Bosznia és Hercegovina, valamint Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság is függetlenné vált Jugoszláviától. 1992. április 27-én Belgrádban Szerbia és Montenegró képviselői közösen elfogadták a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság alkotmányát. Bár Montenegró megerősítette politikai kötődését Szerbiához, az országban tovább élt a különálló montenegrói identitás tudata. 2003. február 4-én elfogadták Szerbia és Montenegró Államközösség Alkotmányos Chartáját.

2.2 2006. május 21-én Montenegró Köztársaság sikeres referendumot tartott a függetlenségről, június 3-án pedig az ország kikiáltotta a függetlenséget.

2.3 13 812 km²-nyi területével és 620 145 fős lakosságával Montenegró a Nyugat-Balkán legkisebb országa, ami a szélesebb regionális geostratégiai és politikai kontextusban is befolyással van helyzetére.

2.4 A társadalom többnemzetiségű összetételét mindig is az ország egyik fő előnyeként méltatták. A többséget a montenegróiak alkotják (43,16 %), őket a szerbek (31,99 %), a bosnyákok

(7,77 %), az albánok (5,03 %), a muszlimok ⁽²⁾ (3,97 %), végül pedig a horvátok (1,10 %) követik.

2.5 Az egy főre eső GDP 4 908 euró (az EU-átlag 43 %-a), a munkanélküliségi ráta pedig 16,8 % volt 2008-ban ⁽³⁾. Az átlagos nettó jövedelem 416 euró ⁽⁴⁾ volt, a polgárok 12,2 %-a azonban kevesebb mint havi 116 euróból élt, 4,7 %-uk pedig rendkívüli szegénységben tengődött. A fogyasztói árak inflációja 9 % volt 2008-ban. 2009-ben az államadósság 1 071,1 millió euró, vagyis a GDP 34,7 %-a ⁽⁵⁾ volt, miközben a belföldi adósságállomány 426 millió euró (13,8 %), a külföldi adósságállomány pedig 645,2 millió euró (20,9 %) volt. A felnőtt írni-olvasni tudók aránya 97,5 % volt.

3. Az EU és Montenegró közötti kapcsolatok

3.1 A Montenegró előtt álló jelenlegi legfőbb kihívások közé sorolható az állam- és intézményépítés, az EU által megállapított normák és kritériumok teljesítése, végül pedig valamennyi társadalmi csoport teljes körű bevonásával a működőképes jogállam kiépítése. Ezek a kihívások ugyanannak a folyamatnak a részei és kölcsönösen erős hatást gyakorolnak egymásra, ezért ennek a kölcsönhatásnak a keretén belül kell értelmezni őket.

3.2 Az EU és Montenegró közötti kapcsolatok az Európai Közösség és annak tagállamai, valamint a Montenegró közötti **stabilizációs és társulási megállapodáson (STM)**, valamint a **kereskedelemről és a kereskedelemmel kapcsolatos kérdésekről szóló, 2007 októberében aláírt ideiglenes megállapodáson alapulnak**. Montenegró haladást könyvelhet el az **európai partnerség** végrehajtásában.

3.3 2007 óta az ország előcsatlakozási pénzügyi támogatásban részesül az **előcsatlakozási támogatási eszközön (IPA)** keresztül, amelyet a podgoricai új EU-delegáció kezel. Az előcsatlakozási támogatási eszköz I. és II. alkotóelemének keretén belül Montenegró 2007-ben 31,4 millió eurót, 2008-ban 32,6 millió eurót, 2009-ben pedig 33,3 millió eurót kapott.

3.4 A regionális együttműködés és a jószomszédi kapcsolatok **az Európai Unió felé vezető folyamat** szerves részét képezik. Montenegró részt vesz a regionális kezdeményezésekkel kapcsolatos munkában, ideértve a **délkelet-európai együttműködési folyamatot (SEECP)** is, amelynek **2010–2011-ben az elnökségi feladatait is ellátja majd**, valamint a **Regionális Együttműködési Tanácsot (RCC)**, amely a **Délkelet-Európai Stabilitási Paktum helyét vette át**, célja pedig az együttműködés keretén belül a regionális kezdeményezések hangsúlyosabbá tétele. 2009-ben Montenegró töltötte be a Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás (CEFTA) elnöki szerepét, valamint tagja az Energiaközösségről szóló szerződésnek és a közös európai légiközlekedési megállapodásnak is (ECAA).

⁽²⁾ Hivatalos népszámlálás eredménye. E népszámlálás során a montenegrói muszlimokat etnikai csoportként kezelik, a volt Jugoszláviában követett gyakorlatnak megfelelően.

⁽³⁾ Eurostat.

⁽⁴⁾ Monstat, <http://www.monstat.org/Mjesecna%20saopstenja.htm>

⁽⁵⁾ Gazdasági és adóügyi program 2009–2012, 2010. január 21.

3.5 Montenegró tovább erősíti jó kétoldalú kapcsolatait a szomszédos országokkal és az EU tagállamaival. A szomszédos országokkal különösen a határokon átnyúló együttműködés (négy határokon átnyúló együttműködési program Bosznia és Hercegovinával, Albániával, Szerbiával és Horvátországgal), a tudomány és technológia (Albánia), a kisebbségvédelem (Horvátország), valamint a kettős állampolgárság (Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság) területén erősödött az együttműködés. A Szerbiához fűződő kapcsolatokat továbbra is beárnyékolja Koszovó függetlenségének Montenegró általi elismerése⁽⁶⁾. Törökországgal változatlanul jó kapcsolatokat ápol az ország. Megállapodást írtak alá a szabadkereskedelem, valamint a kétoldalú védelmi együttműködés tárgyában. Tovább fejlődtek a kétoldalú kapcsolatok Olaszországgal, amely Montenegró fő uniós kereskedelmi partnere. A régióon belül továbbra is Szerbia a fő kereskedelmi partner, Montenegró teljes kereskedelmi forgalmának egyharmadát adja.

3.6 A nemzetközi porondon elfoglalt helyét tekintve Montenegró folyamatos haladást könyvelhet el. Tagja lett az Egyesült Nemzetek Szövetségének, az EBESZ-nek, az IMF-nek, az Európa Tanácsnak, valamint néhány más regionális és nemzetközi szervezetnek. A kormány kinyilvánított végső célkitűzése az EU-hoz való csatlakozás, amit a közvélemény túlnyomó része is támogat⁽⁷⁾.

3.7 A Montenegró által elért haladásról készített 2009. évi jelentés⁽⁸⁾ ismerteti a Montenegró és az EU közötti kapcsolatokat, megvizsgálja az országnak a **koppenhágai politikai kritériumok** teljesítése terén elért haladását, elemzi Montenegró gazdasági helyzetét, és áttekinti az országnak az európai normák végrehajtására, vagyis arra vonatkozó képességét, hogy fokozatosan összhangba hozza joganyagát és politikáit a közösségi vívmányokkal. Ugyancsak kitér az ország által meghozott valamennyi, a pénzügyi és gazdasági válság leküzdése érdekében meghozott intézkedésre.

3.8 Habár a jelentés sok területen jelentős haladást állapít meg, a **montenegrói közigazgatás, az igazságszolgáltatás és a korrupcióellenes politikák** továbbra is a jövő fő kihívásait jelentik.

3.9 A kormány tovább ésszerűsítette európai integrációs tevékenységeit, fenntartva az új joganyag elfogadásának kiemelten gyors ütemét. Világosan meg kell különböztetni azonban az új joganyag kidolgozását és elfogadását, amire általában ésszerű határidőn belül sor kerül, és az esetek túlnyomó többségében jó minőségben, valamint ennek végrehajtását, ahol gyakran nem elégségesek a források vagy nincs meg a szükséges politikai akarat.

3.10 A 2009. év meghatározó jelentőségű témája a vízumliberalizáció volt: az Európai Bizottság július 15-én tett javaslatot a rendszer liberalizálására, amennyiben Montenegró teljesíti az útitervben meghatározott feltételeket. 2009. november 30-án az Európai Unió belügyminiszterei hivatalosan megállapodtak arról, hogy 2009. december 19-étől kezdődően feloldják a vízumkötelezettséget Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Szerbia és Montenegró Schengen-zónába belépő állampolgárai számára.

3.11 A **gazdasági kritériumokat** tekintve továbbra is **fennáll a nemzeti konszenzus a gazdaságpolitika fő kérdéseinek vonatkozásában**. A piaci mechanizmus működését kihívás elé állította a külkereskedelmi mérlegben és a pénzügyi ágazatban bekövetkező kiigazítások nagyságrendje. 2009-ben még nagyobb nyomás nehezedett az államháztartásra. A **makrogazdasági politikát nagymértékben meghatározta a pénzügyi válság**. A figyelem az óvatosabb fiskális politika végrehajtására és a strukturális reformok felgyorsítására összpontosult.

4. A civil társadalom⁽⁹⁾ az új társadalmi-gazdasági összefüggésben

4.1 Bevezető megjegyzések

4.1.1 Általánosságban elmondható, hogy a **montenegrói civil társadalomnak nincsenek erős történelmi gyökerei, sem hagyományai**⁽¹⁰⁾. Az első önkéntes szövetség csak a 19. század közepén alakult meg, és elsősorban a jótékonyági tevékenységekre összpontosított. Az első szakszervezeteket és munkásszervezeteket a 20. század elején alapították. A kommunista rendszer 1945-ös bevezetését követően nem engedélyezték a független civil szervezetek működését, és szigorúan korlátozták a nonprofit szervezetek munkáját.

4.1.2 A *montenegrói kontextusban a civil társadalom és a nem kormányzati szervezetek egymás szinonimái* – a nem kormányzati szervezetek a civil társadalom részét jelentik, amely a CIVICUS világszövetség⁽¹¹⁾ által kidolgozott módszertan szerint további 19 elemet tartalmaz. Még ha szélesebb kategóriákat próbálunk is alkalmazni, el kell ismernünk, hogy a civil társadalmat képviselik a vallási közösségek, a szakszervezetek, a média, a szakmai szövetségek, az alapítványok, a társadalmi mozgalmak stb. is. A Montenegrói polgárok azonban a civil társadalmat a nem kormányzati szervezetekkel azonosítják; ez nagymértékben megfelel a nem kormányzati szervezeteknek a nyílt civil társadalom elvei és az egészséges erőegyensúly kialakításához történő valós hozzájárulásának, de egyúttal arra is figyelmeztet, hogy a társadalmi aktivitás, potenciál és kezdeményezés alacsony szintje aggodalomra ad okot a civil társadalom egyéb kategóriáiban.

⁽⁶⁾ Az ENSZ BT 1244/1999. sz. határozata értelmében.

⁽⁷⁾ Az elmúlt néhány évben folytatott közvélemény-kutatások alapján a Montenegrói polgárok 75-80%-a támogatja az EU-hoz való csatlakozást.

⁽⁸⁾ A Montenegró által elért haladásról készített 2009. évi jelentés (SEC(2009) 1336), amely a *bővítési stratégiáról és a legfontosabb kihívásokról (2009–2010)* szóló európai bizottsági közleményt (COM(2009) 533 végleges) kíséri.

⁽⁹⁾ E vélemény tágabb keretén belül a civil társadalom a nem kormányzati szervezeteket jelenti, ideértve a szakmai szervezeteket, a szociális partnerek szervezeteit, a fogyasztókat, a gazdálkodókat, a kézműveseket, a vallási közösségeket, az alapítványokat, a társadalmi mozgalmakat, a médiát stb. jelenti.

⁽¹⁰⁾ TRIALOG, Montenegrin Civil Society [Montenegrói Civil Társadalom], Maša Lekić.

⁽¹¹⁾ CIVICUS – World Alliance for Citizen Participation (Civil Részvétel Világszövetsége), www.civicus.org.

4.2 Különféle érdekcsoportok Montenegróban

4.2.1 A nem kormányzati szervezetek működésének szilárd a jogi kerete – A nem kormányzati szervezetek alapítása a gyűléshez való alkotmányos jogban⁽¹²⁾ gyökerezik, emellett e kérdéssel részletesebben is foglalkozik a nem kormányzati szervezetekről szóló törvény⁽¹³⁾, valamint egy sor más jogszabály. A nem kormányzati szervezetek munkájának néhány szempontja azonban még nem világosan szabályozott, különösen képpen az adórendszer területén, itt tehát még van mit javítani. Ezen túlmenően a kormány által 2010. január 14-én elfogadott, az önkéntesekről szóló törvénytervezet nem ismeri el a nem kormányzati szervezetek képviselőinek státuszát, ami e törvény egész szellemét megkérdőjelezi.

4.2.2 A nem kormányzati szervezetek nyilvántartásba vétele – Az eljárás egyszerű, ami helyenként számos nem kormányzati szervezet nyilvántartásba vételét eredményezte. A nyilvántartást 2006-ig az igazságügyi minisztériumban vezették, majd a kormánybeli mandátumok változásával átkerült a belügyekért és a közgazgatásért felelős minisztériumhoz. A megközelítőleg 4 500 nyilvántartott nem kormányzati szervezetre vonatkozó, nyilvánosan gyakran emlegetett adat nem megbízható, mivel a nyilvántartást nem vezetik megfelelően, ami azt jelenti, hogy bár az új szervezeteket nyilvántartásba veszik, a már megszűnteket nem törlik a mindenhol emlegetett adatokból. A kormány egy olyan szoftver küszöbönálló bevezetését jelentette be, amely megoldja majd ezt az ellentmondásos helyzetet. Emellett a gazdálkodók vagy a halászok szövetségéhez hasonló szakmai szervezeteket is nem kormányzati szervezetekként veszik nyilvántartásba, mivel gazdasági tevékenységüknek nem létezik más jogalapja vagy jogi formája.

4.2.3 Közfinszírozás – A nem kormányzati szervezetek közfinszírozás elnyerésére vonatkozó sokéves erőfeszítése azt eredményezte, hogy formálisan egy meglehetősen jelentős összeg áll rendelkezésükre helyi szinten (a helyi önkormányzatok költségvetésén belül, kb. 883 900 euró⁽¹⁴⁾) és nemzeti szinten (a nem kormányzati szervezetek finanszírozására szánt források elosztásával foglalkozó parlamenti bizottságon keresztül, 200 000 euró⁽¹⁵⁾ becsült összegben, valamint a szerencsejátékokhoz köthető bevétel egy részének odaítélésével foglalkozó bizottságon keresztül, 3 440 000 euró értékű alappal⁽¹⁶⁾). Emellett néhány minisztérium külön forrásokkal

rendelkezik az adott területen tevékenykedő szervezetek támogatására⁽¹⁷⁾. Ezeknek a forrásoknak az összessége nagymértékben segítheti a civil társadalom fejlődését. Amiatt azonban, hogy a források nagy részével – különösképpen a szerencsejátékokból származó legnagyobb forrással – a nem kormányzati szervezetek tevékenységi területeinek csak egy korlátozott részét támogatják⁽¹⁸⁾, valamint amiatt, hogy a bizottság által végzett munka nem átlátható, és a forráselosztás terén is komoly szabálytalanságok mutatkoznak⁽¹⁹⁾, ezek a támogatások valójában nem jutnak el az aktív és hiteles nem kormányzati szervezetek többségéhez, és nem segítik a társadalom demokratizálódását szolgáló programokat. Az ezeknek az eszközöknek az elosztását szabályozó rendeletet egy kormánytisztviselőkből és civil képviselőkből álló munkacsoport dolgozta ki, a kormány pedig 2008-ban fogadta el. Szilárd keretet jelent, végrehajtását azonban gyakran manipulálják, ami súlyos gondokat vet fel.⁽²⁰⁾ 2010-ben új ágazatközi csoportot hoznak majd létre, amelynek feladata egy új szabályozás kidolgozása lesz, ezeknek a problémáknak a megoldása érdekében.

4.2.4 Finanszírozás nemzetközi forrásokból – A nem kormányzati szervezetek montenegrói közössége elsősorban nemzetközi adományozók támogatásával működött. A közelmúltban e finanszírozási forma problematikussá vált, mivel számos bilaterális adományozó – saját prioritásait követve – visszavonult, és mivel az USA igen nagy mértékben visszafogta támogatásait. A nem kormányzati szervezetek ezért az EU-forrásokra támaszkodnak, amelyek eljárásai azonban meglehetősen bonyolultak. Ez már olyan helyzethez vezet, amelyben csupán a legnagyobb szervezetek maradnak fenn és fejlődnek, a többi pedig csak korlátozottan működhet és növekedhet.

4.2.5 A nem kormányzati szervezetek kapacitásépítése – A nem kormányzati szervezetek munkatársainak nagyarányú a fluktuációja, és nem elégségesek a rendelkezésükre álló intézményi támogatások, ami korlátozó tényező még a már kialakult nem kormányzati szervezetek számára is. A CRNVO⁽²¹⁾ egykor sokféle kapacitásépítő programmal rendelkezett, azonban az e tevékenységeket támogató adományozók visszavonulása igen kedvezőtlenül befolyásolta azt, hogy mennyiségileg mennyit tudnak nyújtani. Bevezetés alatt áll egy új, az EU által finanszírozott technikai segítségnyújtási forma a nyugat-balkáni civil szervezetek számára⁽²²⁾. Általában véve igény van folyamatos kapacitásépítési programokra, továbbá speciális ismeretek és készségek kifejlesztésére különféle területeken, csakhogy mint intézményi támogatásokra az egyéni kapacitásépítés ösztönzése

⁽¹²⁾ Az alkotmányt 2006 októberében fogadták el, de ez a szabályozás már a korábbi változatban is szerepelt.

⁽¹³⁾ 1999-ben fogadták el, majd 2002-ben és 2007-ben módosították.

⁽¹⁴⁾ A CRNVO-kutatásból származó, 2008-ra vonatkozó adat, amely megállapítja, hogy 883 900 eurót terveztek, és ténylegesen 860 764,66 eurót osztottak szét.

⁽¹⁵⁾ 2009-es adat.

⁽¹⁶⁾ A szerencsejátékokhoz köthető bevétel egy részének elosztására vonatkozó rendelettel összhangban ennek az összegnek 75%-át a nem kormányzati szervezeteknek kell odaítélni, a fennmaradó részt pedig egyéb szervezeteknek és intézményeknek. A bizottság tagjainak díjait és az általános adminisztrációs eljárást is ebből a költségvetésből finanszírozzák. Az összeg 2009-re vonatkozik, mértéke 2010-ben csökkent.

⁽¹⁷⁾ Az idegenforgalomért felelős minisztérium, a kultúráért, médiáért és sportért felelős minisztérium, valamint az emberi és kisebbségi jogokért felelős minisztérium.

⁽¹⁸⁾ A következő területeket fedik le: 1) szociális védelem és humanitárius tevékenységek, 2) a fogyatékkal élők szükségletei, 3) a sport fejlesztése, 4) kultúra és technikai kultúra, 5) nem intézményi oktatás, végül 6) a kábítószer és a függőség minden formája elleni harc.

⁽¹⁹⁾ A Polgári Ismeretek Központjának ellenőrző jelentése a szerencsejátékokból származó bevételek egy részének elosztásával foglalkozó bizottság forráselosztásáról 2009-ben.

⁽²⁰⁾ A Polgári Ismeretek Központjának ellenőrző jelentése a szerencsejátékokból származó bevételek egy részének elosztásával foglalkozó bizottság forráselosztásáról 2009-ben.

⁽²¹⁾ CRNVO – A montenegrói NGO-k fejlesztési központja.

⁽²²⁾ A civil társadalmat támogató program.

céljával. Ezenkívül a nem kormányzati szervezeteknek konkrétabb ügyekben kellene fellépniük ideiglenes vagy hosszú távú fórumokon és hálózatokon keresztül, annak érdekében, hogy tevékenységük hatékonyra és hatásosabbá váljon az érintett szereplők vonatkozásában.

4.2.6 A nem kormányzati szervezetek önszabályozása – Az „Együttműködve a célért” nevű szövetségen belül, amely a legnagyobb a maga nemében mintegy 200 montenegrói nem kormányzati szervezetet tömörítve⁽²³⁾, a fő szervezetek többsége és számos kisebb szervezet önszabályozási testület állított fel, valamint magatartási kódexet dolgozott ki és fogadott el. E szervezetek a magatartási kódexnek megfelelően közzétették tevékenységi és pénzügyi jelentésüket. Ez döntő fontosságú a nem kormányzati szervezetek átláthatóságának, és így a polgárok bizalmának növeléséhez.

4.2.7 Képviselő a különféle társadalmi érdekeket összefogó tanácsokban – Az összes érintett szereplő részvételét előíró, újonnan elfogadott jogszabályokkal összhangban a nem kormányzati szervezeteknek jogilag garantált helyet biztosítottak egyes, helyi szintű testületekben és az alábbi szervezetekben: Montenegrói Rádió- és Televízió-tanács⁽²⁴⁾, Tanács a Rendőrség Polgári Ellenőrzéséért⁽²⁵⁾, Nemzeti Tanács az Európai Integrációért⁽²⁶⁾, Nemzeti Bizottság a Korrupció és a Szervezett Bűnözés Elleni Harcért, Tanács a Fogyatékkal Élőkről Való Gondoskodásért, Tanács a Gyermekről Való Gondoskodásért stb. Előrehaladás történt e területek többségén a nem kormányzati szervezetek sok éves kitaró erőfeszítéseinek köszönhetően, azonban a Nemzeti Tanács az Európai Integrációért továbbra is komoly aggodalomra okot adó testület a nem kormányzati szervezetek képviselőinek legitimitását és legitimását illetően.

4.2.8 A montenegrói nem kormányzati szervezetek szektorának fenntarthatósága – A montenegrói nem kormányzati szervezetek közössége nem rendelkezik nagy múlttal, és a jövője is bizonytalan⁽²⁷⁾ az általában fejletlen politikai kultúra és az emberi jogok rossz helyzete miatt. Nagymértékben függ a külföldi segítségnyújtástól, valamint saját kulcsfontosságú vezetőitől, ami a fő pozíciókat betöltő személyiségek változása, illetve az adományozók visszavonulása esetén labilissá teszi. Történtek bizonyos lépések a legnagyobb szervezeten belül belső átszervezés és stratégiai tervezés, valamint a költségvetéshez hozzájáruló szolgáltatások bevezetése formájában, azonban ez még mindig nem valódi garancia a szektor általános fenntarthatóságára.

⁽²³⁾ Bővebb információt az alábbi honlapon talál: www.saradnjomdocilja.me.

⁽²⁴⁾ A montenegrói rádiós és televíziós műsorszórás közszolgáltatásokról szóló, 2002-ben elfogadott törvény, továbbá a montenegrói műsorszórás közszolgáltatásokról szóló, 2008-ban elfogadott törvény (amely az előbbit váltotta fel).

⁽²⁵⁾ A rendőrségről szóló, 2005-ben elfogadott törvény.

⁽²⁶⁾ A „Nemzeti bizottság az európai integrációért” nevű testület megalakításáról szóló, 2008-ban elfogadott határozat.

⁽²⁷⁾ A CIVICUS értékelése a montenegrói civil társadalomról „Weak Tradition, Uncertain Future” [Erős hagyományok nélkül, bizonytalan jövővel] címmel, 2006., szerk.: S. Muk, D. Ujlarevic és S. Brajovic.

4.3 Szociális párbeszéd és a szociális partnerek szervezetei

4.3.1 A 2008-ban elfogadott munkaügyi törvény⁽²⁸⁾ szabályozza a kollektív megállapodások feltételeit, a kollektív tárgyalás felei közötti kapcsolatok javítását célzó eljárást és egyéb, a munkaadók és a munkavállalók számára fontos kérdéseket. Általános kollektív megállapodást kell kötni az érintett szakszervezet illetékes testülete, a munkaadók szövetsége és a kormány között.

4.3.2 A munkaügyi törvény a munkaadói és munkavállalói szervezetekre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz.

A munkaadók és a munkavállalók szabadon dönthetnek úgy, hogy saját szervezetet hoznak létre és annak válnak tagjává, előzetes jóváhagyás nélkül, az e szervezetek alapokmányában és alapszabályaiban rögzített feltételeknek megfelelően.

4.3.3 Szakszervezet-alapítási szabadságjog. Az alkalmazottak számára biztosított az a jog, hogy szakszervezetet szervezzenek és szakszervezeti tevékenységekben vegyenek részt, előzetes jóváhagyás nélkül. A szakszervezeteket a Munkaügyi és Szociális Jóléti Minisztérium által vezetett nyilvántartásban rögzítik. A törvény értelmében reprezentatív szakszervezet az, amely a legtöbb taggal bír, és a Minisztériumban ekként van regisztrálva. Ez valójában azt jelenti, hogy az egyéb szakszervezetek számától vagy tényleges reprezentativitásától függetlenül csupán egyetlen szakszervezet lehet reprezentatív országos szinten. A Szociális Tanács napirendjén javaslat szerepel egy szakszervezeti reprezentativitásról szóló törvényre vonatkozóan.

4.3.4 A szakszervezeteket a Montenegrói Szakszervezetek Szövetsége (CTUM) és a Montenegrói Szabad Szakszervezetek Uniója (UFTUM) képviseli. A CTUM az ITUC⁽²⁹⁾ tagja, és folyamatban van az ETUC-hoz⁽³⁰⁾ megfigyelő tagként való csatlakozása. Az UFTUM egy újonnan alapított szervezet, amely a CTUM-ból való kiválását követően hivatalosan 2008 novemberében jött létre. Ezért nem tagja még a nemzetközi (ITUC) és európai (ETUC) szakszervezeti szövetségeknek, habár kapcsolatban áll mindkettővel. A CTUM megkapta a szociális partneri státuszt, noha a valóságban egyetlen szakszervezeti szövetséget sem vetettek alá a reprezentativitásnak az új munkaügyi törvény értelmében történő elismerését célzó jogi eljárásnak.

4.3.5 Munkaadói szervezetek. A törvény értelmében akkor tekintenek egy munkaadói szövetséget reprezentatívnak, ha tagjai a montenegrói gazdaságban alkalmazott munkaerő legalább 25 %-ának kínálnak munkát, és az ország GDP-jének legalább a 25 %-át állítják elő. A munkaadói szövetségek – nyilvántartás céljából – kötelesek regisztráltatni magukat a Munkaügyi és Szociális Jóléti Minisztériumban. A minisztérium előírja, hogy hogyan kell nyilvántartani a munkaadói szövetségek adatait, és részletesebb kritériumokat is megszab annak meghatározásához, hogy az egyes munkaadói szövetségek milyen mértékben reprezentatívak.

⁽²⁸⁾ Munkajogi törvény, Montenegrói Hivatalos Közlöny, 49/08. szám.

⁽²⁹⁾ ITUC – Nemzetközi Szakszervezeti Szövetség.

⁽³⁰⁾ ETUC – Európai Szakszervezetek Szövetsége.

4.3.6 A montenegrói munkaadókat a podgoricai **Montenegrói Munkaadók Szövetsége (MEF)** képviseli. A MEF igen tevékeny tagja a genfi **Munkaadók Nemzetközi Szövetségének (IOE)**, és számos projektben részt vesz. A Szövetség a **BUSINESSEUROPE**-ban ⁽³¹⁾ is megfigyelő.

4.3.7 Montenegróban kereskedelmi kamara is működik, amelyet 1928-ban alapítottak, és amelyben kötelező a tagság. A kamara európai szinten az Eurochambers-ben és az Eurocommerce-ben is megfigyelő tag. A Kereskedelmi Kamara nem bír szociális partneri státusszal. Országos szinten tagja a „Nemzeti tanács az üzleti akadályok felszámolásáért és a versenyképesség javításáért” nevű szervezetnek és a kormány Európai Integrációs Bizottságának.

4.3.8 A **Szociális Tanács** a legmagasabb szintű háromoldali testület. 2008 júniusában alapították a rá vonatkozóan 2007-ben elfogadott törvény alapján. A Tanácsban 11 képviselő foglal helyet a kormány, 11 az engedélyezett szakszervezetek és 11 a munkaadói szövetségek részéről. Keretében számos különféle munkabizottság működik, amely különböző gazdasági és szociális ügyekkel foglalkozik.

4.3.9 A szociális partnerségről szóló memorandumot a gazdasági világválsághoz kapcsolódóan 2009 áprilisában írták alá. A szociális partnerek nyitottak, és megragadják a különböző alkalmakat a formális és informális konzultációra a jelenlegi válsággal összefüggésben.

4.3.10 A háromoldali párbeszéd során tett némi előrehaladás ellenére a bilaterális szociális párbeszéd továbbra is kismértékű, és elsősorban az ágazati kollektív megállapodásokra irányuló tárgyalásokra összpontosít. Bár nemzeti szinten a cél egyetlen Általános Kollektív Megállapodás (GCA) aláírása a szakszervezetek, a munkaadók és a kormány között, jelenleg vita folyik annak lehetőségéről, hogy két megállapodást kössenek: egyet a gazdaság, egyet pedig a közigazgatás területére. Minden erre vonatkozó döntésnek alaposabb elemzéseken kell alapulnia. Egy kétoldali, a szociális párbeszédet szolgáló erőforrásközpont létrehozása nagy jelentőséggel bírhatna az általános szociális párbeszéd és a szociális partnerek közös elemzései terén.

5. Részletes megjegyzések

5.1 Az Európai Bizottság negyedik Montenegróról szóló helyzetjelentése **nem jelez korlátozást az egyesülési és gyűlekezési szabadság tekintetében**. Történt némi előrehaladás a civil szervezetek szerepét illetően. Több nem kormányzati szervezet továbbra is népszerű politikai körökben és a lakosság soraiban. Országos szinten **létezik kormányzati stratégia a nem kormányzati szervezetekkel való együttműködésre, azonban végrehajtása elhúzódik**, és a nem kormányzati szervezetek valójában igen korlátozottan befolyásolják csak a szakszervezetek, a köreikben rendelkezésre álló szaktudás és erőforrások ellenére. A kormány üdvözli a nem kormányzati szervezeteket, amennyiben azok politikailag elfogadhatók, vagy

különböző szolgáltatásokat nyújtnak. A probléma e tekintetben a megfigyelési és nyomozási programok esetében lép fel, illetve a szakpolitika-alkotási és döntéshozatali folyamatokba való bevonást és az azok során folytatandó eredményes konzultációt illetően.

5.2 A montenegrói kormány főtitkárságának részeként működő, **a nem kormányzati szervezetekkel való együttműködésért felelős hivatal** szerepe az ilyen szervezetek támogatása és az országban való töretlen fejlődésének biztosítása kellene, hogy legyen. A valóságban a hivatal kapacitása és felszereltsége igen korlátozott. Munkatársainak erőfeszítései ellenére tevékenysége nem ismert a nem kormányzati szervezetek képviselői előtt. A Nem Kormányzati Szervezetekkel Való Együttműködés Kormányzati Tanácsának felállítása az előkészítő szakaszban van. A Hivatalnak kellene betöltenie a Tanács titkárságának a szerepét. Ez megfelelő lépés lenne a helyzet javítására.

5.3 A civil társadalom is rendelkezik két képviselővel a **Nemzeti Tanács az Európai Integrációért** nevű testületben. A jelenlegi tagok kinevezésének jogszerűségét és legitimitását ugyanakkor hiteles nem kormányzati szervezetek komolyan megkérdőjelezték. Egyértelmű kritériumokat kellene országgyűlési rendeletben meghatározni a küldöttek jelölésének átláthatóságát, továbbá személyének reprezentativitását és kvalitásait biztosítandó. A Nemzeti Tanács az Európai Integrációért ígéretes eszköz lehetne a civil társadalomnak az uniós integrációs folyamatba való mélyebb és eredményesebb bevonására. Ki kell aknázni a benne rejlő lehetőségeket.

5.4 Annak ellenére, hogy a kormány és az illetékes minisztériumok a civil társadalommal a jogalkotási keret kialakítását célzó folyamat részeként folytatandó konzultációkról nyilatkoztak, **a civil szervezetek részvétele továbbra sem elégséges**.

5.5 A civil szervezetek megfelelő működéséhez szükséges (elsősorban pénzügyi) feltételek javítandók, a szervezetek kapacitása pedig növelendő **pénzügyi erőforrásaik diverzifikációja és fenntarthatóvá tétele** révén.

5.6 A civil szervezetek bevonása az EU-csatlakozás előkészítésébe szintén korlátozott. A megfelelő struktúrákat és mechanizmusokat már felállították, azonban még mindig nem alkalmazzák kellőképpen. **A civil társadalom tevékeny részvétele gördülékenyebbé teheti az uniós csatlakozási tárgyalási folyamatot**, és valódi hidat alkothat a civil társadalom és az uniós intézmények között.

5.7 Folyamatban van a háromoldali párbeszéd a Szociális Tanácsban belül. **A szociális partnerek szervezeteinek szerepét és potenciálját azonban továbbra is alábecsülik**. A Szociális Tanács igen nagy hatású testület lehetne a csatlakozási folyamatban, elősegíthetné a gazdasági és szociális következmények kezelését.

⁽³¹⁾ BUSINESSEUROPE – The European confederation of business (Európai Üzleti Szövetség).

5.8 A szakszervezetek reprezentativitása nemzeti szintű elismerésének feltételeit meghatározó, hatályos munkaügyi törvény rendelkezései diszkriminatívak a kisebb szervezetekkel szemben, és gátolják a szakszervezetei pluralizmus megfelelő kialakulását. Bár az UFTUM részt vesz a szakszervezetek reprezentativitására vonatkozó új jogalkotási javaslatot tárgyaló kormányzati munkacsoportban, nem sikerült befolyásolnia e tevékenységet. A kormány egyoldalúan a 20 %-os küszöb mellett döntött, vagyis az országos szintű reprezentativitás kritériumának teljesüléséhez az adott szakszervezetnek az összes montenegrói munkavállaló 20 %-át kell tömörítenie. A kritériumoknak ugyanakkor egyéb olyan elemeket is tartalmazniuk kell, mint a területi vagy ágazati struktúra és a munkavállalók jogainak eredményes védelme.

5.9 A szociális partnereket nem vonták be annyira az EU-kérdőív kitöltésébe, amennyire kellett volna. Csak a Montenegrói Munkaadók Szövetsége és a Kereskedelmi Kamara működött együtt a kormányzati munkatestületek részeként a kérdőív kitöltésében. Az EU iránymutatásai szerint valamennyi szociális partnerrel konzultálni kellett volna a kérdőív vonatkozó részének kitöltésekor.

5.10 Az Európai Integrációs Minisztérium égisze alatt működő kormányzati Európai Integrációs Bizottság koordinálja az államigazgatási szervek munkáját az ország EU-csatlakozása során. E testületben csak a Kereskedelmi Kamara rendelkezik képviselettel, a szociális partnereket nem vonták be.

5.11 **Tovább kell fejleszteni a szociális partnerek kapacitásait.** A támogatás minden formája hasznos, minden szinten. E tekintetben az EGSZB értékeli az IOE és az ITUC szerepét nemzetközi, valamint a BUSINESSEUROPE és az ETUC szerepét európai szinten. Számos integrált program és projekt indul azzal a céllal, hogy növeljék a szociális partnerek szervezeteinek kapacitásait és bővítsék a szociális párbeszédet.

5.12 **Az EGSZB az Európai Bizottság által bővítési stratégiájának keretében, a rendelkezésre álló erőforrásoknak megfelelően nyújtott pénzügyi és technikai segítséget is üdvözl.** A civil szervezetek fokozott bevonása magasabb szintre emeli a demokráciát és elősegíti az érdekeltek kibékítését. A civil társadalmi eszköznek az IPA keretében történő kifejlesztése révén az Európai Bizottság technikai segítségnyújtási hivatalok felállítását finanszírozta valamennyi kedvezményezett államban, egyre több rövid távú látogatást tett lehetővé uniós intézmé-

nyeknél, és támogatta mintegy 800 fő részvételét nyugat-balkáni és törökországi workshopokban.

6. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság szerepe

6.1 Az EGSZB külkapcsolati prioritásainak egyikét képezi az EU bővítése és a nyugat-balkáni országok előrehaladása az európai uniós tagság felé. A „Külkapcsolatok” szekció hatékony eszközöket fejlesztett ki fő célkitűzéseinek elérése érdekében, vagyis a nyugat-balkáni országok civil társadalmainak támogatására és annak elősegítésére, hogy azok képesek legyenek az uniós tagság felé vezető úton a kormányok partnereiként fellépni.

6.2 A „Nyugat-Balkán” kapcsolattartó csoport **2004 októberében** kezdte meg tevékenységét. Működésének földrajzi hatálya az alábbi területekre terjed ki: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Montenegró, Szerbia, illetve Koszovó (az ENSZ BT 1244/1999-es határozata értelmében). Ez az EGSZB állandó, szakosodott testülete, amely kifejezetten ezzel a régióval foglalkozik.

6.3 A Brüsszelben (2006) és Ljubljanában (2008) tartott **két Nyugat-balkáni Civil Társadalmi Fórum** megmutatta a civil társadalmi szereplők hajlandóságát arra, hogy nemzetközi szinten találkozzanak egy jobb közös jövő megvitatására. A 3. Nyugat-balkáni Civil Társadalmi Fórumot 2010. május 18–19-én, Brüsszelben tartják.

6.4 Az EU és a nyugat-balkáni országok civil társadalmi közötti híd kiépítésének másik legfontosabb eszközét a **konzultatív vegyes bizottságok** jelentik. A 2006-ban a **nyugat-balkáni civil társadalom helyzetéről az EGSZB által készített feltáró vélemény** ⁽³²⁾ kiemelte az EGSZB helyzetét, valamint számottevő szakismeretét és emberi erőforrásait, és aláhúzta a konzultatív vegyes bizottságok szerepét a teljes bővítési folyamatban.

6.5 **Ezért az EGSZB egy EU–Montenegró konzultatív vegyes bizottság megalakítását ajánlja, amint Montenegró megkapja az uniós csatlakozáshoz szükséges tagjelölti státust. Ez a vegyes bizottság lehetővé teheti a két fél civil szervezetei számára egy elmélyültebb párbeszéd folytatását és az ország EU-hoz való közeledésének nyomon követését.**

Kelt Brüsszelben, 2010. április 28-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

⁽³²⁾ HL C 195., 2006.5.18., 88. o.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Oktatás a befogadás szolgálatában: a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem eszköze (feltárási vélemény)

(2011/C 18/04)

Előadó: **María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL**

Diego López Garrido, a spanyol külügyi és együttműködési minisztérium uniós ügyekért felelős államtitkára 2009. július 23-án kelt levelében a küszöbön álló spanyol elnökség nevében az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján arra kérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy készítsen feltárási véleményt a következő tárgyban:

Oktatás a befogadás szolgálatában: a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem eszköze.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2010. március 23-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28–29-én tartott 462. plenáris ülésén (az április 28-i ülésnapon) 103 szavazattal 13 ... ellenében, 10 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB üdvözlöi a határozatot, amelynek értelmében 2010-ben megkésztetődnek a kirekesztés és a szegénység felszámolására irányuló erőfeszítések, és hangsúlyozza annak fontosságát, hogy az oktatást és képzést e célok elérésének hatékony eszközeként kell alkalmazni. Ismert tény, hogy az oktatás a szegénységben élők társadalmi beilleszkedésének fontos eszköze.

1.2 Az a tény, hogy az „EU 2020 stratégia” prioritásai az egyenlőtlenségek és a szegénység elleni küzdelem eszközei között figyelembe veszik az oktatás megerősítését, valamint hogy az Unió soros elnöklő triója – Spanyolország, Belgium és Magyarország – célkitűzései közé az „Oktatás mindenkinek” programot is felvette, számos olyan intézkedés indítványozását teszi lehetővé, amelyek segítségével az oktatás és a képzés a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem hatékony eszközévé válhat.

1.3 Az oktatást az Európai Unió a kezdetektől fogva alapvető emberi jogként ismeri el, és komoly, biztató erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy e jog mindenki számára elérhető közkinccsé váljék. Az EGSZB mindehhez több véleménnyel is hozzájárult, amelyekben elismeri, hogy az oktatás központi célja továbbra is olyan szabad, kritikus szellemű és önálló állampolgárok képzése, akik képesek hozzájárulni az őket körülvevő társadalom fejlődéséhez, magas szinten kezelni a különösen a munka világában felmerülő új kihívásokat, de egyúttal tudatában vannak annak, hogy értékeik és kultúrájuk közös, és hogy az otthonukat jelentő világot meg kell őrizniük a jövő generációi számára.

1.4 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a befogadás szolgálatába állított oktatás koncepciója alapján az EU és a tagállamok vizsgálják felül az oktatáspolitikákat, a tartalmakat, a nézőpontokat, a struktúrákat és a forráselosztást, valamint a foglalkoztatással, a színvonalas közszolgáltatásokkal, a speciális szükségletekkel (gyermekek, a speciális igényűekkel rendelkezők, a bevándorlók stb.) kapcsolatos politikákat, illetve tegyék naprakésszé ezeket, és minden ilyen intézkedésbe vegyék bele a nemek közötti

egyenlőség dimenzióját. A befogadó oktatás formális és nem formális keretek között – családban, közösségekben – egyaránt végbemehet, nem lehet minden terhet az iskolára hárítani. Ez távolról sem marginális vagy csak a szegényekre összpontosító kérdés: e lehetőségnek minden rászoruló társadalmi csoport előtt nyitva kell állnia. A befogadó oktatás választásának okai lehetnek:

- oktatási jellegűek, mivel egy mindenki számára már a kora gyermekkortól elérhető színvonalas oktatási rendszert tesz szükségessé,
- társadalmi jellegűek, mivel az oktatásnak hozzá kell járulnia ahhoz a szemléletváltáshoz, amelynek eredményeként létrejön a kirekesztés-, előítélet- és megkülönböztetés-mentes társadalom, és
- gazdasági jellegűek, mivel az oktatásnak köszönhetően fokozódik az új gazdasági kihívásokhoz és az új munkaerő-piaci igényekhez igazodó versenyképesség.

1.5 Az EU-ban hosszú évek óta viták folynak a nem formális oktatás eredményeinek elismeréséről. Ez az oktatás a hagyományos oktatás keretein kívül zajlik, és kiegészíti a formális oktatást: gyakorlati kompetenciákhoz, egyéni készségekhez (soft skills), viselkedésformákhoz juttatja az embereket, és ösztönzi az állampolgári szerepvállalást. Bár e viták tekintetében uniós szinten még nem jött létre egyetértésen alapuló megegyezés, a nem formális oktatás egyre elismertebb a munkavállalásra való felkészítésben. Az EGSZB szerint hasznos lenne, ha az EU a befogadás szolgálatában történő oktatás fényében elemezné ezt a kérdést, ezért ennek megfelelően a következőket ajánlja:

- Információ gyűjtése a meglévő intézményi és technikai lehetőségekről, a nem formális oktatás elismerésével járó potenciális előnyök mérésére alkalmas mutatók kidolgozásának javaslata és annak feltérképezése, hogy kik az oktatás haszonélvezői.

- A nem formális oktatás eredményeinek elismerésére szolgáló modellek felülvizsgálata a – különösen a társadalmilag kirekesztett személyekre nézve – legigazságosabb, leghatékonyabb és leghasznosabb ilyen modellek azonosítása céljából, illetve minőségi oktatás biztosítása.
- A bevált gyakorlatok tagállamok közötti cseréjének előmozdítása.
- A szociális partnerek, az érintett civil szervezetek, illetve a formális és nem formális oktatás képviselőinek bevonása a szóban forgó folyamatba.

1.6 Az EGSZB korábbi véleményeiben hangsúlyozta, hogy a mindenki számára elérhető, minőségi közoktatás a társadalmi egyenlőség és befogadás egyik motorja. Ilyen értelemben lényeges, hogy a kirekesztettek is hozzáférhessenek a színvonalas, alapvetően állami oktatáshoz,⁽¹⁾ amely megnyitja előttük a munkaerőpiac kapuit, és lehetővé teszi a tisztességes és jól fizetett munkavállalást.

1.7 Az EGSZB végül azt ajánlja, hogy a megvalósítható tevékenységek – a már meghatározott politikai prioritásokkal való koherencia szem előtt tartásával – ösztönözzék a témakörrel kapcsolatos merészebb és ambiciózusabb kötelezettségvállalásokat, és jussanak el a különböző intézményekhez és társadalmi szereplőkhöz is.

1.8 Az EGSZB által „Oktatással a társadalmi kirekesztés ellen” címmel 2010. május 20–22-én Firenzében rendezendő konferencia tökéletesen illeszkedik ehhez. A konferencia ugyanis átfogó megközelítésre épül, és számos, ezen a területen tevékenykedő szereplőt vonultat fel.

2. Bevezetés

2.1 Az oktatáshoz való jog, mint alapvető emberi jog az Európai Unió létrejötte óta megalkotott valamennyi jogi eszközben elismerést nyert és szerepel. Európa komoly és biztató erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy e jog mindenki számára elérhető közkinccsé váljék.⁽²⁾ Azonban még mindig vannak olyan társadalmi rétegek, amelyek nem élhetnek e joggal, ami tovább mélyíti a továbbra is felszámolásra váró szegénységet. A tagállamok, az Európai Bizottság és az Európai Parlament jelentős intézkedéseket indítványozott és fogadott el a szegénység leküzdésére, amelyknél a beilleszkedés eszköze a színvonalas, mindenki számára elérhető közoktatás. Ugyanezen cél érdekében az Európai Unió úgy határozott, hogy 2010 a szegénység elleni küzdelem európai éve lesz.⁽³⁾

⁽¹⁾ Lásd: „Az UNESCO iránymutatásai az inkluzív oktatási politikákról”, Párizs, 2009.

⁽²⁾ Európai Alapjogi Charta (2000). Említést érdemel minden olyan nemzetközi szerződés európai országokban történt ratifikálása is, amelyek az emberi jogok védelmével kapcsolatosak. Elsősorban az 1989-es Gyermejjogi Egyezményre, a Gazdasági, Szociális, Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára és az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányára gondolunk.

⁽³⁾ HL C 224., 2008.8.30., 106. o.

2.2 A növekedés és a foglalkoztatás témakörében meghatározott európai uniós célkitűzéseknek a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem is szerves része. A szociális védelemmel és a társadalmi befogadással kapcsolatos nemzeti politikák összehangolására szolgál a tagállamok hatáskörébe tartozó területeken alkalmazott nyitott koordinációs módszer (OMC) néven ismert kölcsönös csere- és tapasztalatszerzési folyamat, amelynek célja a nemzeti politikák konvergenciájának elősegítése bizonyos közös célok érdekében. Az OMC különösen a megújult lisszaboni stratégia keretében segíti a társadalompolitikák összehangolását.

2.3 Másrésről az oktatás és a képzés kulcsfontosságú tényező a gazdasági fejlődés és a társadalmi kohézió javulásának szempontjából. A szegénységi szintek csökkentésére irányuló célkitűzések kudarca, a mostani gazdasági válságnak a kirekesztés mértékében megmutatkozó következményei, valamint a munkanélküliség növekedése miatt fokozódik az aktív befogadás célkitűzését elősegítő eszközök iránti érdeklődés.

2.4 Az „EU 2020 Stratégia”⁽⁴⁾ prioritásai közül az első a „Tudásalapú növekedés általi értéktéremtés”. Elismerést nyer tehát, hogy a tudás képezi a tartós növekedés hajtóerejét, és különleges szerepe van az oktatásnak és a kutatásnak, az innovációnak és a kreativitásnak. A 2009 májusában Prágában tartott foglalkoztatási csúcstalálkozó következtetései is ebbe az irányba mutatnak. Ennek és a mostani gazdasági válságnak a kapcsán, amely komoly csapást jelent a munkavállalók és a vállalkozások – különösen a kkv-k – számára, illetve figyelembe véve, hogy az uniós országok közötti nagy különbségek ellenére a munkanélküliségi mutatók minden rekordot megdöntve megközelítik a 20,2 %-ot, minden olyan intézkedést fokozni kell, amely hozzájárul a munkahelyteremtéshez és egyúttal megerősíti az európai polgárok közötti egyenlőséget, különös hangsúlyt helyezve az oktatáspolitikára.

2.5 Az egyenlőség egyik fő mozgatórugóját, a közoktatást napjainkban számos újabb kihívás elé állítja a globalizálódó, ugyanakkor egyre egyenlőtlenebb, megosztottabb és aszimmetrikusabb világ. A tanulók iskolai és társadalmi integrációja a hatóságok és a nemzetközi vagy regionális szervezetek egyik legfontosabb feladata. A befogadás szolgálatába állított oktatás elképzelése szorosan kapcsolódik a gyermekek, a fiatalok és a felnőttek ismeretszerzési szükségleteinek kielégítéséhez, különösen a megkülönböztetés, a marginalizálódás, a szegénység és a társadalmi kirekesztés által leginkább érintett társadalmi területeken.

2.6 Az oktatás és képzés a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem hatékony eszköze lehet. A hátrányos helyzetű fiatalok oktatási, társadalmi-gazdasági vagy földrajzi szempontból kedvezőtlen környezetük vagy valamilyen fogyatékosságuk miatt sajátos nehézségekkel küzdenek a társadalomban.

⁽⁴⁾ COM(2009) 647 végleges (2009. november 24.). Bizottsági munkadokumentum – Konzultáció a jövőbeni „EU 2020” stratégiáról.

2.7 Az UNESCO által megfogalmazott iránymutatások szerint a beilleszkedést szolgáló oktatás olyan folyamat, amely a szegénység és a társadalmi kirekesztés csökkentése érdekében figyelembe veszi a tanulók változatos szükségleteit, és azokra az ismeretszerzésben, a kultúrában és a közösségi értékekben való aktívabb részvétel útján ad választ. A befogadást szolgáló oktatáshoz az oktatási tartalmak, megközelítések, struktúrák és stratégiák átalakítására, a tanárképzési rendszerek megfelelő fejlesztésére, több forrás hozzárendelésére és egy olyan nézőpont kialakítására van szükség, amely az összes tanulóra vonatkozatható, és amelynek középpontjában az a meggyőződés áll, hogy a mindenkire kiterjedő oktatás biztosítása az általános oktatási rendszer feladata. A formális vagy nem formális oktatás útján megvalósítható és a befogadás szolgálatába állított oktatás célja az, hogy megfelelő választ adjon a társadalmi csoportok eltérő igényeire.

2.8 A befogadást szolgáló oktatás nem pusztán egy másodlagos kérdésre (hogyan lehet bizonyos tanulókat bevonni az általános oktatásba) vagy a kizárólag a legszegényebbekre összpontosító elgondolás, hanem az oktatási rendszereknek és az ismeretszerzés egyéb kereteinek fejlesztését jelenti a tanulók sokszínűségéhez való alkalmazkodás jegyében, és ezáltal a szegénység elleni küzdelem hatékony eszközévé válik. Lehetővé kell tenni, hogy se a tanárok, se a tanulók ne érezzék idegennek a sokszínűséget, és arra ne problémaként, hanem a tanulási környezet gazdagítását szolgáló kihívásként és lehetőségeként tekintsenek.

2.9 A tömeges munkanélküliséggel együtt a szegénység eddig ismeretlen formái jelentek meg. Napjaink globális gazdasági válsága valójában ennek a helyzetnek a fájdalmas beigazolódása.⁽⁵⁾ A jelenlegi szegénységet nem csak az elégtelen bevétel jellemzi: az egészségügyi ellátáshoz való korlátozott hozzáférésben, vagy annak teljes elérhetetlenségében, az oktatásban, a veszélyes környezetben, a megkülönböztetések és előítéletek fennmaradásában és a társadalmi kirekesztésben is megnyilvánulhat. Ha a munkahely nem színvonalas, önmagában már nem biztosít kellő védelmet a szegénység ellen. Az abszolút szegénység gyakoribb a nők, mint a férfiak között: az abszolút szegénység kockázata az Európai Unió tizenhét tagállamában jelentősen magasabb a nők esetében. Az egyszülős családokban, ahol nő a családfő, nagyobb az elszegényedés veszélye. Egy olyan világban, ahol a lakosság 60 %-a a világon keletkező jövedelem mindössze 6 %-ából él, az emberek 50 %-a napi 2 dollárból tartja fenn magát, és több mint egymilliárd ember napi jövedelme az egy dollárt sem éri el, Európa nem válhat a környezetéről tudomást sem vevő erődítménnyé.

2.10 A növekvő városi szegénység, a vidéki népesség tömeges elvándorlása az ipari övezetekbe, a nagymértékű bevándorlás mind-mind kihívást jelentenek a régió szociálpolitikája számára. Az EUROSTAT 2009-es adatai szerint az európaiak 16 %-a a szegénységi küszöb alatt él, és minden tizedik európai olyan háztartásban él, ahol egyik családtag sem dolgozik. Egyes tagállamokban a gyermekek a népesség többi részéhez képest még jobban ki vannak téve a szegénységnek; becslések szerint

19 %-ukat (azaz 19 millió gyermeket) fenyegeti ez. Mindenképpen gátat kell vetni az ilyen sok embert szegénységbe sodró folyamatnak, még pedig olyan stabil és biztos oktatási környezet létrehozásával, amely minden tanulónak garantálja alapvető jogainak teljes körű gyakorlását, képességeinek és jövőbeli lehetőségeinek fejlesztését.

3. Általános megjegyzések

3.1 Az EU, illetve a tagállamok integrációs és foglalkoztatáspolitikájának egyik alapeleme a szegénység elleni küzdelem. A szegénység elleni, korábban támogatási politikának tekintett küzdelem mára a kirekesztés elleni küzdelemmé vált. Nemcsak arról van szó, hogy a társadalmat meg kell védeni a szegénység rettegett következményeitől, hanem arról is, hogy azoknak is biztosítani kell az emberi jogokat, akiket a szegénység már utolért. 2007-ben, amikor határozat született arról, hogy a 2010-es év célkitűzése „a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem” lesz, az Európai Parlament és az Európai Tanács megállapította, hogy „az Európai Unióban jelenleg 78 millió embert fenyeget az elszegényedés veszélye, és ez a szám szüntelenül emelkedik. Mivel ez az állapot teljes mértékben ellentétes az Európai Unió legfontosabb közös értékeivel, olyan intézkedésekre van szükség, amelyek az Unióra és a tagállamokra nézve egyaránt kötelezőek”.

3.2 Másfelől 2000-ben az ENSZ tagállamai elfogadták a millenniumi fejlesztési célokat (MFC), amelyek célja az abszolút szegénység felére csökkentése. Az összesen nyolc célkitűzést 2015-ig kell teljesíteni. A mostani gazdasági keretek között azonban nagyon nehéz az összes célkitűzést a tervezett határidőig megvalósítani. Éppen ezért az Európai Uniót, amikor arról határozott, hogy 2010-es évet a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemnek szenteli, az a szándék vezérelte, hogy fokozza az említett célkitűzések teljesítését célzó erőfeszítéseket.

3.3 Az EGSZB harmonizált álláspontra helyezkedett a tudástársadalommal kapcsolatban is, amely nem csupán az elit, hanem minden polgár maradéktalan integrációjának és különösen a lisszaboni csúcson megfogalmazott célkitűzések teljesítésének egyik lényeges eszköze.

3.4 Az EGSZB a közelmúltban úgy vélekedett,⁽⁶⁾ hogy az alacsonyabb képesítésűek esetében nagyobb a kirekesztés kockázata, és hogy életminőségük javítását és a munkaerőpiacra való belépésüket az oktatáshoz való jognak kell biztosítania. Figyelembe kell venni ugyanakkor azt is, hogy a gazdasági, társadalmi és technológiai változások miatt az oktatás tartalmát is módosítani kell ahhoz, hogy a munkaerőpiaci igényeknek is meg lehessen felelni. Ebben a tekintetben az EGSZB az iskolai és egyetemi tantervek olyan módosítását javasolja, hogy azok kiegészíthetők legyenek szakképzési programokkal: ez megkönnyítené a munkaerőpiacra való bejutást azok számára, akik idő előtt kilépnek az oktatásból, ami elősegítené a társadalmi kirekesztés által okozott károk megelőzését, illetve jóvátételt.⁽⁷⁾

⁽⁵⁾ Key Data on Education in Europe (az Európai Bizottság 2009-es jelentése az európai oktatásügyről) http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/105EN.pdf.

⁽⁶⁾ HL C 128., 2010.5.18., 10. o.

⁽⁷⁾ HL C 256., 2007.10.27., 93. o.

3.5 Az EGSZB egy másik véleményt is elfogadott,⁽⁸⁾ amelyben üdvözlí az „Új munkahelyekhez szükséges új készségek” című bizottsági közleményt; ennek következtetéseai között ki kell emelni, hogy „rövid távon a gazdasági fellendülés alapvető feltétele, hogy minden szinten nőjön a képzettségi szint; ami hosszú távon a fejlődés, a termelékenység javulása, a versenyképesség, a foglalkoztatás, az esélyegyenlőség biztosítása, valamint a társadalmi kohézió alapvető feltétele is”.

3.6 Egy dolog azonban elkerülhetetlen: kiinduló fogalmunkat, a befogadás szolgálatába állított oktatás fogalmát pontosítani kell, mivel az nemcsak stratégia, hanem olyan folyamat, amely az oktatáspolitikák felülvizsgálatán felül a foglalkoztatással, a színvonalas közszolgáltatások biztosításával kapcsolatos és a tanulók sokféleségét (férfiak és nők, gyermekek, fiatalok és idősek, bevándorlók, munkanélküliek, valamilyen fogyatékkal élők, AIDS/HIV-fertőzöttek stb.) figyelembe vevő politikák áttekintését is szükségessé teszi. Végeredményben a befogadás szolgálatába állított oktatás fő célja a kirekesztés valamennyi formájának – eredjen az a negatív magatartásokból vagy a sokszínűség elfogadásának hiányából – felszámolása. Az oktatásra sokféle formális és informális környezetben – családi körben vagy a közösségben – sor kerülhet, nem lehet minden terhet az iskolára hárítani.

3.7 A nem formális oktatás igen gyakran részvételen alapuló, nem hierarchikus pedagógiai formákon és munkamódszereken alapul, továbbá szorosan kapcsolódik a civil szervezetekhez, amelyek működtetik. Jellemzően és alulról felfelé irányuló megközelítésénél fogva a nem formális oktatás a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem hatékony eszköze. Az EGSZB ezért hangsúlyozza, hogy a nem formális oktatásra az EU 2020 stratégia megvalósításában is jelentős szerep hárulhat.

3.8 Az egész életen át történő tanulás sikerét fokozza a formális oktatást kiegészítő és támogató nem formális oktatás. Ez az összekapcsolódás jelentős szerepet játszhat például abban, hogy a fiatalok számára vonzóbbá teszi a tanulást, és így új módszerek bevezetésével, a formális és nem formális oktatás közötti átmenetek megkönnyítésével és a készségek elismerésével elősegíti az iskolából történő kimaradás elleni küzdelmet.⁽⁹⁾

3.9 Az OECD különféle kutatások és projektek révén különleges figyelmet fordított a nem formális oktatás kérdésére.⁽¹⁰⁾ Nincs még egységes és általános álláspont arról, hogy a nem formális – és különösen az informális – oktatás során szerzett ismereteket milyen mértékben és hogyan lehet elismerni. Ehhez egyebek között fel kell ismerni, hogy a formális oktatási rendszeren kívüli egyéb érdekelt felek, mint például a civil szervezetek is alkalmasak a tanításra, és hogy az így szerzett kompetenciák értékelésére szolgáló standardok kialakítására van szükség. Az így szerzett képességek és készségek elismerésére több tagállamban az egész életen át tartó tanulásra vonatkozó

oktatási stratégiák révén kerül sor. Egyes tagállamokban olyan eljárásokat elemeznek, amelyekkel a meglévő nemzeti képesítési keretrendszerek révén jogilag is elismerhetők a szóban forgó képességek és készségek, ami pedig elősegíti a munkaerőpiacra történő belépést. Az EGSZB szerint az EU-nak elemeznie kellene, hogy tagállami szinten hol tart ez a kérdés, egyben azt ajánlja, hogy a tagállamok osszák meg egymással bevált tapasztalataikat és a követendő példákat.

3.10 El kell kerülni azt a komoly veszélyt, hogy a befogadásra szolgáló oktatási stratégiákat csak a szegények, a bevándorlók és az oktatásból bármilyen oknál fogva idő előtt kilépők vehessék igénybe. Ez ugyanis ahelyett, hogy integrálná, csak elszigeteli a résztvevőket. Erre megoldás lehet, ha e rendszerek ajtaja nyitva marad más, azokra esetleg igényt tartó csoportok előtt.⁽¹¹⁾ Másrészt a nem formális oktatás nem helyettesíti a formális oktatást, de mivel elismeri a formális oktatásban szerzett ismeretek értékét és kiegészíti azt, ezáltal az intézkedések kedvezményezettjei – amennyiben kívánják vagy szükségesnek tartják – újból részt vehetnek a formális oktatásban.

3.11 Az EGSZB szerint lényegbevágó, hogy valamennyi kirekesztett színvonalas és alapvetően állami oktatásban⁽¹²⁾ részesüljön, amely megnyitja előttük a munkaerőpiac kapuját, és lehetővé teszi, hogy tisztességes, jól fizetett munkát vállaljanak. Nem kevésbé fontos, hogy ez az oktatás közvetítse a polgárság, a férfiak és nők közötti tényleges egyenlőség és az aktív demokratikus részvétel alapvető értékeit. Az EGSZB olyan oktatás mellett teszi le voksát, amely hozzájárul a személyiség és a társadalom építéséhez, és nem csak haszonelvű, azaz képesítések és készségek átadására szorítkozik. Az EGSZB olyan oktatás híve, amelynek eredménye a nyitott, kritikus ember, aki képes aktív szerepet vállalni a szociálisan egyre igazságosabb, politikailag egyre érettebb társadalmakban.

3.12 Az EGSZB véleménye szerint minél aktívabban részt vesz valaki az oktatásban, annál erősebb lesz a kritikai elemző-képessége, ami hozzájárul az új munkaerő-piaci és társadalmi igényeknek való megfeleléshez szükséges egyéni képzettség és társadalmi helyzet javításához. Az oktatás és a társadalmi beilleszkedés közötti összefüggés egyben azt is jelenti, hogy az oktatás szorosan kapcsolódik a helyszíneül szolgáló társadalom és régiók fejlesztési céljaihoz. Az oktatás ilyen módon a szegénység fokozatos felszámolásának eszközévé válhat.

3.13 Összefoglalva: a befogadást szolgáló oktatás mellett a következő indokok szólnak:

— Oktatási indokok: a mindenkire eljutó oktatási rendszer („Oktatást mindenkinek 2015-re” kezdeményezés) azt jelenti, hogy ez a rendszer nyitott az oktatásban részesítendő sokfélesége felé.

⁽⁸⁾ HL C 128., 2010.5.18., 74. o.

⁽⁹⁾ HL C 151., 2008.6.17., 45. o. és HL C 318., 2009.12.23., 113. o.

⁽¹⁰⁾ Például: „Recognition of non-formal and informal learning in OECD countries: A very good idea in jeopardy?” Lifelong Learning in Europe, [A nem formális és az informális tanulás elismerése az OECD-országokban: veszélyben egy jó ötlet? Az egész életen át tartó tanulás Európában] Patrick Werquin, Párizs, 2008.

⁽¹¹⁾ OECD, Beyond Rethoric: Adult learning policies and practices [A szavakon túl: felnőttképzéssel foglalkozó politikák és gyakorlatok], Párizs, 2003. és Promoting Adult learning [A felnőttképzés támogatása], Párizs, 2005.

⁽¹²⁾ Lásd: „Az UNESCO iránymutatásai az inkluzív oktatási politikákról”, Párizs, 2009.

- Társadalmi indokok: az oktatásnak köszönhetően a szemléletek is változhatnak és változnak, ezáltal az oktatás segíti a megkülönböztetésektől és előítéletektől mentes társadalmak létrejöttét, ahol mindenki élhet alapvető jogaival.
- Gazdasági indokok: a befogadást szolgáló oktatás hozzájárul a társadalmak új gazdasági kihívásokkal szembeni versenyképességének fokozásához. E versenyképesség alapja a jó teljesítmény, nem pedig a tisztességtelen verseny. A befogadás és a minőség kölcsönösen erősíti egymást.

4. Konkrét célkitűzések

4.1 A szegénység elleni küzdelem európai éve négy konkrét célkitűzést fogalmaz meg:

- **elismerés:** erőfeszítéseket kell tenni a szegénységben és a társadalmi kirekesztettségben élők méltóság teljes élethez és teljes körű társadalmi szerepvállaláshoz való jogának elismerésére;
- **szerepvállalás:** az év egyik célkitűzése, hogy a közvélemény egyre inkább csatlakozzék a társadalmi beilleszkedés politikáihoz és fellépéseihez, a szegénység és a marginalizálódás elleni küzdelem közös felelősségének hangsúlyozásával;
- **összetartás:** a cél az összetartóbb társadalom megteremtésének elősegítése annak tudatosításával, hogy milyen előnyökkel jár mindenki számára egy olyan társadalom, ahol sikerül leküzdeni a szegénységet és senki sem szorul a társadalom peremére;
- **kötelezettségvállalás:** végül az év célja a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni határozott uniós kötelezettségvállalás újbóli megerősítése és ennek előmozdítása minden döntési szinten.

4.2 Az év előnyben részesített témái a következők:

- a) gyermekszegénység, és a szegénység generációk közti átörökítése;

- b) a befogadó munkaerőpiac;
- c) az oktatás és képzés elérhetetlensége;
- d) a szegénység nemekkel kapcsolatos dimenziója;
- e) hozzáférés az alapvető szolgáltatásokhoz;
- f) a diszkrimináció megszüntetése, a bevándorlók integrációjának elősegítése, az etnikai kisebbségek társadalmi és munkaerő-piaci integrációja;
- g) a fogyatékkal élők és más veszélyeztetett csoportok igényeinek felmérése.

4.3 Következésképp a 2010-es év Európában egyedülálló alkalmat teremt arra, hogy a szegénység felszámolására törekedve megtörténjen a széles és sokszínű közvélemény tudatosítása és mozgósítása a szegénység elleni küzdelem és az oktatás abban játszott lehetséges szerepét illetően. E törekvés azonban csak világos és átütő üzenettel valósítható meg, sok homályos üzenettel nem. Ezért az EGSZB javasolja, hogy a tevékenységek a következő központi tengely köré szerveződjenek: „Oktatás a befogadás szolgálatában: a szegénység elleni küzdelem hatékony eszköze. A társadalmi kirekesztés nélküli Európáért”.

4.4 2010 első félévében a spanyol kormány az Európai Unió soros elnöke. Spanyolország az utóbbi években fokozott érdeklődést mutat a szegénység elleni küzdelem, a társadalmi kirekesztés felszámolása és az inkluzív oktatás kérdései iránt. Soros elnökségének kezdete egyben az e témának szentelt európai év kezdete is. A megnyitót 2010. január 21-én Madridban rendezték, majd június végén kerül sor a szokásos Európai Tanácsra, amelyen Spanyolország Belgiumnak adja át a rotációs elnökséget. Spanyolorzágnak az „Oktatás mindenkinek” téma iránt tanúsított érdeklődése és az eziránti elkötelezettsége kiváló alkalom számos olyan tevékenységre, amelyeknek köszönhetően ez az év nem múlik el nyomtalanul, illetve olyan politikai határozatok kidolgozására, amelyek közelebb hozzák a kitűzött célt, azaz a szegénység és a társadalmi kirekesztés felszámolását.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 28-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságvéleményéhez

A következő módosító indítványokat, amelyeknél a támogató szavazatok száma az összes leadott szavazat legalább egynegyede volt, a viták során elutasították:

Új, 1.5. pont

Az alábbi új pont illesztendő be:

A „nem formális oktatás” számos országban olyan oktatási forma, amelyet a munkaadók, a szakszervezetek és általánosságban a civil társadalom széles körben, sok nemzedék óta alkalmaz. Részvételen alapuló pedagógiai formái és munkamódszerei révén a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem rendkívül hatékony eszköze. Az EGSZB ezért hangsúlyozza, hogy az inkluzív növekedést célzó EU 2020 stratégia megvalósításában a „nem formális” oktatásra a formális oktatás kiegészítőjeként igen jelentős szerep hárulhat

A szavazás eredménye:

Mellette: 44

Ellene: 61

Tartózkodás: 14

3.7. pont

A következőképpen módosítandó:

A nem formális oktatást számos országban elismerik olyan oktatási formaként, amely elősegíti, hogy az emberek jobban be tudjanak illeszkedni a társadalomba és a munka világába. Hosszú nemzedékek óta széles körben alkalmazzák munkaadók, szakszervezetek és civil szervezetek. A nem formális oktatás igen gyakran részvételen alapuló, nem hierarchikus pedagógiai formákon és munkamódszereken alapul, továbbá szorosan kapcsolódik a civil szervezetekhez, amelyek működtetik. Jelleghénél és alulról felfelé irányuló megközelítésénél fogva a nem formális oktatás a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem hatékony eszköze. Az EGSZB ezért hangsúlyozza, hogy a nem formális oktatásra az EU 2020 stratégia megvalósításában is jelentős szerep hárulhat

A szavazás eredménye:

Mellette: 37

Ellene: 73

Tartózkodás: 10

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A fogyasztók és családok hitelhez való hozzáférése: visszaélések (saját kezdeményezésű vélemény)

(2011/C 18/05)

Előadó: **Mario CAMPLI**

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. július 16-án az eljárási szabályzat 29. cikkének (2) bekezdése alapján úgy határozott, hogy saját kezdeményezésű véleményét dolgoz ki a következő tárgyban:

A fogyasztók és családok hitelhez való hozzáférése: visszaélések

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2010. március 30-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28–29-én tartott 462. plenáris ülésén (a 2010. április 28-i ülésnapon) 75 szavazattal 1 ellenében, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB stratégiai fontosságúnak tartja egy egységes, átlátható és teljes szabályozási keret létrehozását a hitelekhez való hozzáférés tárgyában.

1.2 Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy tanulmányozza annak legjobb módját, hogyan lehetne a jelenlegi szabályozási keret hiányosságait megszüntetni, különös tekintettel a kínált hiteltermékekre, a tisztességtelen reklámfogadásokra, a feltételek átláthatóságára, a hitelközvetítőkre, az érintett felek egyenlőtlen tájékoztatására és pénzügyi felvilágosítására.

1.3 Az EGSZB arra kéri a tagállamokat, hozzanak létre felügyeleti hatóságot a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal kapcsolatban, amely specifikus hatáskörökkel rendelkezik a hitelek terén.

1.4 Az EGSZB a gyors európai tájékoztatási rendszer (RAPEX) kiterjesztését javasolja a forgalomba hozatalra, az európai pénzügyi és hitelpiacra, valamint a toxikus pénzügyi és hiteltermékekre.

1.5 Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot és a tagállamokat, hogy alaposabban elemezzék az illegális és/vagy bűnözői gyakorlatokat a hitelek területén, kifejezett hangsúlyt helyezve a ragadozó és uzsorajellegű gyakorlatokra, valamint a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló európai térség specifikus kezdeményezéseire.

1.6 Az EGSZB speciális és átfogó európai uniós szabályozás meghatározását javasolja a hitelközvetítők különböző csoportjai számára, amely tartalmazza a megfelelő meghatározásokat, követelményeket és viselkedési kötelezettségeket, amelyek függetlenek az eladott terméktől, valamint attól, hogy fő- vagy melléktevékenységként gyakorolják a hitelközvetítést.

1.7 Az EGSZB speciális szabályozást javasol a tevékenységek, gyakorlatok és viselkedési módok ellenőrzésére azok esetében, akik a közvetítő tevékenység mellett még egyéb tevékenységet is folytatnak, mint például a hivatásos kereskedők.

1.8 Az EGSZB azt kéri, hogy a különböző pénzügyi és hitelközvetítők regisztrációjának követelményeit európai működési szabályok keretében határozzák meg, amelyek a szakmaiságra, az óvatosságra és etikusságra vonatkoznak, és magukban foglalják a fogyasztót visszaélések vagy illegális gyakorlatok által sértő módon viselkedő alanyok törlesztésének közösségi szabályait is.

1.9 Az EGSZB véleménye szerint fontos a 85/374/EKK irányelvben és ennek változtatásaiban szereplő, felelősségről szóló közösségi szabályozásnak a pénzügyi és hiteltermékekre való bővítési lehetőségének vizsgálata megfelelő változtatások és kiigazítások által.

1.10 Az EGSZB „tanúsított” vagy „normalizált” hiteltermékek megfelelő palettájának bevezetését javasolja kiegészítésként az európai piacon már létező kínálathoz a nagyobb átláthatóság és az egészséges verseny ösztönzése végett a kínált fogyasztói hiteleknel, mind a gyakorlatok, mind pedig a termékek tekintetében.

1.11 Az EGSZB elengedhetetlennek tartja egy, a fogyasztóknak, azok szövetségeinek és az őket segítő szakembereknek szóló európai információs és képzési kampány lefolytatását a fogyasztók hitelekkel és pénzügyekkel kapcsolatos jogaira, valamint a jogviták rendezésére hivatott bírósági és jogi úton kívüli mechanizmusokra vonatkozó európai hálózatok (*alternatív vita-rendezés* (ADR)) megerősítésével kapcsolatban ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ FIN-NET rendszer (vitás pénzügyi kérdések rendezésével foglalkozó hálózat).

1.12 Az EGSZB fontosnak tartja a civil szervezetek hálózatainak létrehozását és ösztönzését az állami hatóságokkal egyetértésben, a tanulás, a szociális kirekesztés, illetve a hitelrel kapcsolatos elszegényedés és a túlzott eladósodás eseteiben való segítségnyújtás, valamint az ezekre való odafigyelés céljából.

1.13 Az EGSZB különösen közös eljárások bevezetését ajánlja európai szinten a túlzott eladósodás eseteinek kezelésére, amelyhez nyilvános segítségnyújtási intézkedések, illetve a veszélyben lévő emberek megsegítése is kapcsolódhatnak.

1.14 Az EGSZB az Európai Bizottság által vezetett nyilvános tanulmányt ajánl, melynek célja annak felmérése, van-e lehetőség az uzsorával kapcsolatos teljes körű európai szintű intézkedések bevezetésére és az uzsorahelyzetekre jellemző európai hitelkamat-sávot rögzítő közös alapelvek és -elemek meghatározásának elmélyítésére, illetve hogy melyek ennek modalitásai.

1.15 Az EGSZB közös eljárások bevezetését ajánlja a nemzeti uzsoraellenes rendszerek támogatására, amelyeket európai szabályozási keret alapján koordinálnak.

1.16 Az EGSZB azt kéri, hogy a hitelkártyák kibocsátása szigorú közösségi szabályozáson alapuljon, mely által kivédhető a túlzott eladósodásra készített ragadozó viselkedés, és amely kötelezővé teszi a hitelkártyák tulajdonosa és kibocsátója közötti megegyezést a hitelkerettel kapcsolatban.

1.17 A közösségi szabályozásnak teljes és átlátható védelmet kell biztosítania a teljes EU területén a fogyasztó által megadott adatok felhasználása tekintetében, különösen az internetes kapcsolatok során.

1.18 Mivel az EGSZB véleménye szerint a fogyasztók tájékoztatása és nevelése – az iskolai képzésen alapuló képzési formák és gyakorlatok tekintetében is – stratégiai jelentőséggel bír, az átlátható és érthető információ területére irányuló civil társadalmi kezdeményezések ösztönzését és támogatását ajánlja.

1.19 Az EGSZB végzetül javasolja, hogy a 2008/48/EK irányelv hatékonyságának (2013. június 12-re előírt) ellenőrzését előbbre kell hozni, és ötről három évre kell rövidíteni az ellenőrzések közötti időközt.

2. Bevezetés

2.1 A pénzügyi világválság tükrében a figyelem elsősorban arra irányult, hogyan lehetne visszaállítani a pénzügyi piacok stabilitását és likviditását, valamint arra, hogyan lehetne megerősíteni ezek stabilitását és megújítani jogszabályi kereteiket a jövőbeni újabb piaci bukások elkerülésére.

2.2 Miközben ezt a cselekvést továbbra is folytatni és erősíteni kell, az EGSZB-nek meggyőződése, hogy jelenleg minden energiát arra a célkitűzésre kell fordítani, hogy visszaállítsuk az európai polgároknak a pénzügyi rendszerbe vetett bizalmát,

valamint a hitelhez való hozzáférés különböző formáival kapcsolatos nyugalmat.

2.3 A pénzügyi válság következményeként gazdasági válság jött létre, amely jelenleg nagy veszteségeket okoz a munkahelyek, a gazdasági tevékenységek, valamint az egyéni és családi jövedelmek terén.

2.4 Ebben az összefüggésben növekedés tapasztalható a társadalmi és pénzügyi kirekesztés valamint a szegénység területén ⁽²⁾.

2.5 A hitel fontos eszköz az egyének és a családok számára, mivel lehetővé teszi számukra az átlagos élethez szükséges, elengedhetetlen kiadások kezelését. Ebben az értelemben a hitelhez való hozzáférés – ésszerű költségek mellett – a társadalmi befogadás alapvető eszköze.

2.6 Mindazonáltal a hitelt nem szabad úgy tekinteni, mint ösztönzött vagy pótlékot, illetve mint a fogyasztók és családok bevételeinek kiegészítését.

2.7 A gazdaság-, a pénzügy- és a társadalompolitika legnagyobb kihívása a hitelhez való felelős hozzáférés biztosítása, függőségi helyzet teremtése nélkül.

2.8 E célkitűzés eléréséhez véglegesített jogszabályi keret van szükség a kölcsönök megadásával és felvételével kapcsolatos felelőtlen cselekvések elkerülésére, valamint a kölcsönt folyósítók és a fogyasztók közötti információk különbségek leküzdésére.

3. A vélemény tárgya

3.1 A jelen véleményben a hitelkínálattal kapcsolatos visszaélésekről, illetve jogilag rendellenes helyzetekről van szó, amelyek a fogyasztó számára a társadalmi kirekesztés és a szegénység veszélyét rejtik magukban. Nem tárgyal olyan specifikus kérdéseket, amelyek az EGSZB más véleményeiben kerültek kifejtésre.

3.2 A vélemény emiatt a jelenlegi szabályozási keret kívánja megvizsgálni a hiányosságok meghatározása céljából, amelyek lehetővé teszik a visszaéléseket, valamint lehetséges megoldások javasolását célozza az európai és nemzeti hatóságoknak. A jelen vélemény mindemellett az olyan illegális jelenségeket is vizsgálni kívánja, amelyek jelenleg nem esnek a szabályozási keret hatálya alá; ezek nem túl ismert és nehezen megoldható jelenségek, amelyek összefüggnek a visszaélésekkel, illetve gyakran azok következményei. A vélemény végül pedig a civil társadalom lehetséges szerepeit taglalja a megállapított problémák megoldásában.

⁽²⁾ Lásd: Second joint assessment by the SPC and the European Commission of the social impact of the economic crisis and of policy responses- SPC/2009/11/13 FINAL; Eurobarometer survey on poverty and social exclusion – 2010, European Year for Combating Poverty and Social Exclusion; Commission Communication - Joint Report on Social Protection and Social Inclusion su <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>.

3.3 Az Európai Bizottság nemrégiben, egy közmeghallgatáson a következőket állította ⁽³⁾: „a pénzügyi válság megmutatta, hogy milyen károkat okozhatnak a kölcsönök megadásával és felvételével kapcsolatos felelőtlen gyakorlatok a fogyasztók és a pénzintézetek számára, a pénzügyi rendszernek és általában véve a gazdaságnak. Készek vagyunk tanulni az esetleges tévedésekből annak biztosítására, hogy a kölcsönök a megítélésével és felvételével kapcsolatos tevékenységek felelősségteljesen történjenek” (Charlie McCreevy, belső piacért felelős európai biztos). Ugyanezen alkalomból az Európai Bizottság a következőket is állította: „A mi feladatunk felnyitni az emberek szemét az olyan káros mechanizmusokra vonatkozóan, amelyek a kölcsönök felelőtlen megítélésére és felvételére sarkalltak, és amelyek számos polgárunkat károsítják meg anyagilag” (Meglena Kuneva, fogyasztóvédelemért felelős európai biztos).

3.4 A vélemény legutolsó célkitűzése tehát az, hogy hozzájáruljon az egységes piac működésének javításához, mérlegelve azt, hogy milyen lehetőségeket javasolhatna közösségi szinten, és melyeket lehetne a tagállami szintre bízni, de továbbra is közös keretben. Az EGSZB véleménye szerint ugyanis a nemzetközi szintű problémákra ezen a szinten kell válaszolni az egységes piac szétértékesítésének elkerülése érdekében.

4. A jelenlegi szabályozási keret: a cselekvés hiányosságai és távlatai

4.1 A fogyasztói hitelszerződésekkel kapcsolatban a legfontosabb európai uniós szintű jogi aktust a 2008/48/EK (CCD) irányelv jelenti. A CCD irányelv maximális szintű harmonizációra törekvő szabályozás: a tagállamok számára nem engedélyezi az eltérő nemzeti szabályozások megőrzését vagy bevezetését, még ha nagyobb védelmet is jelentenének a fogyasztó számára. Az irányelv meghatározza a fogyasztói jogok általános keretét a fogyasztói hitelek területén, de nem alkalmazható a jelzáloghitelek esetében.

4.2 Ennek kiegészítéseként a vállalkozások fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlataira vonatkozó 2005/29/EK irányelv meghatározza a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat fogalmi keretét és szankcióit. A pénzügyi szolgáltatások tekintetében minimálisan harmonizáló szabályozás, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy korlátozottabb és szigorúbb szabályozásokat vezessenek be fogyasztóik védelme érdekében.

4.3 A jelzáloghitelek esetében nincsen európai szintű szabályozás, a nemzeti szabályozások a különböző kulturális adottságok és a különböző belső piacok függvényében eltérnek. Létezik azonban a helyes gyakorlat európai kódexe a fogyasztóknak történő, szerződés előtti információszolgáltatásról, valamint a fogyasztóknak szóló általános információs modul (ESIS). A kódex mindazonáltal csak egy önként alkalmazható és igen behatárolt alkalmazási körű eszköz.

4.4 Az EGSZB elismeri, hogy a jelenlegi szabályok számos lehetséges megoldást tartalmaznak a hitelnyújtás során elkövetett visszaélésekkel szemben. Mindazonáltal európai szinten még fontos hiányosságok vannak, melyeket pótolni kell, és még sok feladat vár a nemzeti és európai uniós szintű hatóságokra a megvalósításban és a szankciók területén is.

4.5 Az EGSZB egyébiránt kiemeli, hogy a pénzügyi válság azért a hitelnyújtási és pénzügyi ágazatban a munkavállalókra nehezedő kereskedelmi nyomás miatt is ért el oly magas szintet. Az egyre nagyobb eladási célokra való törekvés, attól függetlenül, hogy a termékek megfeleltek-e a fogyasztói profilnak ahhoz vezetett, hogy a vállalkozások és a fogyasztók, bizonyos esetekben pedig az önkormányzatok értékpapírai közé is keveredtek toxikus termékek.

4.6 Az EGSZB úgy véli, hogy ez a jelenség a felső menedzserek ösztönzési és jutalmazási rendszerének is köszönhető, akiknek jövedelme gyakran aránytalanul magasabbá vált ezáltal. Egy alkalmazott illetve egy nagy pénzintézet vezérigazgatójának éves munkabére közötti arány időközben 1:400-ra emelkedett. Az állam- és kormányfők által tett erőfeszítések és ünnepélyes ígérek ellenére az EGSZB véleménye szerint még nem születtek hatékony és konkrét intézkedések ezeknek a problémáknak a kezelésére.

4.7 Főként a hitelszerződések jelenlegi jogi keretén belül hiányzik a kötelezettségvállalás a kínálatnak a fogyasztói igényekhez való hozzáigazítására. A 2008/48/EK irányelv (8. cikk) üdvözlendő módon kötelezettségvállalást tartalmaz a fogyasztók hitelképességének ellenőrzésére. Az 5. cikk (6) bekezdése mindössze azt mondja ki, hogy a hitelezők lássák el a fogyasztókat megfelelő magyarázatokkal annak érdekében, hogy azok képesek legyenek megítélni, alkalmas a számukra a javasolt hitel, szükség esetén a szerződés előtti információknak, a javasolt termék jellegzetességeinek, illetve annak fogyasztóra gyakorolt esetleges specifikus hatásának elmagyarázása által, valamint egy bizonyos mozgásteret biztosít a tagállamok számára a gyakorlati alkalmazás során, azonban nem tartalmaz szabályokat a terméknek a szükségletekhez való hozzáigazításával kapcsolatban.

4.8 A szabályok ilyen hiánya visszaélésekre adott alkalmat, melyek során a fogyasztók számára felajánlott termékek néha nem felelnek meg a szükségleteknek. Ez a helyzet áll elő, amikor csupán egyetlen fajta hitelt ajánlanak fel, vagy amikor kellő megkülönböztetés nélkül ajánlanak fel hitel- vagy pénzfelvételi bankkártyákat bizonyos nagyáruházakban (kereskedelmi ügynökök esetében).

4.9 Az EGSZB evvel kapcsolatban aláhúzza annak szükségességét, hogy a hitelkártya felajánlását egyértelműen válasszák el a kereskedelmi termékekre vonatkozó kínálattól, illetve az ezekkel kapcsolatos vásárlást ösztönző gyakorlatoktól.

4.10 A hirdetéseket illetően megjegyezzük, hogy míg a hitelszerződések megkötéséhez szükséges alapinformációkra vonatkozó kötelezettségek szerepelnek a jelenlegi szabályozásban (2008/48/EK 4. és további cikkek), hiányoznak viszont a megtévesztő és erőszakos, ill. eladósodáshoz vezető gyakorlatokra vonatkozó specifikus kötelezettségek ⁽⁴⁾.

4.11 Az EGSZB tudatában van annak, hogy piacgazdaságban a kínálat és a kereslet közötti mennyiségi és minőségi egyensúlyt a piacnak kellene megtalálnia. Azonban amikor a megfelelő megoldások keresése során a piac kudarcot vall, a társadalmi szükségleteket megfelelő kielégítésért felelős közhatalmon a sor, hogy közbelépjen.

⁽³⁾ Közmeghallgatás Brüsszelben „Responsible lending & borrowing témában”, 2009. szeptember 3-án.

⁽⁴⁾ A „megtévesztő” (6. cikk) vagy „erőszakos” (8. cikk) „fellépés” vonatkozásában viszont jó meghatározást tartalmaz a 2005/29/EK irányelv, mely a vállalatok és fogyasztók közötti tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra is hivatkozik.

4.12 Az EGSZB véleménye szerint az egyik lehetséges válasz lehet „igazolt” vagy „szabványosított” hiteltermékek megfelelő választékának a bevezetése az európai piacra. Ezek a termékek kiegészíthetik a már meglévő kínálatot. Ilyen módon a fogyasztóknak lehetősége nyílna a saját szükségleteiknek jobban megfelelő termék biztosabb kiválasztására ⁽⁵⁾.

4.13 Az EGSZB szerint ezért szükséges, hogy az Európai Bizottság mélyítse el annak jogi és eljárási alapjait, hogy „igazolt” vagy „szabványosított” hiteltermékek révén nőjön az európai piac átláthatósága és lépjen működésbe egy gyors európai tájékoztatási rendszer a toxikus pénzügyi és hiteltermékeknek az európai pénzügyi és hitelpiacra való bevezetésének felügyelete céljából.

4.14 Más szempontból fontos lenne úgy elmélyíteni a hitel-szolgáltatók felelősségét, hogy az korlátozza a fogyasztók szükségleteinek nem megfelelő termékeket. E célból szükséges európai szinten bevezetni a túlzott eladósodás helyzeteinek kezelésére vonatkozó közös eljárásokat, melyek során a szolgáltatók által alkalmazott megtévesztő gyakorlatok miatt is túlzott eladósodás helyzetébe került személyek megsegítését és támogatását célzó intézkedéseket is kell hozni.

4.15 Az európai jogszabályok által nem lefedett másik terület az uzsora. Egyes tagországokban (Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Portugália) az uzsoráról szabályok rendelkeznek, de ez nincs minden országban így.

4.16 Friss tanulmányok ⁽⁶⁾ ezenkívül bizonyítják, hogy az uzsorára vonatkozó szabályozás pozitív hatással járhat a társadalmi kirekesztés és a szegénység elleni harcban, valamint a törvénytelen gyakorlatok elleni küzdelemben is.

4.17 Az EGSZB szerint az Európai Bizottságnak hivatalos tanulmányt kell készítenie az uzsorára vonatkozó teljes európai rendelkezések bevezetésének lehetőségét és módozatait vizsgáló. Az EGSZB ezen belül úgy véli, hogy itt az ideje az európai hitelkamat-sávot rögzítő közös alapelvek és elemek meghatározásának elmélyítésére.

4.18 A némely tagországban elért több éves tapasztalatok megerősítése és kiaknázása céljából az EGSZB hasznosnak véli egy olyan európai szabványkeret felállítását, mely az uzsora elleni küzdelem és az uzsorát elszenvető személyek megsegítésének nemzeti rendszereit támogatná.

4.19 Az EGSZB megállapítja, hogy a hitelügyletek során tapasztalt visszaélések legnagyobb része a (hitel)közvetítők és a fogyasztók közötti kapcsolat valósul meg.

4.20 Evvel kapcsolatban az EP közösségi keretben kívánja ⁽⁷⁾ tisztázni és harmonizálni a hitelközvetítők felelősségi köreit és kötelezettségeit az „egyforma tevékenység, egyforma kockázatok, egyforma szabályok” elve alapján, hogy szavatolják a fogyasztók védelmét és elkerüljék a nem átlátható eladási gyakorlatokat és a legsebezhetőbb és legkevésbé tájékozott fogyasztói csoportokat elsősorban megkárosító helytelen hirdetési formákat. Az EGSZB egyetért e megközelítési móddal és úgy véli, hogy az hozzájárulna a kínálati piac megtisztításához és a visszaélések, a felelőtlen hitelközvetítés és a „hitelcápák” törvényellenes közvetítői tevékenységének leküzdéséhez.

4.21 Az EGSZB szerint a hitelközvetítői jegyzék bevezetése biztosíthatja az átláthatóságot, a megbízhatóságot és a szakmaiságot, amennyiben a feliratkozást szigorú feltételekhez kötik és az ellenőrzést a bankok, a pénzügyi közvetítők és a fogyasztók szakmai szervezetei által alkotott testületekre bízzák a felügyeleti szervek ellenőrzése mellett úgy, hogy feltüntetik a jegyzékből való felfüggesztés, visszavonás, törlés, valamint a büntetőeljárás során bebizonyosodott károkozás esetén az egyetemleges felelősség okát.

4.22 A visszaélések alaphelyzetei a következők: SMS-en keresztül fiataloknak küldött hitelajánlatok, telefonos „könnyű” hitelek, a későbbi jövedelemre előre ráterhelt hitel vagy a megkülönböztetés nélkül felajánlott hitel- vagy betéti kártyák. Ezeket ellen minden eszközzel fel kell lépni. Ilyen helyzetek esetére a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2005/29/EK irányelv a felelőtlen hitelkínálattal kapcsolatban különböző lehetséges megoldásokat kínál, melyeket a fogyasztókkal megkötött hitelszerződésekre vonatkozó szabályozásban is át lehetne venni és erre alkalmazni.

4.22.1 Az EGSZB azt kéri, hogy a hitelkártya-kibocsátó pénzintézeteket szigorú szabályozásnak vessék alá (a promóciós kínálatok, a teljes eladósodás maximalizálása, a potenciális tulajdonos életkora, a számlakivonatok átláthatósága tekintetében), hogy elkerülhetők legyenek a túlzott eladósodásra ösztönző és egyéb ragadozó magatartásformák.

4.22.2 Különösen fontos, hogy a hitelkártyák hitelkorlátait a tulajdonossal egyetértésben rögzítsék. Bármely későbbi hitelkorlát-emelésre csak a kártyatulajdonos és a kártyakibocsátó között egyértelmű megállapodás után kerülhet sor.

4.23 Ahhoz viszont, hogy hatékonyak legyenek, a jogszabályokat szigorúbban kell alkalmazni ⁽⁸⁾. A pénzügyi világválság nyomán keletkezett új helyzetet figyelembe véve az EGSZB úgy véli, hogy a 2008/48/EK irányelv hatékonyságának (2013. június 12-re előirányzott első) ellenőrzését előbbre kell hozni, és ötről három évre kell rövidíteni az ellenőrzések közötti időközt. A hitelkínálattal kapcsolatos tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok területén az EGSZB külön kiemeli az olyan piacellenőrző hatóságok tagállami szinten történő felállítását, melyek a hitelügyletek területén megfelelő és specifikus szaktudással és forrásokkal rendelkeznek.

⁽⁵⁾ Evvel kapcsolatban lásd a következőket: ISO 22222 (*Personal financial planning* – 2005); UNI-ISO (*Személyes pénzügyi, gazdasági és vagyoni tervezés* – 2008); AENOR – UNE 165001 (*Etica Requisitos de los productos financieros socialmente responsables* – 2009); lásd még ECO/266 – Társadalmilag felelős pénzügyi termékek.

⁽⁶⁾ Lásd: *Uzsora* – A bűnözés társadalmi-gazdasági megfigyelőközpontjának összefoglaló jelentése, CNEL – Róma 2008.

⁽⁷⁾ 2008. június 5-i európai parlamenti állásfoglalás: Ágazati vizsgálat a lakossági banki szolgáltatásokról.

⁽⁸⁾ A tagállamoknak 2010. június 12-i határidővel meg kell felelniük a közösségi szabályozásnak.

4.23.1 Az EGSZB mindenekelőtt megerősített szabályozási keretet szorgalmaz a fogyasztó által megadott adatok felhasználásának teljes körű védelmének biztosítása érdekében, főként az interneten és az e-mailben közölt adatok tekintetében.

4.24 Az EGSZB szükségesnek tartja annak a lehetőségnek a megfontolását, hogy a jelzáloghitelek esetében – a tárgyban kiadott saját véleményeiben ⁽⁹⁾ kifejezett óvintézkedések betartásával – terjesszék ki a jelzáloghitel-közvetítőkre is a kamatlábakra vonatkozó iránymutatások és az ESIS kötelező alkalmazási területét, ahogyan az a fogyasztási hitelekéről szóló irányelvben áll; mindezt pedig az európai jelzáloghitel-piac fokozott integrációja és a fogyasztók és családjaik globális védelme érdekében.

4.25 A fogyasztási hitelekkel kapcsolatos tanácsadást illetően az EGSZB bátorítja a civil társadalmi, főként a fogyasztói szervezetek támogatását olyan tanácsadói tevékenységek kifejlesztése érdekében, melyeknek révén a hitelhez jutók tárgyilagos, átlátható és szakmailag megalapozott véleményt kapnak a kínált termékeknek az ő sajátos igényeiknek való megfeleléséről.

4.26 Az EGSZB aláhúzza a hiteltanácsadói tevékenység szabályozásának szükségességét elsősorban a magas szintű átláthatóság és függetlenség biztosítása érdekében mind a hitelnyújtók, mind a hitelközvetítők részéről.

4.27 Mindezen problémák kezeléséhez az EGSZB szerint egyetlen, egységes és harmonikus uniós szintű szabályozási keretre van szükség, amelynek elvei és szabályai valamennyi hiteltermékre alkalmazandóak.

5. Törvénytelen és/vagy jogellenes gyakorlatok a hitel területén

5.1 Az EGSZB szerint párhuzamosan fel kell venni a harcot a fiktív közvetítő és pénzügyi szolgáltató cégek mögött megbújó széles világ által okozott problémákkal, melyek ragadozó magatartásban és az uzsorakölcsönök gyakorlatában öltenek testet uzsorakamatokkal és zsarolással fémjelzett törvénytelen gyakorlatokkal tetézve. A teljesség igénye nélkül a következő esetekre gondolunk:

- az eladósodás tűrésküszöbét már átlépett, nehéz helyzetben levő fogyasztók és családok részére adott szabálytalan kölcsönök,
- bünszervezetekre jellemző, az ügyfél kifosztását célzó kölcsönök, amilyen az uzsorakölcsön.

5.2 A szabálytalan hitel alkalmazása többféle formát ölthet:

- pénz vagy egyéb érték „nem bejelentett” formában történő megelőlegezése a kölcsönt felvevő személy készpénzes jövedelmének minél teljesebb megszerzése céljából, az előleg időtartamát minél tovább kitolva,

- szabálytalan formában történő finanszírozások, ahol a pénzszolgáltató haszna az etikai szabályok figyelmen kívül hagyásából, zaklató záradékok alkalmazásából és a feltételek átláthatatlanságából ered, mindez a hitelgaranciákkal kapcsolatos egyre fokozódó nyomásgyakorlás mellett,

- olyan kölcsön, mely jellegzetesen a „félbanki” tevékenységek törvényellenes gyakorlására utal,

- nyilvánvalóan uzsora-jellegű kölcsön különböző törvénytelen módozatokban és helyzetekben,

5.3 Az EGSZB szerint a szabálytalan hitelek növekedési potenciálja azon alapul, hogy számos családot és fogyasztót kizártak a szabályos hitelek piacáról; ez az őket függőségbe és szélsőséges sebezhetőséggel jellemezhető helyzetekbe taszító felelőtlen hitelek megadásának is köszönhető.

5.4 Az EGSZB elismeri, hogy a családok alacsony jövedelmével és a fogyasztási kényszerrel kapcsolatos problémákat – melyek egyéb okok mellett a fogyasztókat és a családokat törvénytelen kölcsönszerzési gyakorlatokba ill. párhuzamos pénzpiacok felé taszító gazdasági elesettség alapját is képezik – nem lehet pusztán a hitelezési szabályozás révén megoldani.

5.5 Egyébiránt a hitelezéssel kapcsolatos törvényellenes és/vagy törvénytelen gyakorlatok gyakran öltenek büntetőügyi jellegű is, és ezért rendőrhatalósággal alkalmazott külön büntetőjogi előírásokkal kellene ezeket szabályozni. Ha az uzsorából és zsarolásból származó javak elkobzására vonatkozó, nemzeti szinten meghozott ítéleteket az Unió egész területén teljességgel végrehajtanák, az jelentősen hozzájárulhatna a fenti jelenségek elleni küzdelemhez ⁽¹⁰⁾.

5.6 Az EGSZB felhívja a figyelmet, hogy nem áll rendelkezésre elegendő adat az Unió teljes területére nézve a fenti jelenség európai szintű megismeréséhez annak minden minőségi és mennyiségi aspektusával egyetemben. Ezért azt javasolja az Európai Bizottságnak, hogy ezeket a helyzeteket a tagországokkal közösen részletesen és összehasonlítva vizsgálják meg.

6. A civil társadalom szerepe

6.1 A civil társadalom és különösen a fogyasztói, de a karitatív szervezetek is jelentős szerepet játszanak a fogyasztóknak és családoknak szánt törvényellenes és/vagy törvénytelen hitelnyújtással kapcsolatos problémák felismerésében és tanulmányozásában, ill. a velük kapcsolatos éberségben.

⁽¹⁰⁾ „A ma már globálissá vált jelenségekkel szemben a kormányok és az intézmények továbbra is azt színlelik, hogy semmit nem látnak, vagy nemzeti szintre korlátozódó válaszokban is gondolkodhatnak változatlanul. Ha azonban a rejtőzködő bűnözők felkutatásának az »Európai elfogatási parancs« bevezetése óta történt felgyorsulását tudomásul vennék, következetesen és gyorsan haladnának tovább egy közös jogi és nyomozati eszközkészlet felállításának és egy valamennyi tagállam által elfogadott közös büntetőjogi szabályozás kialakításának útján a maffiaszerű szövetkezés büntetének esetére fenntartott kártalanítás alapján” (lásd: F. Forgione, *Mafia export*, 2009, Milano).

⁽⁹⁾ HL C 27, 2009.2.3., 18. o. és HL C 65., 2006.3.17., 13. o.

6.2 Az EGSZB ezért fontosnak tartja a civil szervezetek hálózatainak létrehozását és ösztönzését az állami hatóságokkal egyetértésben, a tanulás, a szociális kirekesztés, illetve a hitellel kapcsolatos elszegényedés és a túlzott eladósodás eseteiben való segítségnyújtás, valamint az ezekkel kapcsolatos éberség céljából. Ezek a hálózatok – a reklamációkra vonatkozó harmonizált rendszerbe beépülve is – lényeges szerepet játszanak az információk és megfelelő gyakorlatok cseréjében.

6.3 Az EGSZB megjegyzi, hogy léteznek már e téren megfelelő gyakorlatok, amilyen a „követett szociális hitel” vagy a pénzügyi befogadás EFIN elnevezésű európai rendszere, és hogy ezeket a megfelelő gyakorlatokat tovább kell ösztönözni és másolni az egész Unióban.

6.4 Az EGSZB a fogyasztók tájékoztatását és nevelését tekinti a tagországok és a civil társadalom kezdeményezései számára rendelkezésre álló legmegfelelőbb terepnek, akár az alapszintű iskoláztatástól kezdve folytatott nevelési gyakorlatokon és formákon keresztül is ⁽¹¹⁾. Ezen intézkedések az egész Unióban európai szinten megvalósítandó pénzügyi felvilágosítás kifejlesztése miatt fontosak.

6.5 Az EGSZB fontosnak tartja ezen tevékenységek ösztönzését és továbbvitelét, de aláhúzza azt is, hogy a termékekkel kapcsolatos tájékoztatás a hitelnyújtók feladata, míg a nevelés a hatóságok feladata. Az EGSZB ezenkívül úgy véli, hogy a civil társadalomnak az átlátható és érthető tájékoztatással kapcsolatos kezdeményezései akkor lesznek hatékonyak, ha egy egységes és átfogó szabályozási keret kiegészítéseként valósulnak meg.

6.6 Az EGSZB által 2010. január 28-án szervezett közmeghallgatáson a civil társadalom nemzeti és európai szintű kitüntetett képviselői aláhúzták annak szükségességét, hogy a törvényellenes és/vagy törvénytelen gyakorlatok jelenségét európai ellenőrzés alá kell vonni mind szabályozási szempontból, mind az áldozatok megsegítésének szempontjából, mind pedig a szóban forgó valamennyi oktatási, képzési és tájékoztatási politika szintjén.

6.7 A hitelezés területén megvalósítandó szociális piacgazdaság ösztönzése végett az EGSZB fontosnak tartja a szociális gazdaság vállalatainak – amilyenek a szövetkezetek is – létrehozását és fejlesztését ⁽¹²⁾. A közhatóságoknak az is a felelőssége, hogy támogassák és elősegítsék az ilyen típusú vállalatok létrehozását és működését ⁽¹³⁾.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 28-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

⁽¹¹⁾ UNI (Normajavaslat a polgárok pénzügyi nevelésére – Szolgálati követelmények), 2010. január.

⁽¹²⁾ Lásd: Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis, OIL 2009.

⁽¹³⁾ Lásd: HL C 318., 2009.12.23., 22. o.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Európai alapítványi alapokmány (saját kezdeményezésű vélemény)

(2011/C 18/06)

Előadó: **Mall HELLAM**

2009. július 16-án az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy eljárási szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

Európai alapítványi alapokmány.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2010. március 30-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28–29-én tartott, 462. plenáris ülésén (a 2010. április 28-i ülésnapon) 134 szavazattal 2 ellenében, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Általános ajánlások és következtetések

1.1 Jelen saját kezdeményezésű vélemény megfontolásokat és javaslatokat tartalmaz egy európai alapítványi alapokmány (EFS) kidolgozásához, és iránymutatásokat javasol egy ilyen alapokmány alkalmazásához.

1.2 Az igények és lehetőségek áttekintése megerősíti, hogy szükség van egy olyan európai társasági jogi projektre, amely az alapítványoknak megfelelő eszközt biztosít belső piaci tevékenységeik megkönnyítésére. Egy nemrégiben készült tanulmány, ⁽¹⁾ valamint gyakorlati szakemberek ⁽²⁾ szerint a transznacionális tevékenységet és együttműködést kiépíteni szándékozó alapítványok és finanszírozók száma az elmúlt évtizedben jelentősen emelkedett. Megállapították továbbá, hogy a határokon átnyúló tevékenységeket végző alapítványok számos – köztük jogi – akadályba ütköznek, ami magasabb tranzakciós költségekhez vezet, így csökken a köz javára fordítható eszközök összege.

1.3 Az alapítványi ágazat és EU-szintű reprezentatív szervezetei ⁽³⁾ ismételten sürgették egy európai alapítványi alapokmány létrehozását mint a leginkább költséghatékony megoldást a határokon átnyúló akadályok felszámolására és így az alapítványi tevékenységek ösztönzésére egész Európában.

1.4 Ezzel összefüggésben az EGSZB sürgeti az Európai Bizottságot, hogy kellő időben terjesszen elő rendeletjavaslatot tanácsi és európai parlamenti elfogadásra a közhasznú tevékenységeket támogató európai alapítványi alapokmányról.

1.5 Az EGSZB úgy véli, hogy az európai alapítványi alapokmány nélkülözhetetlen eszköze annak, hogy a polgárokat a belső piac középpontjába helyezzük, és Európa közelebb kerüljön az emberekhez.

1.6 Az EGSZB szerint az EFS olyan új mechanizmusként működhet, melynek célja, hogy támogassa az európai közhasznú és civil fellépéseket, valamint foglalkozzon a főbb európai társadalmi-gazdasági kérdésekkel és sürgető igényekkel olyan területeken, mint például a tudás, az innováció, az orvosi kutatás, az egészségügy, a szociális szolgáltatások, a környezetvédelem, a regionális fejlődés, a foglalkoztatás, a szakképzés, a természeti és kulturális örökség megőrzése, a művészetek és a kulturális sokféleség támogatása, valamint a nemzetközi együttműködés és fejlesztés.

1.7 Annak érdekében, hogy az új alapokmány hatékony és vonzó legyen, világos és átfogó szabályokat kell tartalmaznia az alapítványok létrehozásával, működésével és ellenőrzésével kapcsolatban, és tényleges európai vetülettel kell rendelkeznie. Mivel hatékony irányítási eszközként szolgál a közhasznú célokhoz, és egyben egy elismert európai címkét is rendelkezésre bocsát, megkönnyíti majd a határokon átnyúló tevékenységeket, adományokat és együttműködést.

2. Általános megjegyzések**2.1 Hatáskör és intézményi háttér**

2.1.1 Jelen saját kezdeményezésű vélemény célja, hogy megvizsgálja az európai alapítványi alapokmány (EFS) kidolgozásában rejlő lehetőségeket. Egy ilyen alapokmány egyfelől segítené az egyre inkább határokon átnyúlóan tevékenykedő alapítványoknak és alapítóiknak abban, hogy áthidalják a polgári és adójogi akadályokat, másfelől kezdettől fogva európai dimenziót biztosítana az újonnan létrejövő alapítványoknak.

2.1.2 Az Európai Bizottság Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatósága 2009 novemberében közzétette az európai alapítványi alapokmányról szóló nyilvános konzultáció ⁽⁴⁾ eredményeit. Igen sok reakció érkezett – különösen a nonprofit ágazatból, amiből egyértelművé vált, hogy ez az ágazat határozottan támogatja az EFS-t.

⁽¹⁾ Megvalósíthatósági tanulmány az európai alapítványi alapokmányról, 2009.

⁽²⁾ Az Európai Alapítványi Központ (EFC), uniós szinten a jótékony célú közalapítványok legfontosabb tagszervezete mutatott rá erre a tendenciára. Tagjainak kétharmada származási országától eltérő országokban tevékenykedik.

⁽³⁾ Európai Alapítványi Központ, adományozó és alapítványi hálózatok Európában, az európai alapítványok hálózata.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/company/eufoundation/index_en.htm.

2.1.3 2009 februárjában az Európai Bizottság megvalósíthatósági tanulmányt tett közzé az európai alapítványi alapokról.⁽⁵⁾ A tanulmány azt vizsgálta, hogy az EFS milyen előnyöket jelenthet, azaz hogyan csökkentheti vagy számolhatja fel a szükségtelen költségeket és az adminisztratív akadályokat – és teheti ezzel egyszerűbbé azoknak az alapítványoknak a munkáját, amelyek több különböző uniós országban kívánnak tevékenykedni.

2.1.4 Az európai alapítványi alapokról illetően két szakértői ajánlásról is be lehet számolni, melyek a következők:

- az Európai Alapítványi Központ 2005. évi javaslata egy európai alapítványi alapokról szóló rendeletről,⁽⁶⁾
- alapítványi és adójoggal foglalkozó szakértők „Az európai alapítvány – új jogi megközelítés” című, 2006. évi kutatási projektje.⁽⁷⁾

2.1.5 2006. július 4-én az Európai Parlament állásfoglalást fogadott el a társasági joggal kapcsolatos kilátásokról,⁽⁸⁾ amelyben felszólítja az Európai Bizottságot, hogy folytassa a közösségi jogalkotás előkészítését más jogi formák, például az európai alapítvány terén.

2.1.6 A különböző vállalati formákról szóló, 2009. évi véleményében⁽⁹⁾ az EGSZB üdvözölte az európai alapítványi alapokról kapcsolatos munkák megkezdését, és felszólította az Európai Bizottságot, hogy 2010 elejére legyen kész a hatáértékeléssel, és terjesszen elő javaslatot olyan rendeletről, amely lehetővé teszi az európai szinten működő alapítványoknak, hogy másokkal azonos feltételek mellett működjenek a belső piacon.

2.1.7 2006-ban az Európai Bíróság úgy döntött,⁽¹⁰⁾ hogy a rezidens és nem rezidens közhasznú alapítványok adóügyi megítélésének különbségei a tőke szabad áramlásának indokolatlan korlátozását jelentik, de csak akkor, ha a tagállam a saját törvényeivel összhangban elismeri az adott alapítvány közhasznú státuszát.

2.1.8 Egy a határokon átnyúló adományokkal kapcsolatos ügyben⁽¹¹⁾ az Európai Bíróság úgy döntött, hogy az olyan adóügyi előírások, amelyek hátrányosan megkülönböztetik a más uniós tagállamban székelő közhasznú szervezeteknek juttatott adományokat, sértik az EK-Szerződést, ha a más tagállamban székelő fogadó szervezet „egyenértékűnek” tekinthető a rezidens közhasznú szervezetekkel.

2.2 Észrevételek: az alapítványi ágazat az EU-ban

2.2.1 Az európai alapítványi ágazat jelentős gazdasági erő képvisel:⁽¹²⁾ eszközei 350 milliárd EUR és mintegy 1 000 milliárd EUR között, éves kiadásai pedig 83 milliárd EUR és 150 milliárd EUR között mozognak. Megjegyzendő még, hogy számos európai országban tartósan növekszik az alapítványok száma.

2.2.2 Az alapítványok fontos szerepet játszanak a munkaerőpiacon. Az EFS megvalósíthatósági tanulmányában feltérképezett 110 000 alapítvány az EU-ban 750 000–1 000 000 embernek biztosít közvetlenül teljes munkaidős foglalkoztatást.⁽¹³⁾ A szervezeteknek és egyéneknek nyújtott segélyekkel és tőketámogatásokkal az alapítványok a foglalkoztatást és az önkéntes szerepvállalást is támogatják.

2.2.3 Az EU-ban az alapítványok túlnyomó többsége a vagyonon alapul, és közhasznú célokat követ. Általában nincsenek tagjaik és részvénytulajdonosaik, és önálló, nonprofit elosztó testületeket képeznek. Jól kiépült és megbízható bevételi forrással rendelkeznek, amely megmászhatatlanul közhasznú célokra van szánva. Bevételek adományokból, egyének, családok, vállalkozások vagy más szervezetek által rendelkezésre bocsátott tőkéből tesznek szert. Lehet szó „ingóságokról”: készpénzről, részvényről, kötvényről, műalkotásokról, szerzői jogokról, kutatási licenciákról – vagy pedig „ingatlanokról”: földtulajdonról vagy épületekről, például múzeumokról és gondozóintézetekről. Az alapítványok más forrásból is szerezhettek bevételt, többek között hagyatékokból és felajánlásokból, illetve a nagyközönség adakozására való felszólítása, saját bevételek, szerződések vagy lottóbevételek révén.

2.2.4 Az uniós alapítványok olyan kérdésekkel és projektekkel foglalkoznak, melyek közvetlenül az emberek javát szolgálják, és alapvetően fontosak egy polgárok közeli Európa megteremtéséhez olyan területeken, mint a tudás, a kutatás és fejlesztés, a szociális szolgáltatások, az egészségügy, az orvosi kutatás, a környezetvédelem, a regionális fejlesztés, a foglalkoztatás, a szakképzés, a természeti és kulturális örökség megőrzése, a művészetek és a kultúra támogatása, valamint a nemzetközi együttműködés és fejlesztés.

2.2.5 Egyre több alapítvány és finanszírozó tevékenykedik határokon átnyúlóan. Ennek során azonban adminisztratív, polgári és adójogi akadályokba ütköznek, amelyek a megvalósíthatósági tanulmány szerint a következők:

- az eltérő tagállami törvényekből adódó gondok: új európai kezdeményezésekre a megfelelő jogi eszközök hiánya miatt késlekedve vagy egyáltalán nem kerül sor,
- a külföldi alapítványok jogi személyiségének elismerésével kapcsolatos nehézségek,
- jogbizonytalanság a rezidens alapítványok által határokon átnyúlóan végzett munka „általános érdekű” természetének és közhasznú státuszának nemzeti elismerése terén,

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/company/eufoundation/index_en.htm.

⁽⁶⁾ <http://www.efc.be/SiteCollectionDocuments/EuropeanStatuteUpdated.pdf>.

⁽⁷⁾ http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_15347_2.pdf.

⁽⁸⁾ P6_TA(2006)0295.

⁽⁹⁾ HL C 318., 2009.12.23., 22. o.

⁽¹⁰⁾ C-386/04. sz. Stauffer-ügy.

⁽¹¹⁾ C-318/07. sz. Persche-ügy.

⁽¹²⁾ Megvalósíthatósági tanulmány, Összefoglalás, Ad (1).

⁽¹³⁾ Lásd a 12. lábjegyzetet.

- a több országban több iroda kialakításával járó adminisztratív terhek és költségek,
- a székhely más tagállamba való áthelyezési lehetőségének hiánya,
- fiskális akadályok: a nem rezidens szervezeteket adózási szempontból hátrányos megkülönböztetés éri.

2.3 Az alapítványok számára megfelelő eszköz szükséges létrehozása

2.3.1 Nem realisztikus a tagállami alapítványokra vonatkozó számtalan törvény harmonizálásában reménykedni, ⁽¹⁴⁾ különösen, ha tekintetbe vesszük a köztük megfigyelhető különbségeket a célok, a létrehozási feltételek, az irányítás és az elszámolási kötelezettség terén ⁽¹⁵⁾.

2.3.2 Az EU-ban a magánvállalkozások és közintézmények határokon átnyúló tevékenységeinek – vagy együttműködésüknek – fokozását támogató, meglévő európai jogi eszközök egyike sem ⁽¹⁶⁾ felel meg az alapítványok igényeinek és sajátos jellegének, hiszen olyan magán nonprofit elosztó szervezetekről van szó, amelyek közérdekű célt követnek, és nem rendelkeznek részvénytulajdonosokkal vagy ellenőrző tagokkal.

2.3.3 Szükségessé vált egy könnyen hozzáférhető és az alapítványok igényeihez szabott európai alapítványi alapokmány kidolgozásának mérlegelése annak érdekében, hogy könnyebb legyen az alapítványok működése és együttműködése az egységes piacon, lehetővé váljék számukra a különböző országokból szerzett források összefogása, és a közhasznú tevékenységeket támogató európai alapítványok létrehozásuktól fogva európai dimenzióval rendelkezzenek.

3. Az európai alapítványi alapokmány alapvető céljai és felépítése

3.1 Célok és előnyök

3.1.1 Az európai alapítványi alapokmány (EFS) jó szakpolitikai megoldás az EU-szerte működő közhasznú alapítványok munkájának támogatására, mivel

- erősíti az alapítványokra vonatkozó európai jogi keretet,
- csökkenti a jogi és adminisztratív akadályokat,
- ösztönzi új tevékenységek kialakulását,
- az egységes piacon belüli partnerségek révén megkönnyíti a határokon átnyúló munkát,
- javítja az átláthatóságot,

⁽¹⁴⁾ EFC: Az EU-ban működő alapítványok jellegzetességei jogi és fiskális szempontból, <http://www.efc.be/Legal/Pages/FoundationsLegalandFiscalCountryProfiles.aspx>.

⁽¹⁵⁾ EFC: Az alapítványokra vonatkozó törvények főbb különbségei, <http://www.efc.be/Legal/Pages/Legalandfiscalcomparativecharts.aspx>.

⁽¹⁶⁾ Az európai gazdasági egyesülés, az európai részvénytársaság, az európai szövetkezet és az európai területi együttműködési csoportosulás.

- hatékony irányítási eszközt biztosít a közhasznú célok támogatására,
- egyszerűbbé teszi az adományozási eljárásokat mind természetes, mind jogi személyek határokon átnyúló tevékenységeit illetően,
- elősegíti a gazdasági integrációs folyamatot és megszilárdítja az európai civil társadalmat a jelenlegi globalizált világban, amelyben a közös kihívások és veszélyek világos, áttekinthető európai megközelítést tesznek szükségessé.

3.1.2 Az EFS sokféle előnnyel szolgál, melyek a következők:

- Hatékonyság és egyszerűsítés. Az alapokmány lehetővé tenné olyan európai alapítványok létrehozását, melyeket az egyik tagállam nyilvántartásba vesz és a többi 26 tagállam is elismer. Az alapítványok az egész EU-ban egységes szabályok szerint, egy koherens irányítási és jelentéstételi rendszer keretében működhetnének. Ez elősegítené a meglévő akadályok felszámolását, és megkönnyítené a határokon átnyúló munkát és együttműködést.
- Elszámolási kötelezettség. Az EFS a „közhasznú célt követő alapítványok” EU-szerte közös meghatározása révén tisztázná az alapítvány fogalma mögötti koncepciót. Jelenleg az „alapítvány” kifejezést túlságosan tág értelemben, igen különböző vállalkozásokra használják. Így létrejönne egy viszonyítási alap, ami kedvezően hathat az alapítványok általános kezelésére.
- Gazdasági haszon. Az alapokmányt választó alapítványok egyfelől csökkenthetnék a határokon átnyúló tevékenységekkel járó költségeket, másfelől a bizalmat élvező európai „címke” révén mind a közigazgatás, mind a nagyközönség elismerné őket. Az EFS megkönnyítené a közhasznú tevékenységekre szánt források összefogását, és vonzhatná a külföldi beruházásokat. Jó hatással lehetne az adományozók magatartására és az adományozásra is.
- Előnyök a politika és a polgárok szempontjából. A transznacionális tevékenységek és együttműködés kiépítése ösztönözné az európai integrációt az uniós polgárok közvetlen érdekeit képviselő területeken. Az EFS erőteljes és rugalmas irányítási eszközt jelenthet az uniós szintű közhasznú és polgári kezdeményezések szempontjából a sürgető igények és globális politikai kérdések kezelése terén.

3.2 Főbb jellemzők

3.2.1 A hatékonyság érdekében az EFS számos fontos elvnek és jellemzőnek meg kell, hogy feleljen. Kiegészítő és opcionális közhasznú eszközről lenne szó, melyet főként az uniós jogszabályok és egyes kiegészítő nemzeti és regionális előírások határoznak meg.

3.2.2 Az EFS-et az alábbi – az érintett felekkel közösen pontosítandó – szempontok szerint kellene kialakítani. Az EFS-nek tehát:

3.2.2.1 opcionális és kiegészítő eszköznek kell lennie, amelyet az egyénél több tagállamban tevékeny finanszírozók és alapítványok felhasználhatnak – ahelyett, hogy a különböző uniós országokban, az adott nemzeti törvényeknek megfelelően több alapítványt hoznának létre. Az alapokmány nem lépne az alapítványokra vonatkozó meglévő tagállami törvények helyébe;

3.2.2.2 az alapítványokra vonatkozó jogi szempontok többségét illetően egyszerűnek és átfogónak kell lennie, és minél kevesebb jogi területen kellene a nemzeti jogra utalni. Így a finanszírozók megtakaríthatják az előírások betartásával járó költségek egy részét, mivel csak egy jogi eszközt és irányítási rendszert alkalmaznak, amely minden tagállamban összevethető;

3.2.2.3 könnyen hozzáférhetőnek kell lennie. Európai alapítványt minden az EU-ban rezidens természetes személy meghatározatlan vagy meghatározott időre létrehozhat egy az EU-ban rezidens természetes vagy jogi személy általi közjegyzői okirat révén, egy valamelyik uniós tagállamban jog szerint működő közhasznú alapítvány európai alapítvánnyá való átalakítása révén, illetve egy vagy több tagállamban jog szerint működő közhasznú alapítványok összevonása révén. Az európai alapítvány létrehozásáról szóló feljegyzést közzé kell tenni a Hivatalos Lapban;

3.2.2.4 kizárólag közhasznú célokat szabad jóváhagynia. A közhasznúság meghatározásához a rugalmasság érdekében nyitott jegyzéket kellene összeállítani a közhasznú célokról.⁽¹⁷⁾ Egy európai alapítványt akkor lehetne közhasznúnak tekinteni, ha

- (1) európai/nemzetközi szinten széles körben a közérdeket szolgálja saját programjai révén vagy egyének, egyesületek, intézmények és más szervezetek támogatása által; és
- (2) a cél, amelynek érdekében létrehozzák, magában foglalja a közérdek támogatását egy vagy több közhasznúnak ítélt területen;

3.2.2.5 európai dimenzióval kell rendelkeznie: az EFS olyan tevékenységeket céloz, melyek jellege tág értelemben európai, azaz egyénél több tagállam tevékenységeire kiterjednek;

3.2.2.6 meg kell határozni egy minimális tőkét. Ez fejezhetné ki az adott európai alapítvány célkitűzésének és tevékenységeinek komolyságát, emellett növelné a hitelezők védelmét, fontos azonban, hogy a szerényebb kezdeményezéseknél ne tegye lehetetlenné egy alapítvány létrehozását;

3.2.2.7 nem szabad meghatározni „formális” tagságot, de lehetővé kell tennie egyféle részvételi struktúrát, amely viszont nem léphet a vezetési struktúrához kapcsolódó jogok és kötelezettségek helyébe;

3.2.2.8 az európai alapítványok közhasznúsági célkitűzésének keretében lehetővé kell tennie gazdasági tevékenységek végzését közvetlen módon vagy másik jogi személy által – feltéve, hogy a bevételeket és a többleteket az adott közhasznú cél érdekében használják fel;

3.2.2.9 meg kell határozni az ingó és ingatlan tulajdon birtoklásának, valamint bármiféle ajándék vagy támogatás – köztük részvények és egyéb kereskedelmi eszközök – elfogadásának és megtartásának jogát;

3.2.2.10 a nyilvántartott székhelyt az EU-n belül kell meghatározni. Ez áthelyezhető egy másik tagállamba anélkül, hogy meg kellene szüntetni vagy új jogi személyt kellene létrehozni;

3.2.2.11 világos szabályokat kell meghatározni az átláthatóság és az elszámolási kötelezettség terén. Az európai alapítványoknak jegyzéket kell vezetniük valamennyi pénzügyi tranzakciójukról, formális pénzügyi csatornákat kell használniuk, és az illetékes hatósághoz éves mérleget és tevékenységről szóló jelentést kell benyújtaniuk. A nagyobb szervezeteknek számviteli ellenőrzést kell végeztetniük;

3.2.2.12 az európai alapítványok számára világos irányítási szabályokat és hatásköröket kell megállapítani, de fontos, hogy a finanszírozók/az irányítótestület az alapítvány működési szabályzatában rugalmasan alakíthassák ki a belső eljárásokat. Példaként hasznos lenne kidolgozni a működési szabályzat modelljét. Ebben gondoskodni kell az érdekütközések elkerüléséről.

4. Alkalmazandó jog

4.1.1 Az európai alapítványi alapokmányra vonatkozó javaslatban szerepelnie az alkalmazandó jog különféle forrásai: az európai alapítványi alapokmányra vonatkozó uniós rendelet, az európai alapítvány működési szabályzata és több más uniós vagy nemzeti jogszabály.

4.1.2 Fontos, hogy az európai alapítványi alapokmánnyal kapcsolatos jogszabályok átfogóak, egyúttal azonban világosak és egyszerűek legyenek. Ennek oka nyilvánvaló: az egyértelműség segíti az európai alapítványokat az előírások betartásában, a felügyelettel megbízottakat pedig az előírások érvényesítésében.

4.1.3 Az európai alapítványi alapokmányról szóló javaslattal keretet kellene kiépíteni az európai alapítványok létrehozására, működésére és elszámolási kötelezettségére. Az általa szabályozott területeken (például képzés, regisztráció, célkitűzés, tőke, nyilvántartott székhely, jogi személyiség, jogképesség, az igazgatók hatásköre, átláthatósági és elszámolási kötelezettségek) fontos, hogy a jogszabályok átfogóak legyenek, és ne utaljanak a nemzeti jogra. Ez gondoskodik az alapokmány által a harmadik feleknek, a partnereknek és az adományozóknak biztosítandó biztonságról, egyértelműségről és biztonságról.

⁽¹⁷⁾ Az EFC-nek az EFS-re vonatkozó 2005. évi javaslatában szerepel egy ilyen nyitott jegyzék.

4.1.4 Az európai alapítványok felügyeletét a tagállamokban kijelölt illetékes hatóságokra lehetne ruházni az EFS-re vonatkozó szabályokban a regisztrációval, jelentéstétellel és felügyeleti követelményekkel kapcsolatban lefektetett, közösen meghatározott EFS-normák alapján.

4.1.5 Az EFS-re vonatkozó jogszabályok hatályán kívül eső ügyekben más uniós jogszabályok rendelkezéseit, illetve tagállami törvényeket kellene alkalmazni.

4.1.6 Ami az adózást illeti: az európai alapítványok adóügyi megítélésének megállapításában annak a tagállamnak az adóügyi hatósága illetékes, amelyikben az adott alapítvány adóköteles.

4.1.7 Az uniós tagállamok egyéni adóügyi bánásmódban részesítik a közhasznú alapítványokat.⁽¹⁸⁾ A helyi és külföldi közhasznú szervek adóügyi megítélése közötti különbséget úgy kell tekinteni, hogy potenciálisan sérti az EK-Szerződést, különösen az adományok, a hagyatékokra és ajándékokra kivetett örökösödési és ajándékozási adó, valamint az alapítványok

külföldi forrásból érkező bevétele tekintetében. Fontos tehát, hogy az európai alapítványok azokból az adókedvezményekből is profitálhassanak, amelyeket a helyi törvényhozók a rezidens alapítványoknak megítéltek. Ilyen kedvezmény lehet a mentesség a jövedelmi adó, az ajándékozási és örökösödési adó, illetve a vagyonuk értékére/transzferjeire kivetett adó alól.⁽¹⁹⁾

4.1.8 Az európai alapítványok finanszírozóinak/adományozóinak adóügyi kezelését illetően: a határokon belül vagy átnyúlóan európai alapítványt támogató finanszírozók/adományozók ugyanolyan adócsökkentésben vagy adójóváírásban részesülnek, mintha egy abban a tagállamban működő közhasznú szervezetet támogattak volna, amelyben élnek.

4.1.9 A közvetett adókat illetően az EGSZB a különböző vállalati formákról kidolgozott véleményében⁽²⁰⁾ felszólította az Európai Bizottságot: ösztönözze a tagállamokat arra, hogy vizsgálják meg annak lehetőségét, hogy igazolt közhasznú és a regionális fejlődéshez való elismert hozzájárulásuk alapján kompenzációs intézkedéseket biztosítsanak a vállalatoknak.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 28-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

⁽¹⁸⁾ Az alapítványokra vonatkozó adóügyi szabályok összefoglalása a következő címen olvasható: „Az alapítványokra vonatkozó törvények főbb különbségei”, EFC, 2009, <http://www.efc.be/Legal/Pages/Legalandfiscalcomparativecharts.aspx>.

⁽¹⁹⁾ Lásd: Európai alapítvány – új jogi kilátások, http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_15347__2.pdf.

⁽²⁰⁾ Lásd a 9. lábjegyzetet.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Európai hajógyártás – A jelenlegi válság kezelése

(2011/C 18/07)

Előadó: **Marian KRZAKLEWSKI**Társelőadó: **Enrique CALVET CHAMBON**

2009. július 16-án az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy eljárási szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

Európai hajógyártás – a jelenlegi válság kezelése.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott Ipari Szerkezetváltás Konzultatív Bizottsága 2010. április 9-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2010. április 28–29-én tartott, 462. plenáris ülésén (az április 29-i ülésnapon) 168 szavazattal 14 ellenében, 12 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság aggodalommal állapítja meg, hogy az uniós hajógyártás mély válságban van, melynek jellemzői: az új megrendelések teljes hiánya, a már meglévő megrendelések finanszírozásának komoly problémái, kapacitástöbblet a kereskedőhajók építését illetően, visszafordíthatatlan munkahelyvesztés és várhatóan további elbocsátások, illetve egyre több hajógyár és kapcsolódó vállalkozás csődje és bezárása.

1.2 Az EGSZB meggyőződése, hogy e kritikus helyzetben az uniós hajógyártás jövője érdekében közös európai stratégiára és ezzel összefüggésben a tagállamok összehangolt fellépésére van szükség. Legkésőbb 2010 közepére meg kellene határozni és végre kellene hajtani a stratégia első elemeit, melyekkel az alábbi legsürgősebb igényeket kell kezelni:

- a kereslet fellendítése (lásd a 4.1. és a 4.1.1. pontot),
- finanszírozás (többek között a hajógyártáshoz nyújtott állami támogatás keretszabályához tartozó intézkedések 2011 utáni meghosszabbítása),
- foglalkoztatási intézkedések biztosítása (köztük segítség a hajógyárak bezárásakor),
- az egyenlő feltételek hiányának lekiűzése.

A szóban forgó intézkedések célja, hogy elhárítsák az olyan kedvezőtlen tendenciákat, amelyek megnehezíthetik a versenyképességet.

1.3 Mivel a hajógyártási ágazatban nincsenek az egész világra érvényes kereskedelmi szabályozások, az EGSZB szerint elvárható az Európai Bizottságtól, hogy erősebben és következetesebben lépjen fel e stratégiai ágazat védelmében. Tekintettel arra, hogy az OECD szintjén nincs nemzetközi megállapodás, az EU-nak azonnali és határozott intézkedésekről kell gondoskodnia annak érdekében, hogy az európai hajógyártási ágazatot megvédje a tisztességtelen versenytől.

1.4 Az európai és a nemzeti döntéshozóknak, az ágazatbeli vállalkozóknak és a szociális partnereknek sürgősen tenniük kell valamit annak érdekében, hogy megvalósuljon az a közösen kidolgozott projekt,⁽¹⁾ melynek politikai célja a következő:

- az erős és versenyképes ipari háttér megőrzése ennek a jövőben a fenntartható foglalkoztatás magas szintjét biztosítani képes európai csúcstechnológiai ágazatnak a számára,
- a rövidlátó szemléletű elbocsátások elkerülése gazdasági visszaesés idején, a munkahelyek megőrzése, és ami ugyanilyen fontos: a magasan képzett munkaerő megtartása ebben a stratégiai ágazatban,
- a tengeri közlekedés mellett szóló ökológiai és energiamegtakarítási érvek kiemelt figyelembevételével – az európai hajógyártásban és különösen a hajófelszerelési ágazatban igen sok lehetőség rejlik a helyzet javítására az említett két területen,
- a kohézió biztosítása azoknak a tenger menti veszélyeztetett régióknak a vonatkozásában, ahol jelenleg hajógyártás folyik,

⁽¹⁾ A válsághelyzetre válaszoló projektet a LeaderSHIP kezdeményezés keretében már előterjesztették a magas szintű képviselők bremerhaveni ülésén.

- annak megakadályozása, hogy a hajógyárak termelési kapacitása a kritikus tömeg alá csökkenjen, mivel különben az EU a jövőben már nem lesz képes hajókat gyártani,
- a hajógyártás finanszírozásával kapcsolatos európai szak tudás biztosítása, ⁽²⁾
- az európai tengerészeti ismeretek megőrzése (többek között a kutatásban és a felsőfokú képzésben),
- annak biztosítása, hogy az ágazat jelentős potenciállal rendelkezzen a növekedést, az innovációt és a kutatás és fejlesztés terén való továbblépést illetően,
- annak a meggyőződésnek az alapul vétele, hogy az ágazatot támogató konkrét, folyamatban lévő intézkedések költségei jóval alacsonyabbak, mint a tétlenségből eredő költségek (lásd az USA példáját) ⁽³⁾.

1.5 Az EGSZB arra kéri a Tanácsot, az Európai Bizottságot és az Európai Parlamentet, hogy az EU stratégiai és elsőbbséget élvező célkitűzésnek ismerje el a hajógyártáshoz és -javításhoz nélkülözhetetlen kritikus tömeg megőrzését Európában. Ez alapvetően fontos annak érdekében, hogy

- a közlekedés területén nyomon lehessen követni az ökológiai és energiaügyi előrelépéseket, valamint az energiahatékonyság növekedését,
- ne menjen veszendőbe az ágazat jelentős technológiai hozzájárulása az európai iparhoz – ez a hozzájárulás más (külső) ágazatokra is hatással van. Ha egy hajógyár egyszer bezár, nem nyit ki többé,
- ki lehessen használni a jövőbeli növekedési lehetőségeket (ilyen például a szélenergia hasznosítása), ami csak akkor lehetséges, ha Európa felhasználja hajógyártással kapcsolatos ismereteit,
- továbbra is megfelelően lehessen reagálni bármiféle váratlan körülményre (válsághelyzetben minden hajó, így a kereskedőhajó is stratégiai tényezővé válik),

⁽²⁾ Mostanáig Európa uralta a hajógyártási hitelpiacokat. E szak tudás megőrzése és továbbfejlesztése érdekében európai garanciarendszert kell kialakítani, amely a hajógyárak számára lehetővé teszi, hogy biztosítsák a létező és jövőbeli megrendelések finanszírozását. Európának meg kell őriznie és erősítenie hajófinanszírozási központként betöltött szerepét.

⁽³⁾ Az USA-ban a kritikus tömeg elvesztésének kereskedelmi hatása az volt, hogy az ágazatbeli válság után az új hajók építésének költsége 300 %-kal emelkedett.

- a hajógyártásban meg lehessen őrizni a képzett munkaerőt és a megfelelően színvonalas kutatást, amely különben teljes egészében Európán kívüli kezekbe kerül olyan területeken, mint a közlekedés, a fenntartható fejlődés, a környezetvédelem és a magas szintű technológiai innováció.

1.6 Az EGSZB figyelmeztet arra, hogy a nélkülözhetetlen kritikus tömeg elvesztése a hajógyártásban a mérnököket és a szakértő műszaki személyzetet képző intézmények, valamint a szakmunkásképző iskolák felszámolásához és bezárásához vezet. Ez azt jelenti, hogy az Európai Uniót a kritikus intellektuális tömeg elvesztése fenyegeti – kereskedelmi és politikai konkurenciái javára.

1.7 Az EGSZB úgy véli, hogy hasonlóan ahhoz, ahogyan a többi (például a gépjármű-gyártási) ágazatban történt, a tagállamoknak közös erőfeszítéseket kellene tenniük, és európai szinten együttesen fel kellene lépniük annak érdekében, hogy a szóban forgó ágazat – azonnali, rövid távú és az ágazat jellegzetességeit figyelembe vevő intézkedések révén – kilábalhasson a válságból.

1.7.1 Fontos, hogy ezek az intézkedések

- mielőbb új megrendelésekhez vezessenek,
- gazdasági visszaesés idején lehetővé tegyék a hajógyárak, az együttműködő vállalkozások és a nélkülözhetetlen szakismerettel rendelkező munkavállalók közötti kapcsolatok fenn tartását, hogy egy átmeneti válság miatt ne vesszen el mind-örökre a tudástőke.

1.8 Az ágazatbeli foglalkoztatáspolitikát illetően az EGSZB úgy véli, hogy minden lehetséges eszközzel elejét kell venni az elbocsátásoknak. Meg kell tartani a képzett és kompetens munkavállalókat, akikből az elmúlt években már hiány volt. Ágazati válság idején a közhatóságoknak közös európai keretrendszert kell kialakítaniuk a részmunkaidős foglalkoztatást illetően, hogy egyenlő esélyeket biztosítsanak Európában, és védelmet nyújtsanak minden olyan munkavállalónak, akinek veszélyben van az állása.

1.8.1 Ezeknek a rendszereknek, ahol csak lehet, biztosítaniuk kell a munkahelyek és a vásárlóerő megőrzését, illetve a munkavállalók jogát a képzéshez és az átképzéshez. A hajógyári munkavállalók képzését és átképzését célzó programok nélkülözhetetlenek, egyfelől az egyéni képességek fejlesztéséhez, másfelől a hajógyára összességében jellemző képzettségi szint emeléséhez.

Az EGSZB konkrét ajánlásai és javaslatai

1.9 Fel kell gyorsítani az európai szintű lépéseket a flotta környezetvédelmi szempontú, sürgős frissítése érdekében. Ehhez a környezetvédelmi támogatásokról szóló, 2008. évi irányelvől adódó lehetőségeket kell kihasználni. A Nemzetközi Tengerészeti Szervezetnek nemzetközi szinten elsőbbséggel kellene kezelnie a környezetvédelmi kérdéseket. Ez a folyamat már elindult.

1.10 A tagállamoknak és az EU-nak foglalkoznia kellene a hajógyártás fenntartható finanszírozásának problémájával. Ehhez az EBB-vel olyan európai finanszírozási eszközt kell létrehozni, amely a hajógyárakra irányul. Az ágazatnak, a politikai döntéshozóknak és az EBB-nek meg kell vizsgálnia, hogy a környezetbarát technológiák népszerűsítése és a „tisztta” közlekedés céljából milyen módon lehet EBB-eszközöket a hajógyártási ágazat rendelkezésére bocsátani.

1.11 Szigorúbban kell ellenőrizni a hajótulajdonosok üzleti tevékenységeit, hogy ne használhassanak fel európai és állami támogatásokat az EU-n kívül gyártott hajók megvásárlására.

1.12 Segíteni és támogatni kell, hogy a régi hajók bontásával és modernizálásával (*retrofitting*) foglalkozó hajógyárakban a munkát az európai minőségi elvárásoknak megfelelően, környezetbarát és gazdaságos módon végezzék.

1.13 Az EGSZB támogatja a LeaderSHIP 2015 kezdeményezést mint valamennyi érdekelt fél számára megfelelő keretet a helyes ágazati politika közös kidolgozására. Az ilyen kereteket más gazdasági ágazatokra is ki kellene terjeszteni.

1.13.1 Az LS 2015 keretében egy lendületes és ambiciózus cselekvési tervet is ki kell dolgozni, amelynek középpontjában az európai hajógyártás megerősítése, a magas képzettséget igénylő munkahelyek megőrzése, valamint azoknak a kihívásoknak a megfelelő megválaszolása áll, amelyekkel a hajógyártás a környezetvédelem terén szembesül. Fontos, hogy minden érintett fél, de különösen az európai intézmények és a tagállamok megvalósítsák az LS 2015 keretében kidolgozott javaslatokat.

1.14 Az EGSZB javasolja a szociális partnereknek, hogy válság idején különösen használják ki a szociális párbeszéd lehetőségeit egy jövőorientált közös stratégia kidolgozása érdekében. A szociális párbeszéd a hajógyártási ágazat jelenlegi és jövőbeli kihívásainak kezelésében a közös elképzelések és megoldások platformját jelenti. Ezzel összefüggésben egyeztetni kell és meg kell valósítani az európai hajógyártási ágazatban a munkavállalókra érvényes szociális normákat is.

1.14.1 Az EGSZB úgy véli, hogy az ágazatban a vállalati társadalmi felelősségvállalás (CSR) elvének alkalmazása elősegíti az ágazat fenntartható fejlődését.

1.14.2 Az EGSZB egyedi intézkedésekre ösztönöz annak érdekében, hogy a munkavállaló és a vállalkozás közötti kapcsolat akkor is fennmaradjon, ha hosszabb ideig nincsenek megrendelések (*labour pools*, támogatott képzés stb.).

1.14.3 Meg kell vizsgálni annak a lehetőségét, hogy a hajógyártási ágazat számára átmeneti „szociális” támogatást határozzanak meg (ESF, ⁽⁴⁾ ERFA, Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap).

1.15 Az EGSZB támogatja, hogy a hajógyártás terén mielőbb hozzanak létre foglalkoztatással és készségekkel foglalkozó

ágazati tanácsot – összhangban az új európai bizottsági stratégiával, amely előírja ilyen jellegű testületek létrehozását.

1.16 Mivel a környezetbarát és energiatakarékos hajók építése alapvetően fontos az ágazat fennmaradásának szempontjából, arra kell törekedni, hogy a hajógyárak, az oktatási intézmények és a közhatóságok képzési és átképzési programokat biztosítsanak, melyek támogatják és fejlesztik az alacsonyabb kibocsátásra és az energiatakarékos hajókra való sikeres áttérést lehetővé tevő készségeket és képességeket. Az EGSZB támogatja azt az elképzelést, hogy az ágazatban minden munkavállaló szerezhessen „zöld képesítést”.

1.16.1 A hajógyártási ágazatban a mobilitás megkönnyítése, illetve a versenyképesség és a termelékenység növelése érdekében ki kell használni az olyan eszközöket, mint például az ECVET, az EQARF és az EQF.

1.17 A hajógyártástól el kell várni, hogy bővítse céljainak és tevékenységeinek körét (tengeri környezet, akvakultúra, *off-shore* energiatermelés, északi-sarkvidéki dimenzió stb.).

1.18 A technológiai erőfeszítéseket új területekre (következésképpen a tudományos kutatásra) is kell irányítani, és erősíteni kell a technológiai platformok (például a *Waterborne*) szerepét és együttműködését.

1.19 Az Európai Bizottságot fel kell szólítani, hogy több támogatást nyújtson és gyorsítsa fel lépéseit a rövid távú tengeri hajózás, a tengeri gyorsforgalmi utak, valamint annak érdekében, hogy ezekhez a szolgáltatásokhoz az európai környezetvédelmi és energetikai követelményeknek megfelelő hajók álljanak rendelkezésre.

1.20 Az EGSZB szerint, miközben megoldást keresünk az európai hajógyárak számára, nem szabad megelégednünk a velük közvetlen kapcsolatban álló hajófelszerelés-gyártók értékeléséről. Ez utóbbi ágazat helyzete határozottan kedvezőbb, mint a hajógyáraké (többek között azért, mert az ilyen jellegű vállalkozások könnyebben át tudják helyezni tevékenységüket). Érdemes megvizsgálni a két ágazat helyzetében megfigyelhető különbségek okait, és levonni a következtetéseket, amelyeket figyelembe lehet venni az európai hajógyárak számára megfelelő megoldás keresése során.

Az EGSZB-nek szándékában áll jelentést készíteni a hajófelszerelési ágazatról és ennek a hajógyártási ágazatra gyakorolt hatásáról.

2. Bevezetés – a vélemény háttere és célja

2.1 Az európai hajógyártást ⁽⁵⁾ az alábbiakra való tekintettel különösen érzékenyen érinti a jelenlegi válság:

— specifikus és – más ágazatokhoz képest – jelentősebb finanszírozási igények,

⁽⁴⁾ Európai Szociális Alap.

⁽⁵⁾ E kifejezés meghatározása a véleményhez csatolt szójegyzékben olvasható.

- az ágazat igen érzékeny a világkereskedelem változásaira, amelyre egyébként jelenleg a hajógyártás iránti keresletet illetően hatalmas visszaesés jellemző, ami jószerivel a kereskedőhajók számának világszerte páratlan mértékű növekedésére vezethető vissza. Egyértelműen több a hajó, mint amennyire a tengeri közlekedés iránti igény növekedéséből adódóan szükség van,
- verseny mindenekelőtt azokban az államokban, amelyek intervencionista politikát folytatnak a hajógyártással szemben és amelyek stratégiai jelentőségűnek tekintik ezt az ágazatot,
- a válság olyan pillanatban indult, amikor az egész világon egyértelmű, a keresletet jelentősen meghaladó kapacitás-többlet mutatkozott fizikai tőkéből,
- a válság olyan pillanatban jelentkezett, amikor számos európai hajógyár előrehaladott szakaszába ért egy mélyreható szerkezetváltási, korszerűsítési és műszaki fejlesztési folyamatnak, amely gyakran igen fájdalmas – példa erre a lengyel hajógyárak helyzete,
- az ágazat jellege (jelentős beruházások, hosszú termelési ciklusok, prototípusok és nem szériagyártású termékek stb.), amely bizonyos elkerülhetetlen korlátokat jelent, és komoly válság esetén oda vezet, hogy drámai döntést kell hozni az üzem bezárásáról.

2.2 Az európai hajógyárakban a termelőerő megtartásához szükséges kritikus tömeg⁽⁶⁾ elvesztésének veszélye valós, és ezt figyelembe kell venni, illetve fel kell mérni a lehetséges károkat, amelyeket ez a veszteség gazdasági, szociális, technológiai és stratégiai szempontból Európa jövőjére nézve okozhat.

2.3 Az EGSZB a fent említett okokból dolgozta ki az alábbi véleményt, amely a válságnak a hajógyártásra gyakorolt specifikus következményeit helyezi a középpontba. A vélemény arra törekszik, hogy a kérdést gazdasági, szociális (értsd: foglalkoztatás, munkahelyek minősége, regionális hatások), technológiai és stratégiai szempontból megvizsgálja.

2.4 Emellett az EGSZB a véleményben megvizsgálja és értékeli a félidejében járó LeaderSHIP 2015 kezdeményezés megvalósítását, és igyekszik megválaszolni azt a kérdést, mit kell tenni annak érdekében, hogy a kezdeményezés sikerrel és ne kudarccal záruljon, illetve hogyan aktualizálható a gazdasági válságból adódó új körülmények ismeretében?

⁽⁶⁾ Az uniós tagállamok hajógyáraiban az össztermelést tekintve szükség van egy minimumszintre ahhoz, hogy az EU-ban biztosítva legyen a hajógyártási ágazat működése.

3. A válság specifikus következményei a hajógyártásra nézve

3.1 Tekintettel a hajógyártási ágazat rendkívüli jellegére, hangsúlyozni kell, hogy az ágazatban a pénzügyi gondok halmozódása – ami egyfelől a folyamatos finanszírozási gondokból, ⁽⁷⁾ másfelől a gazdasági ciklus kedvezőtlen fázisából, illetve a beruházóknak a korábbi megrendelések finanszírozásától való visszalépéséből (és a használt hajók kereskedelmének fellendüléséből ⁽⁸⁾) adódik – komoly fenyegetést jelent, annál is inkább, mert ez az iparág mindig is nagyobb finanszírozási gondokkal küzdött, mint a többi ágazat.

3.1.1 Az EU-ban a hajógyártási ágazat, és különösen a nagy és közepes hajókat építő alágazat az egyenlő feltételek hiánya és a világ más részeiből kiinduló – immár évtizedek óta tartó – tisztességtelen verseny miatt is nehéz helyzetben van. A szóban forgó ágazat számára mind a mai napig nem dolgoztak ki világszerte kötelező kereskedelmi szabályozási rendszereket. Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a válság felfedte a kapacitás-többletet azokban az országokban, amelyek körültekintés nélkül törekednek a nemzeti termelés folyamatos állami finanszírozására.

3.1.2 A számos fent említett kedvezőtlen körülmény korábban nem tapasztalt egybeesésének ismeretében a problémát, amellyel az ágazat jelenleg szembesül, nem szabad úgy kezelni, mintha „ismétlődne a történelem”, hanem új és drámai kihívásnak kell tekinteni. Hangsúlyozni kell, hogy inkább finanszírozási, mint ipari/strukturális nehézségekről van szó.

3.1.3 Éppen a válság jelent azonban esélyt azoknak a lépéseknek a megtételére, amelyek a fejlett technológia fenntartásához nélkülözhetetlen kritikus tömeg megőrzését és biztosítását eredményezik ebben az összeomlással fenyegetett, a tengeri szállítás szempontjából viszont alapvetően fontos ágazatban. Sajnos az európai hajógyárakat mégis a szóban forgó kritikus tömeg elvesztése fenyegeti.

3.2 A hajógyártási ágazatra jellemző, hogy késve reagál a gazdasági fellendülésre. Tekintettel erre a kedvezőtlen mechanizmusra, az ágazatnak támogatásra van szüksége, amelynek hiánya végzetes károkat okozhat, és ez a veszély akkor is fenyeget, ha a már elindított átmeneti támogató intézkedéseket túlságosan korán leállítják.

3.2.1 A hajógyártási ágazatban a fellendülés jellemezte időszakokat mindig a hanyatlás időszaka követi. Ez évtizedek óta ismert jelenség az ágazatban, és fontos, hogy ágazati politikáiban az EU elebe menjen a gazdasági ciklus hatásainak.

3.3 Az ágazat nehéz helyzetének okairól és következményeiről szóló vitában meg kell említeni az olyan országokra jellemző specifikus körülményeket, mint például Lengyelország vagy Románia.

⁽⁷⁾ Egyre komolyabb finanszírozási gondok az alacsony haszonkulcs miatt. (CESA)

⁽⁸⁾ A hajófelesleg egyértelműen nagyobb, mint a tengeri szállítás iránti igény növekedése. Ha az összes új hajót egymás mögé állítanánk, a sor hossza 60 tengeri mérföld lenne (a Bloomberg and Clarkson Research Services szerint).

A drámai helyzet Lengyelországban, amely a gdyniai és szczecini hajógyár termelésének összeomlásában mutatkozik meg, néhány – korábban előre nem jelzett – végzetes körülmény egybeesésének tudható be. Ilyen körülmény például az ágazat reformjának és szerkezetátalakításának akadályozása – főként a 2002 és 2003 között hozott politikai döntések által, illetve az a tény, hogy 2003 és 2008 között nem használták ki a fellendülést az európai és a nemzetközi piacon.

3.4 A hajógyártás stratégiai ágazat, csakúgy önmagában, mint más ágazatokkal összefüggésben, illetve a foglalkoztatás szempontjából. Ez most, válság idején, különösen egyértelmű és hangsúlyozandó. Ezt a nézetet az Európai Bizottság és remélhetőleg a jelenlegi uniós elnökség is osztja. Ezért el kell várni és kérni kell tőlük a politikai fellépést. Sajnos egyelőre nem észlelhető egyértelmű támogatás a legtöbb olyan tagállam részéről, amelyben aktív a szóban forgó ágazat.

3.5 A válság hajógyártásban megmutatkozó szociális hatásai regionális szinten igen jelentősek. A munkanélküliség növekedése az úgynevezett hajógyártó régiókban, valamint a regionális GDP jelentős részének elvesztése sokkal drámaibb lehet, mint az egész országra kiterjedő iparágakban, melyekben az előirányzott támogató intézkedések országos szintűek.

3.6 Ha egy hajógyár egyszer bezár, általában nem nyit ki többé. A szaktudás és a fejlett technológia visszafordíthatatlanul veszendőbe megy. A gyakorlatban ugyanis minden hajógyári termék kísérleti darab vagy prototípus, mindegyikük különféle K+F-elemeket tartalmaz. Ha Európa elveszíti őket, a „tisztá hajók” által biztosított környezetbarát és alacsony szén-dioxid-kibocsátású közlekedés jövője idegen, bizonytalan kezekbe kerül. Megemlítendő még, hogy a kritikus tömeg elvesztése azzal a veszéllyel jár, hogy korlátozott lesz a hozzáférés az óceánból nyert energiához és alapanyagokhoz, illetve a nyílt vizeken kitermelt nyersanyagokhoz.

3.7 A javítással foglalkozó alágazat nincs válságban, de lassan érezheti a versenyt azokkal a hajógyárakkal, amelyek a hajóépítésről a javításra állnak át. Másfelől az utóbbi időben előfordul, hogy a hajójavítással foglalkozó üzem megvásárolja (vagy bérlő) a hajóépítéssel foglalkozó gyár termelési infrastruktúrájának egyes elemeit, és ott foglalkoztatja a felszámolt hajógyárakból érkező képzett munkaerőt.

3.8 A hajók építése és javítása, valamint az e célból felhasznált, fejlett technológiát képviselő berendezések és anyagok alapvetően fontosak Európa védelmi felkészültsége, a védelem és a biztonság növelése, a környezet állapotának javítása és a technológia más iparágakba való átvitele szempontjából, ami fontos érv, ha kiutat keresünk az ágazat jelenlegi kritikus helyzetéből.

3.9 Ha a hajógyártási ágazat helyzetét, és különösen a hajógyárak állapotát jellemezzük, nem szabad megelégednünk a velük közvetlen összefüggésben álló hajófelszerelés-gyártás értékeléséről. Ez az ágazat Európában majdnem kétszer annyi munkavállalót foglalkoztat, mint a hajógyártás (eltelkintve a

jachtok és szabadidős csónakok gyártásával foglalkozó szektorban megfigyelhető foglalkoztatástól, amely másfélszer akkora, mint a hagyományos hajógyártásban). Az uniós hajófelszerelés-gyártó ágazat a fejlett technológiájú felszerelések globális termeléséből jóval nagyobb mértékben (36 %-ban) veszi ki részét, mint a hajógyárak részesedése (Ázsia 50 %-ért felel, amely alacsonyabb színvonalú termékekre vonatkozik). A hajófelszerelés-ellátók helyzete ennél fogva összehasonlíthatatlanul jobb, mint a hajógyáraké.

3.10 Ezért érdemes megvizsgálni a két ágazat helyzetében megfigyelhető különbségek okait és levonni a következtetéseket, amelyeket figyelembe lehet venni az európai hajógyárak számára megfelelő megoldás keresése során. Az ebben az ágazatban alkalmazott megoldások és az ágazat természetes összekapcsolódása a hajógyárakkal értékes szinergiát hoz létre, amelyet az egész hajógyártási ágazatban érdemes megvalósítani. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt az előrejelzést, amely szerint az európai felszerelés-gyártó ágazat helyzete jelentősen romlani fog, ha az európai hajógyárak elveszítik a kritikus tömeget.

4. Javasolt tevékenységek és megoldások az ágazat jelenlegi válsághelyzetében

4.1 Feltétlenül és sürgősen szükség van az egész (a javítást is magába foglaló) ágazat termékei és szolgáltatásai iránti kereslet növelésére. Az EGSZB úgy véli, hogy ennek érdekében jogalkotási intézkedések és gazdasági ösztönzők révén a régi vagy veszélyes, illetve a „nem tiszta” hajók környezetbarát korszerűsítésére (*retrofitting*) kell törekedni.

4.1.1 Az ágazatban a rossz piaci helyzet problémájának áthidalása érdekében az EU és a tagállamok többek között támogathatnák/finanszírozhatnák az uniós kereskedelmi flotta ökológiai és energiatakarékossági szempontból történő javítását az ipari/hajófelszerelésekkel foglalkozó alvállalkozók megrendelésével együtt.

4.1.2 Az európai hajógyáraknak komparatív előnnyel rendelkező, azaz jó minőségű és magas technológiai színvonalú, speciális célú hajók építésére kellene koncentrálniuk ⁽⁹⁾.

4.2 Specifikus intézkedéseket kell megfontolni az úgynevezett „belső” rugalmas biztonság (*flexicurity*) keretében, amelyek recesszió idején ⁽¹⁰⁾ gondoskodnak a munkavállalók és szak tudásuk megőrzéséről. Ezt a szociális párbeszéd keretében folytatott tárgyalások és megfelelő állami támogatási intézkedések segítségével kell támogatni.

⁽⁹⁾ A teljesség igénye nélkül a következőket említenénk: személyhajók, tengeri kirándulójajók, jachtok, szabadidős célú/sétahajók, kiszolgáló/műhelyhajók, gépjárműveket és vegyi anyagokat szállító hajók, LNG/LEG/LPG-t szállító tartályhajók, nyílt tengeren állomásozó hajók, közepes méretű jégtörők, szállodahajók, halászati őrhajók, vontató segédhajók, fűrótoronyok, nyílt tengeri szélérőműparkok, katonai célokra szánt hajók, kettős felhasználású technológiával ellátott hajók, modern többfunkciós áruszállító hajók, vontatóhajók és kutatóhajók.

⁽¹⁰⁾ Az az időszak, amelyre válsághatások és a gazdasági ciklusban hanyatlás jellemző (igen kevés megrendelés).

4.2.1 Egyes regionális strukturális támogatási intézkedéseket újra felül lehetne vizsgálni, és erre az ágazatra lehetne irányítani. Úgy tűnik, hogy az ERFA ⁽¹⁾ finanszírozási forrást jelenthet néhány ilyen jellegű eszköz számára.

4.3 Az egyenlő feltételekért folytatott küzdelem a konkurens hajóépítési és hajójavítási piacon egyelőre nem volt sem komoly, sem tisztességes. Európában biztosítani kell a szabad versenyt, de egy olyan ágazatnak, amelynek világszinten kell megméredzkednie, ugyanolyan mértékű védelmet kell nyújtani, mint amilyet az Unión kívüli versenytársak élveznek.

4.3.1 Ha a hajóépítés stratégiai ágazatnak tekintendő, akkor az Unión kívüli konkurencia kérdését úgy kellene megközelíteni, ahogy ez például a gépjárműágazatban történik. Ugyanakkor azonban a Koreával kötött legutóbbi megállapodás még csak nem is követeli meg, hogy az ország teljesítse legfrissebb és korábbi kötelezettségeit. Ezt a megközelítést nem lehet komolynak nevezni.

4.3.2 Koreának tiszteletben kell tartania a „rendes piaci érték” alkalmazása melletti elkötelezettségét, és el kell tekintenie a hajógyárak szubvencionálásától. Az Európai Bizottságnak ennek megfelelő ajánlást kellene az OECD elé terjesztenie az új hajóépítési megállapodásról folytatott tárgyalásokkal kapcsolatos ülésen.

4.4 A jövő szempontjából igen fontos szerepet tölt be a védelemmel összefüggő hajógyártás is. Ebben a kontextusban figyelmet kell fordítani az Európai Védelmi Ügynökség tevékenységére, amely a jövő szempontjából ígéretesnek tekinthető. Itt érdemes megemlíteni azokat az esélyeket, amelyeket a kettős felhasználású technológiák teremtenek a szóban forgó alágazat számára.

4.5 Fejleszteni kell a „Waterborne” néven ismert technológiai platformok hajógyártási ágazattal kapcsolatos lehetőségeit és potenciálját a 7. K+F keretprogram keretében, illetve együttműködését más technológiai platformokkal, és ennek révén fenn kell tartani a hajógyártás egyik legfontosabb eszközét: a kutatási, fejlesztési és innovációs (K+F+I) intézkedéseket.

4.6 Európai szinten mindenképpen meg kell őrizni az ipar kritikus tömegét ahhoz, hogy biztonságos, környezetbarát és energiatakarékos hajóink legyenek, amelyek döntően befolyásolják majd a tengeri környezetvédelem jövőjét, a teljes kereskedelem költségeit, valamint az energiaellátással összefüggő európai fuvarozás védelmét és fenntartását (part menti hajók, munkásszállások a fűrészigetekeken, *off-shore* szélmalomparkok stb.). Ehhez kapcsolódik a környezetbarát közlekedés megszerzésének elképzelése is (rövid távú tengeri fuvarozás, tengeri gyorsforgalmi utak stb.).

4.6.1 A környezetvédelemre irányuló állami támogatásról szóló közösségi iránymutatások kifejezetten utalnak a környezetbarát hajók beszerzésére. Ezeket az iránymutatásokat hatékonyan és felesleges papírmunka nélkül kell végrehajtani.

4.7 A tömegtermelési ágazatok számára a keretprogramok révén biztosított általános támogatási rendszert a jelenlegi válság fényében az ágazat igényeihez kellene igazítani olyan módon, hogy megfeleljen a fejlett technológiát alkalmazó hajógyártásnak, amely általában prototípusokra vagy kis szériákra irányul.

4.8 Ami az ágazat európai finanszírozási keretét illeti: „A hajógyártáshoz nyújtott állami támogatás keretszabálya” ⁽¹²⁾ című, az Európai Bizottság által 2003-ban kidolgozott dokumentum hasznosnak mondható, és érvényességét 2011 utánra is meg kell hosszabbítani, hogy biztosítva legyenek az előrelátható innovációs feltételek. Fontos, hogy a megújított elvek jobban megfeleljenek az ágazat specifikus és legfrissebb igényeinek, és nagyobb stabilitást biztosítsanak.

5. Mit lehet tenni annak érdekében, hogy a LeaderSHIP 2015 kezdeményezés a jelenlegi válsághelyzetben segítséget jelentsen az ágazatnak, és ne vezessen kudarchoz?

5.1 Amikor 2002–2003 során megszületett az iparág által összeállított és az EU döntéshozói által támogatott LeaderSHIP 2015 stratégia, Európa hajógyártó iparának helyzete nem adott okot optimizmusra. Elfogytak az új megrendelések, és az új hajók eleve alacsony építési ára az ázsiai termelési kapacitás jelentős növekedése következtében tovább csökkent.

5.1.1 Az LS 2015 stratégia félidejéhez érkezett, de az ágazat helyzete hasonló, sőt – a globális válságra való tekintettel – talán még rosszabb, mint a kezdeményezés elindításakor.

5.1.2 Az LS 2015 kezdeményezést hat évvel ezelőtt olyan elképzelésként értelmezték, amelynek alapja egyfelől a bizalom az európai tengeri ágazat termelési kapacitásában és innovatív potenciáljában, másfelől a jövőért való küzdelem melletti elkötelezettség. Úgy tűnik, hogy ez a megközelítés továbbra is időszerű, de magát a kezdeményezést ki kell igazítani és összhangba kell hozni a jelenlegi igényekkel mindenekelőtt azáltal, hogy levonják bevezető és végrehajtási szakaszának következtetéseit.

5.2 A hajógyártási ágazatot képviselő szociális partnerek szempontjából az LS 2015 értékelése a következő:

a) legfontosabb eredmények:

- szemléletváltás az ágazatban,
- az ágazat döntéshozók és társadalom általi megítélésének változása,
- koherens politikai megközelítés,
- a kezdeményezés európai jellege,

⁽¹⁾ Európai Regionális Fejlesztési Alap.

⁽¹²⁾ HL C 317., 2003. 11. o.

- konkrét haladás az egyes tevékenységi területeket illető kérdésekben (innováció, szociális párbeszéd, szellemi tulajdonjog, a termelési folyamat műszaki alapjai);

b) legfontosabb hiányosságok:

- egyes konkrét javaslatok (LPF, ⁽¹³⁾ finanszírozás) nem valósultak meg,
- bizonyos kérdéseket nem vettek megfelelően figyelembe (ágazati szerkezet).

5.2.1 Összefoglalva: a szociális partnerek úgy vélik, hogy **a hosszú távú megközelítést ki kell igazítani a válságra válaszoló intézkedésekkel.**

5.3 Az LS 2015 végrehajtásának haladását értékelő, két évvel ezelőtt kidolgozott dokumentumában az Európai Bizottság a következő összefoglaló véleményt fogalmazta meg: „a LeaderSHIP 2015 továbbra is megfelelő keretként szolgál [az Európai Bizottság] hajógyártásra vonatkozó politikájában. A stratégiát tovább kell vinni és ahol lehetséges felgyorsítani, különösen a hajófinanszírozás tekintetében. Arra is kell azonban emlékeztetni, hogy sok területen a megoldás kulcsa az iparág (pl. ágazati szerkezet) vagy a tagállamok kezében van.” Az Európai Bizottság kijelenti: továbbra is elkötelezett a LeaderSHIP

2015 mellett, és tovább fog azért küzdeni, hogy uniós szinten a legjobb gazdaságpolitikai kombinációt alakítsák ki és alkalmazzák.

5.4 A fenti értékelés tartalmától és céljától függetlenül határozottan meg kell állapítanunk, hogy több mint két évvel kidolgozása után sürögősen szükség van (jórészt az ágazat helyzetében a válságból következő változások miatt is) a dokumentum frissítésére és beépítésére a megújított eszközök programjába, habár az ágazattal kapcsolatos legfontosabb tevékenységek főbb vonalai nyilvánvalóan nem veszítettek aktualitásukból.

5.4.1 Úgy tűnik, hogy az LS 2015 sikeréhez vezető úton az jelenti a legnagyobb nehézséget, hogy a tervezett lépéseket kevés hatékonysággal hajtották végre, és egyes tagállamokban, különösen azokban, amelyek még nem régóta tagjai az EU-nak, a kezdeményezés hatása korlátozott.

5.5 Ami az LS 2015 kezdeményezésnek a hajógyártásban való foglalkoztatásra gyakorolt hatását illeti, egyes körök meglehetősen szkeptikusak ⁽¹⁴⁾. Bírálják, hogy a kezdeményezésben hiányzik a konkrét végrehajtás. Kiemelik továbbá, hogy az LS 2015 megvalósításának a gyakorlatban mindössze **főként minőségi jellegű, a munkavállalók új képességeit illető változások köszönhetőek.**

Kelt Brüsszelben, 2010. április 29-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

(¹³) Leadership Platform Financing.

(¹⁴) Előadás: „A LeaderSHIP 2015 program hajógyártásban való foglalkoztatásra gyakorolt hatásának értékelése”, Jerzy Bieliński, Renata Płoska, Uniwersytet Gdański, Lengyelország.

1. MELLÉKLET

Szójegyzék:

- **A hajógyártás (ideértve a hajók javítását és átalakítását is):** a nagyobb (főként tengerjáró), kereskedelmi célú, de akár katonai célú vízi járművekre is vonatkozik. Ide tartoznak az ilyen (tengerjáró és belvízi) hajók gyártásához, átalakításához és karbantartásához szükséges termékek és szolgáltatások is ⁽¹⁾. A hajógyártáson belül két fő ágazatot különböztethetünk meg ⁽²⁾:
 - hajóépítés,
 - hajófelszerelés.
- **Hajóépítés:** Ide tartozik a hajók építése, javítása (és átalakítása), és főként nagyobb tengerjáró kereskedelmi hajókra vonatkozik. Itt említendő a megajacht alágazat is.
- **Hajófelszerelés:** Ide tartozik a (tengerjáró és belvízi) hajók és tengeri építmények gyártásához, átalakításához és karbantartásához szükséges összes termék és szolgáltatás. Itt említendő továbbá a technikai szolgáltatások a hajók tervezésével, összeszerelésével és felszerelésével, valamint karbantartásával (beleértve a javítást is) kapcsolatban ⁽³⁾.

Tények és számok*Hajógyárak*

Európában mintegy 150 nagy hajógyár üzemel, melyek közül mintegy 40 van aktívan jelen a nagy tengerjáró kereskedőhajók világpiacán. Az Európai Unióban a (civil és katonai, hajóépítéssel és -javítással foglalkozó) hajógyárak közvetlenül mintegy 120 000 embert foglalkoztatnak. Tekintve hogy piaci részesedése mennyiségileg mintegy 15 %, Európa továbbra is verseng a kelet-ázsiai országokkal azért, hogy a legyártott civil hajók értékének (2007-ben 15 milliárd EUR) szempontjából világelső legyen ⁽⁴⁾.

Hajófelszerelés

Becslések szerint a hajófelszerelési ágazatban közvetlenül több mint 287 000 embert foglalkoztatnak, de az ágazat emellett, közvetett módon még mintegy 436 000 embernek biztosít munkahelyet. Az ágazat éves forgalmát 2008-ban mintegy 42 milliárd euróra becsülték ⁽⁵⁾. A legyártott felszerelés majdnem 46 %-a exportra készül. A tengeri klaszterban a tengeri közlekedés és a halászat után a hajófelszerelési ágazat jelenti a harmadik legnagyobb ágazatot ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/maritime/index_hu.htm.

⁽²⁾ ECORYS, Study on Competitiveness of the European shipbuilding Industry [Tanulmány az európai hajógyártás versenyképességéről], Rotterdam, 2009. október.

⁽³⁾ http://www.emec.eu/marine_equipment/index.asp.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/maritime/index_hu.htm.

⁽⁵⁾ Az EMEC (Európai Hajófelszerelési Tanács) tagjai: Horvátország, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Olaszország, Lengyelország, Svédország, Hollandia, Norvégia, Törökország és Nagy-Britannia.

⁽⁶⁾ http://www.emec.eu/marine_equipment/index.asp

2. MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményéhez

Az alábbi módosító indítványt, amelynél a támogató szavazatok száma az összes leadott szavazat legalább egynegyede volt, a vita során elutasították.

1.11. pont

Törlendő:

~~„Szigorúbban kell ellenőrizni a hajótulajdonosok üzleti tevékenységeit, hogy ne használhassanak fel európai és állami támogatásokat az EU-n kívül gyártott hajók megvásárlására.”~~

A szavazás eredménye:

Mellette: 65

Ellene: 108

Tartózkodott: 18

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az önfoglalkoztatás keretében végzett munka új trendjei: a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás speciális esete (saját kezdeményezésű vélemény)

(2011/C 18/08)

Előadó: **José María ZUFIAUR NARVAIZA**

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. február 26-án úgy határozott, hogy eljárási szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki az alábbi tárgyban:

Az önfoglalkoztatás keretében végzett munka új trendjei: a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás speciális esete.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2010. február 23-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28–29-én tartott, 462. plenáris ülésén (az április 29-i ülésnapon) 137 szavazattal 52 ellenében, 11 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Összefoglalás, következtetések és ajánlások

Ez a vélemény a különböző európai szervezetek által az önfoglalkoztatás különféle formáira alkotott meghatározásokkal foglalkozik. Elsősorban – azaz gyakorlatilag kizárólagosan – azonban a színlelt önfoglalkoztatást, más néven „gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatást” érintő legújabb tendenciákat elemzi. A gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatással kapcsolatos gondolkodás annak az igénynek tesz eleget, hogy jobban megértsük az önfoglalkoztatás alakulását, amelynek – a mély gazdasági és szociális változások hatására bekövetkező – fejlődése túlmutat az Európai Unióban régóta elismert önálló munka hagyományos formáin. A dolgozók új – a munkavállalók és az önfoglalkoztatók kategóriája között elhelyezkedő – kategóriájának jogi elismerése csupán az európai országok kisebb hányadában adott. A már létező nemzeti szabályozások általános célkitűzése a dolgozók bizonyos kategóriáinak jobb védelme anélkül, hogy a munkavállalói kategóriával azonosítanák őket. Azokban az országokban, amelyek elismerik a munkavállalói státusz és az önfoglalkoztató státusz közötti átmeneti kategória létét, megfigyelhető, hogy a gazdaságilag kiszolgáltatott munkavállalóknak számos olyan jogot biztosítanak, amelyet más önfoglalkoztató kategóriák nem élveznek, még ha a vonatkozó jogok kevésbé kiterjedtek is, mint az alárendelt foglalkoztatottak esetében. Az egyes országokban a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatóknak nyújtott védelem terjedelme jelentősen eltérő lehet. Így a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatók jogai kötődhetnek a szociális védelemhez, de levezethetők a munkaviszonyban állókra vonatkozó munkajogi jogszabályok által nyújtott garanciákból is. Ezáltal alkalmazhatók a munkavállaló és ügyfele közötti egyedi viszonyokra (minimális jövedelem, munkaidő stb.), de a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatók azon jogának elismeréséhez is vezethetnek, hogy szerveződjenek és kollektíven lépjenek fel szakmai érdekeik védelmére és érvényesítésére.

A nemzeti szabályozások sokfélesége az egyes országok gazdasági és társadalmi realitásainak sokféleségén túl a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás jogi elismerésével kapcsolatos kérdésekkel is magyarázható. Az ilyen átmeneti kategóriák létezése valóban jogos fenntartásokat válthat ki. Jogos tehát a félelem attól, hogy még ha tisztázzuk is az érintett jogi kategóriákat, a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás elismerése

a gyakorlatban ahhoz vezethet, hogy az eddig munkavállalóként alkalmazott személyek kénytelenek lesznek gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatásra váltani, például a vállalkozások munkahely-kiszervezési stratégiái miatt. Egyértelmű tehát, hogy a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás elismeréséről szóló vitákat nem lehet a színlelt önfoglalkoztatásról szólóktól teljes mértékben elválasztani. Utóbbira az Unió számos országában találunk példát. Olyan ágazatokban jellemző, mint például az építőipar, ahol ez az illegális gyakorlat olyan rendkívüli mértékben elterjedt, hogy az ágazat európai szociális partnerei szükségesnek látták a közelmúltban közös álláspont elfogadását. Tagadhatatlan, hogy vannak olyan személyek, akik formai szempontból (különösen azt az elnevezést illetően, amelyet az érintett szereplők munkakapcsolataiknak adnak) önfoglalkoztatónak tekinthetők, tevékenységüket azonban a munkavállalókra vonatkozó feltételek mellett végzik. Ez vonatkozik minden olyan esetre, amelyekben a munkaadó egy tevékenységet önfoglalkoztatásnak nevez, hogy így a munkajogot és/vagy a társadalombiztosítási jogot megkerülje. A valóságban erre különösen nagy szükség van, mivel a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatói státuszra való váltás gyakran nem szabad választás, hanem olyan külső tényezők hatására bekövetkező kényszer eredménye, mint a vállalatok termelésének kiszervezése, vagy szerkezetének átalakítása, valamint annak következményeként a munkaszerződés megszüntetése.

Az általa jelentett kockázatok ellenére a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatói státusz elismerése valamennyi olyan államban, amelyben elfogadták, arra szolgál, hogy több jogi védelmet nyújtson azoknak a dolgozóknak, akik jogi értelemben véve nem munkavállalók, hanem önfoglalkoztatók, akik ugyanakkor nem tudják élvezni azt a gazdasági védelmet, amelyet az a lehetőség adna nekik, hogy több ügyfél megrendelésére dolgoznak. Ebből a szempontból a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás elismerése amellyel, hogy szociális védelmet nyújthat és foglalkoztatási státuszt biztosíthat, a vállalkozói szellemet is erősítheti. Emellett a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatásnak a dolgozót és megbízóját egyesítő szerződéses kapcsolat kiegyensúlyozása érdekében történő elismerése hozzájárul a dolgozóra nehezedő gazdasági nyomás csökkentéséhez, valamint a végső fogyasztó számára jobb minőségű szolgáltatás nyújtásának az ösztönzéséhez.

A határokon átnyúló szolgáltatások fejlődése korában a vonatkozó jogszabályok sokszínűsége az Európai Unió egésze számára aktuális kérdés. Az Unióban létező foglalkoztatási státuszok közösségi harmonizációja, kezdő lépésként a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás definíciójának meghatározása, természetesen nem egyszerű feladat. E témakör megfontolásakor semmiképp sem szabad figyelmen kívül hagyni a nemzeti szabályozások és gyakorlatok sokféleségét, az európai szociális jogszabályok szerint ugyanis a „munkavállaló” és a „vállalkozó” fogalmának meghatározása a nemzeti szint feladata.

Ugyanakkor nem tehetünk úgy, mintha az önfoglalkoztatás fejlődésének jobb megértése szükségtelen lenne, különben azokban az országokban, ahol a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatottakat nem alkalmazottakként határozzák meg, az a veszély fenyeget, hogy az európai munkavállalók egyre nagyobb része védelem nélkül marad.

1.1 Az Európai Unión belüli gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás statisztikai felmérésére alkalmas eszközök kidolgozása

1.2 A gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás témájában szerzett nemzeti tapasztalatok részletes kiértékelését lehetővé tévő tanulmányok kidolgozásának ösztönzése

1.3 A gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás kérdésének a növekedésről és a foglalkoztatásról szóló integrált iránymutatásokba történő egyértelmű beépítése a későbbiekben meghatározandó módon

1.4 Az európai szociális partnerek ösztönzése arra, hogy gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatást szakmaközi és ágazati szinten is beépítsék munkaprogramjukba. Az európai szociális partnerek 2007 októberében kiadott közös elemzése ⁽¹⁾ jól illusztrálja a foglalkoztatási státuszok kérdésének jelentőségét az európai szociális párbeszéd szereplői szemében. Ennek keretében értékelni lehetne az európai szociális partnerek és az önfoglalkoztatottakat képviselő, elsősorban nemzeti szervezetek közötti kapcsolatok kialakításának lehetőségét.

1.5 Az Európai Unió különböző tagállamaiban a munkavállalók definíciójához felhasznált közös elemek összegyűjtése, mindenneke előtt az előző ajánlások alkalmazása során begyűjtött információk és elemzések alapján. Egy ilyen eljárás nem csupán azért lenne hasznos, mert hozzájárulna a munkajogra vonatkozó európai irányelvek helyes alkalmazásához, hanem az európai, határokon átnyúló foglalkoztatás növekedésének jobb megértése szempontjából is. Azt is lehetővé tenné, hogy rendelkezésünkre álljanak az annak jobb megértéséhez szükséges információk, hogy a „gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás” kifejezés mire terjedhet ki. Ráadásul minden arra irányuló kísérlet, hogy jobban megértsük az önfoglalkoztatás keretében, de gazdasági függőségben végzett munkát,

valóban feltételezi, hogy előzetesen rendelkezünk az alárendelt foglalkoztatás meghatározásának lehető legvilágosabb és legponytosabb elemeivel.

2. Bevezetés

Szó szerinti értelemben az a személy, aki önmagát függetlenül foglalkoztatja, különbözik attól, aki másoktól való függőségben végzi tevékenységeit. Ez a látszólag egyszerű különbség azonban nem leplezheti azt a tényt, hogy az önfoglalkoztatás társadalmi és gazdasági téren nagyon különböző helyzeteket takar, amelyeket nem lehet ugyanazzal a módszerrel megvizsgálni. Az önfoglalkoztatás hasonlóan vegyes képet mutat az Európai Unió valamennyi országában. A jelen vélemény elsősorban a függőségi viszonyban lévő vállalkozókról szól. Célunk, hogy a gyakorlatban feltárjuk az önfoglalkoztatás formáit, és hogy kifejtjük, melyik az a pont, ahol kétségbe vonható az önfoglalkoztató gazdasági függetlensége. Következésképpen nem kíséreljük meg, hogy a bejelentetlen munka vagy a „színtelt önfoglalkoztatás” kérdésével foglalkozzunk, még ha ez a két jelenség bizonyos esetekben látszólagos, vagy tényleges kapcsolatban is áll a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatókkal.

A gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás mindenneke előtt egy aktuális problematika az Európai Unión belül (1). Néhány országban jogilag elismerik, ami abban nyilvánul meg, hogy külön definíciókat és védelmet hoztak létre (2). Végül körvonalazni kell a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás kérdésében rejlő kihívásokat (3).

3. A gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás: aktuális téma az Európai Unióban

3.1 Új gazdasági és szociális helyzetekben megjelenő új önfoglalkoztatók

3.1.1 Számos tényező vezethet „új” önfoglalkoztatók, tehát olyan dolgozók megjelenéséhez, akiknek tevékenysége nem illeszkedik eleve az olyan önfoglalkoztatási szakmák, mint például a gazdálkodók és a szabadfoglalkozásúak számára kialakított hagyományos keretbe ⁽²⁾. Ebben az összefüggésben a következő jelenségeket lehet megemlíteni:

- a vállalkozások stratégiái, különösen a foglalkoztatás kiszervezésének bizonyos formái,
- új társadalmi elvárások megjelenése, különösen a demográfiai változásokhoz és a népesség előregedéséhez kapcsolódóan,
- a munkaerőt érintő változások, mint például a népesség képzettségi szintjének emelkedése,
- a nők növekvő munkaerő-piaci jelenléte,

⁽¹⁾ „Az európai munkaerőpiacokat érintő főbb kihívások: az európai szociális partnerek közös elemzése”.

⁽²⁾ Lásd az EIRO (Munkaügyi Kapcsolatok Európai Megfigyelőközpontja) jelentését, „Self-employed workers: industrial relations and working conditions” (Önfoglalkoztatók: munkaügyi kapcsolatok és munkafeltételek), 2009., 11. oldal.

- a munkaerőpiacról kirekesztett, kiszolgáltatott csoportok foglalkoztatási integrációja. Számukra az önfoglalkoztatás bizonyos esetekben a munkanélküliség alternatívája lehet,
- bizonyos dolgozók a szakmai és családi élet jobb összeegyeztethetőségére irányuló kívánsága,
- az információs és kommunikációs technológiák által kínált újszolgáltatások és lehetőségek megjelenése.

3.1.2 Ezeket a fejleményeket tekintve, a tudományos szakirodalom próbát tett arra, hogy empirikus kutatások alapján meghatározza az önfoglalkoztatás különböző kategóriáit. A leggyakrabban megjelenő kategóriák a következők ⁽³⁾:

- vállalkozók, akik munkavállalók alkalmazásával vezetik saját vállalkozásukat,
- a „hagyományos” szabadfoglalkozásúak, ⁽⁴⁾ akiknek szakmájuk gyakorlásához a nemzeti szabályozásokban rögzített speciális elvárásoknak (képességeik tanúsítása, szakmájuk saját magatartási kódexének tiszteletben tartása) kell megfelelniük. Természetesen munkaadók is lehetnek, ugyanakkor általában egyedül vagy kollégáikkal együtt végzik tevékenységeiket, mint például az ügyvédek vagy az orvosok,
- kézművesek, kereskedők és gazdálkodók, az önfoglalkoztatás hagyományos formáinak letéteményesei, akiknek a tevékenységét segíthetik családtagjaik, illetve állandó vagy ideiglenes alkalmazottak kis csoportja,
- a szakképzett tevékenységet végző „új önfoglalkoztatók”, akiknek szakmai ugyanakkor nincsenek a korábban említett szabadfoglalkozásúakéhoz hasonlóan minden országban szabályozva,
- azok az önfoglalkoztatók, akik magas vagy alacsony képzettséget igénylő tevékenységet végeznek munkavállalók alkalmazása nélkül. Ennek a foglalkozási formának a háttérben vállalati stratégiák, különösen a gyártási folyamatok bizonyos részeinek kiszervezése áll.

3.1.3 Ezekkel a meghatározásokkal párhuzamosan az Eurostat munkaerő-piaci felmérése az önfoglalkoztatás statisztikai körvonalazása érdekében az önfoglalkoztatókon belül különbséget tesz a következő kategóriák között:

- munkaadók: saját iparukat (vállalkozás, szabad foglalkozás, gazdálkodói tevékenység) vezetik haszonszerzés céljából, és legalább egy alkalmazottjuk van,
- önfoglalkoztatók („own account workers”): saját iparukat (vállalkozás, szabad foglalkozás, gazdálkodói tevékenység) vezetik haszonszerzés céljából, de munkavállaló alkalmazása nélkül. 2008-ban a dolgozók ezen kategóriájába az EU 27 tagállamában több mint 36 millió személy tartozott, vagyis a foglalkoztatott népesség mintegy 16 %-a,
- a dolgozó családtagok („family workers”): azok a személyek, akik segítenek családjuk egy tagjának gazdasági (kereskedelmi vagy gazdálkodói) tevékenysége gyakorlásában, amennyiben nem minősíthetők munkavállalónak.

3.1.4 Valóban nehéz a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás jelenségét számszerűen meghatározni. Csupán azokban az országokban lehet pontosabban körülhatárolni a lakosság azon dolgozóinak számát, akik önfoglalkoztatás keretében, gazdaságilag valakitől függve végzik tevékenységüket, amelyek jogilag elismerték e dolgozói kategóriát. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a statisztikailag önfoglalkoztatónak meghatározható dolgozóknak legalább egy része tevékenysége végzése során gazdaságilag függ ügyfelétől vagy megbízójától.

3.1.5 Ennek értelmében, amennyiben az önfoglalkoztatás kiterjedésére vonatkozó, rendelkezésre álló európai adatokat ⁽⁵⁾ vesszük alapul, akkor azt látjuk, hogy 2007-ben, minden egyes tagállamban az munkavállalót nem alkalmazó önfoglalkoztatók az önfoglalkoztatók összességének legalább 50 %-át jelentik. Bizonyos tagállamokban, így például a Cseh Köztársaságban, Litvániában, Portugáliában, Szlovákiában és az Egyesült Királyságban ez az arány még magasabb volt (70 %, vagy annál több). Figyelembe véve az új önfoglalkoztatási formákra magyarázatot adó gazdasági és szociális változásokat, valamint az ilyen önfoglalkoztatási formákra vonatkozó szabályozást előíró országok tapasztalatait, csak arra lehet következtetni, hogy a szóban forgó, eleve népes csoportot képviselő önfoglalkoztatók („own account workers”) jelentős része gazdasági kiszolgáltatottságban végzi tevékenységét.

3.1.6 Az elmúlt évtizedek során megfigyelt változások azt mutatják, hogy egyrészt az önfoglalkoztatók egyre növekvő számban kötnek munkaszerződéseket Európában, másrészt pedig hogy egyre több olyan foglalkoztatási státusz születik, amely nem a munkaerőpiac jogi keretében helyezkedik el. Ezért olyan kritériumok meghatározása szükséges, amelyek alapján definiálható ez a gazdasági kiszolgáltatottság, és amelyeknek segítségével kialakíthatók azok a statisztikai mechanizmusok, amelyekkel mérhető az ilyen szolgáltatásnyújtási forma keretében dolgozó személyek száma.

3.2 A gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás: európai szintű téma

3.2.1 Az Európai Unió évek óta törekszik az önfoglalkoztatók védelmének biztosítására. Jó példa erre az önfoglalkoztatók egészségvédelmének és munkabiztonságának javításáról

⁽³⁾ Lásd az EIRO jelentését (2. lábjegyzet).

⁽⁴⁾ A 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK irányelv (43) preambulumbekzdése definiálja a szabad foglalkozásokat.

⁽⁵⁾ Figyelembe véve a fogalom EUROSTAT által használt különböző meghatározásait.

szóló 2003. február 18-i 2003/134/EK tanácsi ajánlás.⁽⁶⁾ Ezen túlmenően az önfoglalkoztatók védelméhez kapcsolódó kihívások érzékelhetők azokban a jelenleg is folyó vitákban, amelyek témája az önálló vállalkozói tevékenységet folytató férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló új irányelvjavaslat.

3.2.2 Egyébiránt a munkavállalók és az önfoglalkoztatók közötti különbségtétel áll a közúti fuvarozásban utazó tevékenységet végző személyek munkaidejének szervezéséről szóló 2002/15/EK irányelv módosításáról szóló jelenlegi viták középpontjában is.

3.2.3 A gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás problémakörét európai uniós szinten többször tárgyalták már. Így az Alain Supiot által készített, az Európai Bizottságnak 2000-ben benyújtott jelentés⁽⁷⁾ elismerte, hogy léteznek olyan dolgozók, akik nem tekinthetők ugyan munkavállalóknak, viszont gazdaságilag ki vannak szolgáltatva megrendelőjüknek, és javasolta, hogy ítélnének meg számukra olyan „szociális jogokat”, amelyeket ez a kiszolgáltatottság indokol.

3.2.4 Az Európai Bizottság a munkajog korszerűsítéséről 2006-ban megjelentetett zöld könyvében⁽⁸⁾ megállapította, hogy az „önálló vállalkozóként folytatott tevékenység szintén egyfajta eszköz a szerkezetátalakítási igény kielégítésére, a közvetett vagy közvetlen munkaerőköltségek csökkentésére és az előre nem látható gazdasági körülményekre való válaszként a források rugalmasabb kezelésére. Tükrözi egyúttal a szolgáltatásorientált vállalatok modelljét, amelyek vásárlóik számára befejezett projekteket szolgáltatnak. Sok esetben szabad döntést tükröz, amely lehetővé teszi, hogy az önálló vállalkozó függetlenül dolgozzon a szociális védelem kisebb szintje ellenére, cserébe közvetlenebb irányítása alatt tarthatja munkakörülményeit és jövedelmét.” Ez alapján az Európai Bizottság azt is előrebocsátotta, hogy „A »gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás« (economically dependent self-employed work) fogalma olyan helyzetekre vonatkozik, amelyek az alárendelt foglalkoztatás és a független önálló vállalkozói tevékenység bevett fogalmai közé sorolhatók. Ezek a dolgozók nem rendelkeznek munkaszerződéssel. Előfordulhat, hogy a munkajog nem terjed

ki rájuk, hiszen a munkajog és a kereskedelmi jog közötti »homályos területen« helyezkednek el. Bár hivatalosan »önálló vállalkozók«, jövedelemforrásukat tekintve gazdaságilag továbbra is egyetlen vezetőtől vagy ügyféltől/munkáltatótól függenek. Ezt a jelenséget egyértelműen meg kell különböztetni az önálló vállalkozói tevékenység szándékosan helytelen besorolásától.”

3.2.5 Az EGSZB zöld könyvről szóló véleménye⁽⁹⁾ szintén foglalkozik ezzel a kérdéssel.

4. A gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás: jogi valóság az Európai Unió bizonyos országaiban

4.1 A munkavállalói és az önfoglalkoztatói státusz közötti átmeneti jogi kategóriák megléte

4.1.1 Jogi szempontból a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás fogalmát a munkavállalás és az önfoglalkoztatás közötti köztes kategóriaként értelmezhetjük.

4.1.2 Eddig a tagállamoknak csupán korlátozott száma ismerte el a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztató fogalmát, ugyanakkor mind különböző formákban és mértékben, és a fogalom meghatározására törekedtek. A dolgozók ezen átmeneti – az önfoglalkoztató és a munkavállaló közötti – kategóriája új foglalkoztatási formák kialakulásához vezet, amelyek elterjedésük és konkrét tartalmuk alapján országokként különböznek. Ez különösen igaz Németországra, Ausztriára, Spanyolországra, Olaszországra, Portugáliára és az Egyesült Királyságra. Olaszországban a „parasubordinazione” (kvázi-alárendeltség) fogalma olyan személyekre vonatkozik, akik koordinált és folyamatos együttműködési szerződés keretében, valamint akik egy projekthez kapcsolódó együttműködési szerződés keretében dolgoznak. Az Egyesült Királyság különbséget tesz a „worker” (dolgozó) és az „employee” (munkavállaló) kategóriák között. A „worker” abban különbözik a munkavállalótól („employee”), hogy munkáját nem munkaadó felügyelete alatt végzi. Ausztriában jogilag elismert speciális szerződésformák léteznek, amelyekben fellelhetők a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás általános figyelembevételének első jelei. Ez konkrétan a „freie Dienstverträge” (szabad szolgáltatási szerződések) estében igaz. Az ilyen szerződéssel munkát vállaló személyek abban különböznek a munkavállalóktól, hogy noha gyakran meghatározott menetrend szerint, egy személynek dolgoznak, annak nincsenek alárendelve. Németországban létezik az „arbeitnehmerähnliche Person” (kvázi-alárendelt foglalkoztatott) fogalom. Ez a kategória, amelyet a munkajog megkülönböztet a munkavállalói kategóriától, olyan személyekre vonatkozik, akik kereskedelmi szerződés vagy szolgáltatásnyújtási megállapodás keretében maguk végzik munkájukat, további munkaerő alkalmazása nélkül, és akik forgalmának több mint felét egyetlen ügyfél biztosítja. A gazdaságilag kiszolgáltatott munka legújabb és legáltalább meghatározása a spanyolországi változat. A 2007-ben elfogadott önfoglalkoztatói státusz a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatót több kritérium alapján definiálja. Ez tehát az a személy, aki rendszeres jelleggel, személyesen és közvetlenül profitorientált gazdasági vagy szakmai tevékenységet végez túlnyomórészt egyetlen, ügyfélnek nevezett magán- vagy jogi személy részére, akinek gazdaságilag ki van szolgáltatva, mivel tőle származik szakmai tevékenysége

⁽⁶⁾ Az ajánlás néhány bekezdése sokat mondó a jelen vélemény tárgya szempontjából:

- Az ajánlás elismeri az önfoglalkoztatók és a munkavállalók együttes jelenlétét ugyanazon a munkahelyen ((4) és (5) preambulumbekezdés).
- Megállapítja, hogy általában véve azokra a dolgozókra, akik szakmai tevékenységüket nem munkaviszonyban végzik, nem vonatkoznak a védelmet garantáló jogszabályok ((5) preambulumbekezdés).
- Hangsúlyozza, hogy az önfoglalkoztatók hasonló egészségügyi kockázatoknak lehetnek kitéve, mint a munkavállalók ((6) preambulumbekezdés).
- A végső ajánlások említést tesznek arról, hogy intézkedéseket kell tenni az önfoglalkoztatók képviselői szervezeteik révén történő tudatosítására.

⁽⁷⁾ „Transformation of labour and future of labour law in Europe” (A munka átalakítása és a munkajog jövője Európában), Európai Bizottság, 1999.

⁽⁸⁾ „Zöld könyv – A munkajog korszerűsítése szembenézve a XXI. század kihívásaival” (COM(2006) 708 végleges).

⁽⁹⁾ Az EGSZB 2007. május 30-i véleménye a következő tárgyban: „Zöld könyv – A munkajog korszerűsítése szembenézve a XXI. század kihívásaival”, előadó: Daniel Retureau (HL C 175., 2007.7.27., 65. o.), 3.1.4. pont.

bevételeinek legalább 75 %-a. Ez a státusz összeegyeztethetetlen a polgári jogi vagy kereskedelmi társaság fogalmával ⁽¹⁰⁾.

4.1.3 Az új jogi kategóriát létrehozó egyes nemzeti rendszerek vizsgálata alapján több megállapítást tehetünk. Először is minden esetben új kategóriát állítottak fel, amely különbözik mind a munkavállalói, mint az önfoglalkoztató kategóriától, főként pedig a tényleges vállalkozó kategóriájától. Ezen különböző országok célkitűzése azonban nem az, hogy a önfoglalkoztató, de gazdaságilag kiszolgáltatott személyek munkavállalók legyenek, hanem hogy speciális jogi státuszt adjon nekik, amelyhez különleges, a gazdasági kiszolgáltatottság által igazolt védelem kapcsolódik. Ezért van az, hogy az említett esetekben a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás kizárja a jogi alárendeltségi viszony meglétét. Az utóbbi ugyanis az uniós tagállamok túlnyomó többségében a munkavállaló jogi meghatározásának kulcseleme. Alkalmazott munkavállalónak az a személy tekinthető, aki egy másik személy, azaz munkaadó irányítása és ellenőrzése alatt dolgozik. Ezt a helyzetet a következők jellemzik: a személyes munkavégzés kötelezettsége, meghatározott időn belül csak egy személy melletti munkavállalás, a munkavállalót a vállalkozás pénzügyi kockázataiért felelősség nem terheli, egy másik személy számára történő munkavégzés stb. Ezt a kritériumot figyelembe véve megállapíthatjuk, hogy noha valamennyi munkavállaló gazdaságilag kiszolgáltatott, nem szükségeszerű, hogy minden gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztató munkavállaló legyen.

4.1.4 Mindazonáltal további kritériumokra van szükség a gazdasági kiszolgáltatottság jellemzéséhez. Ez összetett – ám nem lehetetlen – feladat, mint azt a különböző idevonatkozó nemzeti szabályozások is bizonyítják. A szóba jöhető kritériumok vonatkozhatnak elsősorban a dolgozó személyére: a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztató tehát meghatározható úgy, mint aki a tőle megrendelt szolgáltatást személyesen, munkavállalók alkalmazása nélkül végzi (lásd különösen a spanyolországi példát). A további, a már említett jellemzőkkel kapcsolatos kritériumok magára a gazdasági kiszolgáltatottság állapotára vonatkoznak. Vonatkozhatnak az egyetlen ügyfélnek nyújtott munkából származó bevétel mértékére (ebben az esetben meg kell határozni a forgalomnak azt a pontos szintjét, amelytől gazdasági kiszolgáltatottságról beszélhetünk), vagy a munkát vállaló és az ügyfél közötti kapcsolat időtartamára (minél régebbi a kapcsolat, annál valószínűbb, hogy fennáll az ügyfélnek való gazdasági kiszolgáltatottság). Az utóbbi kritériumot alkalmazzák Olaszországban a „koordinált és folyamatos együttműködés” meghatározására. Végül egy további kritérium, amelyet néhány e témával foglalkozó szakember már javasolt. Adalberto Perulli professzor ⁽¹¹⁾ úgy véli, hogy a dolgozó gazdasági kiszolgáltatottsága csupán abban az esetben adott, ha gyártásszervezése ügyfele tevékenységétől függ. Más szóval a munkát elvállaló személynek nincs hozzáférése a piachoz, mivel gyártásszervezése (különösen az alkalmazott anyagokra és technológiákra vonatkozóan) teljes mértékben egyetlen ügyfél megrendeléseinek a teljesítéséhez igazodik.

4.2 A gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatók védelme

4.2.1 Azokban az országokban, amelyek elismerik a munkavállalói státusz és az önfoglalkoztató státusz közötti átmeneti kategória létét, megfigyelhető, hogy a gazdaságilag kiszolgáltatott munkavállalóknak számos olyan jogot biztosítanak, amelyet más önfoglalkoztató kategóriák nem élveznek, még ha a vonatkozó jogok kevésbé kiterjedtek is, mint az alárendelt foglalkoztatottak esetében. Így a gazdaságilag kiszolgáltatott helyzetben lévő független munkavállalók jogai kötődhetnek a szociális védelemhez, de levezethetők a munkaviszonyban állókra vonatkozó munkajogi jogszabályok által nyújtott garanciákból is. Ezáltal alkalmazhatók a munkavállaló és ügyfele közötti egyedi viszonyokra (minimális jövedelem, munkaidő stb.), de a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatók azon jogának elismeréséhez is vezethetnek, hogy szerveződjenek és kollektíven lépjenek fel szakmai érdekeik védelmére és érvényesítésére. Ez is illusztrálja azt az elképzelést, hogy a másoknak való kiszolgáltatottság – még ha nem is jogi, hanem csak gazdasági értelemben véve – különös védelem biztosítására jogosít fel.

4.2.2 Az érintett tagállamokban valószínűleg adott a szociális védelem területén egy átmeneti szociális védelmi szint, amely magasabb az „egyszerű önfoglalkoztatóknak” nyújtottnál. Olaszországban ez érvényes azokra a személyekre, akik egy projekthez kapcsolódó együttműködési szerződés keretén belül dolgoznak, és akikre érvényesek azok a védelmi garanciák gyermekvállalás, betegség, munkahelyi baleset és nyugdíj esetén, amelyek egyre inkább közelítenek a munkavállalókat megillető jogokhoz. Az Egyesült Királyságra is érvényes ez, ahol a „workers” kategóriába tartozók törvényben meghatározott juttatást kapnak betegség esetén.

4.2.3 A szakmai tevékenységüknek keretet adó szabályozást tekintve a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatók, noha nem munkavállalók, általában részesülnek az utóbbiaknak nyújtott védelemből.

4.2.4 Ezekben az általános megállapításokon túlmenően az egyes országokban természetesen vannak lényegi eltérések a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatók védelmének terjedelmét illetően. Az Egyesült Királyságban a „workers” kategóriára vonatkoznak a minimálbérhez, a munka időtartamához és a szabadsághoz kapcsolódó védelmi garanciák. Spanyolországban, sokkal ambiciózusabb távlatban, a 2007. évi törvény a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatók részére a következő jogokat ismeri el:

— a szakmai tevékenység gyakorlásával kapcsolatos jogok: pihenőidőhöz, szabadsághoz való jog,

— az ügyféllel kötött szerződés felbontásához kapcsolódó jogok: például az ügyfél csak indokolt esetben bonthat szerződést. Ennek hiányában a munkavállalónak joga van kártérítésre.

⁽¹⁰⁾ Lásd az önfoglalkoztatási státuszról szóló 2007. július 11-i spanyol jogszabály (11) cikkét.

⁽¹¹⁾ A. Perulli: „Gazdaságilag kiszolgáltatott / kvázi-alárendelt foglalkoztatás: jogi, szociális és gazdasági szempontok”, Jelentés az Európai Bizottság számára, 2003.

4.2.5 A Tanács 2003. február 18-i ajánlásának megfelelően a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatók védelmén túlmenően az EU valamennyi önfoglalkoztatója számára biztosítani kellene a szociális védelem minimumszintjét – például a társadalombiztosítás, a szakmai képzés, vagy a szakmai kockázatok területén, hogy általában véve valamennyi dolgozó számára garantáljuk az alapszintű szociális védelmet, függetlenül tevékenysége gyakorlásának jogi formájától.

5. A gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás elismeréséhez kapcsolódó kihívások

5.1 Alárendelt foglalkoztatás és gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás: konkurencia vagy komplementaritás?

5.1.1 Ahogy azt láthattuk, az uniós tagállamok kisebb része ismeri el csupán jogilag a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatók kategóriáját. Függetlenül a különböző országok gazdasági és szociális helyzetétől, ez a helyzet tükrözi az ilyen átmeneti kategóriákkal kapcsolatos jogos fenntartásokat is. Jogos tehát a félelem attól, hogy még ha tisztázzuk is az érintett jogi kategóriákat, a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás elismerése a gyakorlatban ahhoz vezethet, hogy az eddig munkavállalóként alkalmazott személyek kénytelenek lesznek gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatásra váltani, például a vállalkozások munkahely-kiszervezési stratégiái miatt. Az olasz tapasztalat bizonyos mértékben megerősíti ezt a félelmet. 2003-ban az olasz kormány azzal a céllal vezette be a projekthez kapcsolódó együttműködési szerződéseket, hogy visszahozza a színlelt önfoglalkoztatás területén tevékenykedőket az alárendelt foglalkoztatásba. Márpedig 2003 és 2005 között a színlelt önfoglalkoztatásban dolgozók száma jelentősen emelkedett. Ezek az aggodalmak kétségkívül magyarázatot adnak arra, hogy miért zárkoznak el több uniós tagállamban a kormányok vagy a szociális partnerek attól, hogy a munkavállaló és az önfoglalkoztató közötti közbülső státuszt hozzon létre. A TUC brit szakszervezet például 2009. évi kongresszusa alkalmával elfogadott egy indítványt arról, hogy az Egyesült Királyságban továbbra is csak két foglalkoztatási státusz létezzon: a munkavállalói és az önfoglalkoztató státusz.

5.1.2 Egyértelmű, hogy a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás elismeréséről szóló vitákat nem lehet a színlelt önfoglalkoztatásról szólóktól teljes mértékben elválasztani. Utóbbira az Unió számos országában találunk példát. Olyan ágazatokban jellemző, mint például az építőipar, ahol ez az illegális gyakorlat olyan rendkívüli mértékben elterjedt, hogy az ágazat európai szociális partnerei szükségesnek látták a közelmúltban közös álláspont elfogadását. Tagadhatatlan, hogy vannak olyan személyek, akik formai szempontból (különösen azt az elnevezést illetően, amelyet az érintett szereplők munkakapcsolataiknak adnak) önfoglalkoztatónak tekintethetők, tevékenységüket azonban a munkavállalókra vonatkozó feltételek mellett végzik. Ez vonatkozik minden olyan esetre, amelyekben a munkaadó egy tevékenységet önfoglalkoztatásnak nevez, hogy így a munkajogot és/vagy a társadalombiztosítási jogot megkerülje. Az ILO erre tekintettel, 198. sz. ajánlásában⁽¹²⁾ kéri a

kormányokat, hogy határozzanak meg jogszabályaikban világos szempontokat, amelyek révén minősíthető az alárendelt foglalkoztatás munkaviszonya, a színlelt önfoglalkoztatás elleni küzdelem érdekében. Ez a kérdés minden kétséget kizáróan elsődleges fontosságú, ugyanakkor különbözik a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatástól. Jogi szempontból valóban nagy különbségek vannak a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás és az alárendelt foglalkoztatás között, még az előbbi elismerő országokban is. Más szóval a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás státusza csak akkor elképzelhető, ha meghatározása az alárendelt foglalkoztatás meghatározásától lényegileg különbözik. A jogi alárendeltség kritériumának ebből a szempontból bizonyosan fontos szerep jut. Munkavállalókra vonatkozó feltételek mellett dolgozó személyt nem szabadna gazdaságilag kiszolgáltatott munkahelyzetben levőként számon tartani. Ennek természetesen feltétele, hogy az ILO ajánlásának megfelelően a nemzeti joganyagok tartalmazzák az alárendelt foglalkoztatás lehető legvilágosabb és legpontosabb meghatározását. Másként fogalmazva a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás és az alárendelt foglalkoztatás között különbséget kell tudni tenni, ehhez pedig szükséges e két fogalom világos definiálása. Mindez feltételezi azt is, hogy a jog betartásának ellenőrző mechanizmusai hatékonyak legyenek. A gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás státuszának elismerése csak ezen feltételek révén járulhat hozzá ahhoz, hogy ne a színlelt önfoglalkoztatókat, hanem a valódi önfoglalkoztatókat illesse meg jobb védelem, továbbá hogy az alárendelt foglalkoztatott státuszt kiegészítse.

5.1.3 Ezen túlmenően félő, hogy a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás elismerése esetén az ügyfél és a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztató közötti kereskedelmi kapcsolat időtartama olyannyira megnyúlik, hogy a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztató végül gyakorlatilag ügyfele felelősségére állandó jellegű foglalkoztatásba kerül. Még ha a kereskedelmi kapcsolat kezdetben meglehetősen konkrét is, ha hosszabb távon fennáll, fontolóra kell venni azon feltételeket és eszközöket, amelyek révén a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztató alárendelt foglalkoztatási státuszba kerülhet régi ügyfelénél, aki így munkaadójává válik.

5.2 A gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás elismerése által nyújtott lehetőségek

5.2.1 A gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatói státusz elismerése valamennyi olyan államban, amelyben elfogadták, arra szolgál, hogy több jogi védelmet nyújtson azoknak a dolgozóknak, akik nem munkavállalók, hanem tényleges önfoglalkoztatók, akik ugyanakkor nem tudják élvezni azt a gazdasági védelmet, amelyet az a lehetőség adna nekik, hogy több ügyfél megrendelésére dolgozzanak. Ebből a szempontból a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás elismerése amellelt, hogy szociális védelmet nyújthat, és foglalkoztatási státuszt biztosíthat, a vállalkozói szellemet és a vállalkozási szabadságot is erősítheti. Elképzelhető tehát, hogy a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztató speciális támogatást kaphat ügyei intézésében (tanácsadás, pénzügyi támogatás), ami lehetővé teszi számára saját vállalkozása fejlesztését, és végső soron a gazdasági kiszolgáltatottság helyzetéből történő kilábalást.

⁽¹²⁾ Az ILO munkaviszonyról szóló 2006-os, 198. sz. ajánlása.

5.2.2 A gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatásról való gondolkodás során figyelembe kell venni a fogyasztói érdekeket is. A fogyasztóknak történő szolgáltatásnyújtáshoz gyakran alvállalkozói hálózatokat hozna létre, amelybe bevonnak önfoglalkoztatókat és gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatókat is. Így tehát amikor a fogyasztó felveszi a kapcsolatot egy (például gáz-, áram-, telefon- vagy digitálistelevízió-szolgáltató) nagy társasággal bekötés, vagy egy készülék ellenőrzése vagy javítása céljából, az érintett társaság nevében általában egy önfoglalkoztató jelentkezik nála, aki a teljes felelősséget vállalja a kielégítő szolgáltatásnyújtásért. A domináns piaci pozíció, amelyet a nagyvállalatok oligopólium fennállása esetén élveznek, lehetővé teszi számukra, hogy nagyon szigorú feltételeket szabjanak meg az alvállalkozónak fizetett ár tekintetében, ami miatt az utóbbi kénytelen a szóban forgó szolgáltatás esetén megszo-
kottnál jelentősen alacsonyabb nyereségi szinttel kiegyezni. E szerint a forgatókönyv szerint az önfoglalkoztató a következő választási lehetőséggel találja magát szemben: a szükséges nyereségesség küszöbét elérni, vagy jó minőségű szolgáltatásokat nyújtani. Ebben a kontextusban a dolgozót és megbízóját egyesítő szerződéses kapcsolat kiegyensúlyozása érdekében a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás elismerése hozzájárul a dolgozóra nehezedő gazdasági nyomás csökkentéséhez, valamint a végső fogyasztó számára jobb minőségű szolgáltatás nyújtásának az ösztönzéséhez.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 29-én.

5.3 A gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás, egy európai kérdés

5.3.1 Az Európai Unió különböző tagállamaiban érvényben lévő foglalkoztatási státuszok sokfélesége szükségszerűen hatással van az európai piac működésére, főként a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtásokra. Ez különösen abban az esetben érvényes, amikor a célországban egy másik ország önfoglalkoztatója nyújtja a szolgáltatást, mivel utóbbira önfoglalkoztatóként (nem munkavállalóként) származási országa szabályai vonatkoznak majd ⁽¹³⁾. Ez a helyzet valóban európai szintű kérdést vet fel.

5.3.2 Az európai szociális partnerek 2007 októberében kiadott közös elemzése ⁽¹⁴⁾ általánosabban megerősíti azt a tendenciát, hogy a foglalkoztatás a szolgáltatásnyújtási ágazatra koncentrálódik, ami a termelői szervezeteket érintő változásokból ered. Ez az elemzés azt sejteti, hogy a munka- és termelés-szervezés modern formáinak a munkaügyi alárendeltség fogalmának – a jogi értelemben vett alárendeltség fogalmán túlmenő – újradefiniálásához kell vezetnie.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

⁽¹³⁾ Lásd különösen a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv (87) preambulumbekzdését.

⁽¹⁴⁾ „Az európai munkaerőpiacokat érintő főbb kihívások: az európai szociális partnerek közös elemzése”.

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményéhez

A szekcióvélemény alábbi szövegrészei a Közgyűlés által elfogadott módosító indítványoknak megfelelően törlésre kerültek, de megtartásukat az összes leadott szavazat legalább egynegyede támogatta.

1.2. pont

1.2 A gazdaságilag kiszolgáltatott munka témában szerzett nemzeti tapasztalatok részletes kiértékelését lehetővé tévő tanulmányok kidolgozásának ösztönzése. Az ilyen értékelések lehetővé tennék, hogy meghatározzuk a gazdaságilag kiszolgáltatottként elismert dolgozók védelmére vonatkozó prioritásokat, a szóban forgó új jogi kategória elismeréséhez kapcsolódó kockázatokat, valamint a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatók kollektív képviselésének lehetőségeit.

A szavazás eredménye: 101 szavazat a pont módosítása mellett, 93 ellene és 5 tartózkodás.

1.6. pont

1.6 Valamennyi dolgozóra – azaz mind a munkavállalókra, mind az önfoglalkoztatókra – vonatkozó közös jogok európai szintű meghatározása. Ennek alapján különböző védelmet lehetne meghatározni a dolgozók kiszolgáltatottsági szintjének függvényében – amely terjedhet a tényleges gazdasági függetlenségtől a jogilag független, gazdaságilag viszont kiszolgáltatott önfoglalkoztatáson keresztül az alárendelt foglalkoztatásig. Ez a lépés fedezhető fel azokban az államokban, amelyek úgy határoztak, hogy elismerik a dolgozók ezen átmeneti kategóriáját. Hasznos volna, ha egy európai bizottsági közlemény foglalkozna ezzel a témával.

A szavazás eredménye: 108 szavazat a pont módosítása mellett, 88 ellene és 7 tartózkodás.

2. pont (Bevezetés)

Szó szerinti értelemben az személy, aki önmagát függetlenül foglalkoztatja, különbözik attól, aki másoktól való függőségben végzi tevékenységeit. Ez a látszólag egyszerű különbség azonban nem leplezheti azt a tényt, hogy az önfoglalkoztatás társadalmi és gazdasági téren nagyon különböző helyzeteket takar, amelyeket nem lehet ugyanazzal a módszerrel megvizsgálni. Az önfoglalkoztatás hasonlóan vegyes képet mutat az Európai Unió valamennyi országában. Mindeközben a hagyományosan függetlennek tekintett, az Európai Unióban régóta létező és elismert szakmák mellett az utóbbi időben, a nemzetgazdaságok és a nemzeti munkaerőpiacok fejlődésével párhuzamosan, egyértelműen megjelentek az önfoglalkoztatás új formái. Jelen vélemény középpontjában ez utóbbiak állnak. Az önfoglalkoztatás ezen új formái és tendenciái közül néhány egyértelműen kiemelkedik, méghozzá azok, amelyek azokra a dolgozókra utalnak, akik ugyan jogilag alárendeltség nélkül végzik tevékenységüket, gazdaságilag azonban ügyfelüknek és/vagy megbízójuknak ki vannak szolgáltatva. Az ilyen helyzeteknek napjainkban általános elnevezése a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás, jelen vélemény központi tárgya. A következőkben tehát azzal foglalkozunk, hogy gyakorlatban feltárjuk az önfoglalkoztatás új formáit, és hogy kifejtjük, melyik az a pont, ahol kétségbe vonható az önfoglalkoztató gazdasági függetlensége. Következésképpen nem kíséreljük meg, hogy a bejelentetlen munka, vagy a „színelte önfoglalkoztatás” kérdésével foglalkozunk, még ha ez a két jelenség bizonyos esetekben látszólagos, vagy tényleges kapcsolatban is áll a gazdaságilag kiszolgáltatott dolgozókkal.

A szavazás eredménye: 105 szavazat a pont módosítása mellett, 92 ellene és 10 tartózkodás.

5.1.3. pont

5.1.3 Ezen túlmenően félő, hogy a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatás elismerése esetén az ügyfél és a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztató közötti kereskedelmi kapcsolat időtartama olyannyira megnyúlik, hogy a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztató végül gyakorlatilag ügyfele felelősségére állandó jellegű foglalkoztatásba kerül. Még ha a kereskedelmi kapcsolat kezdetben meglehetősen konkrét is, ha hosszabb távon fennáll, fontolóra kell venni azon feltételeket és eszközöket, amelyek révén a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztató alárendelt foglalkoztatási státuszba kerülhet régi ügyfelénél, aki így munkaadójává válik. Elképzelhető például, hogy az ugyanazzal az ügyféllel egy bizonyos időszakon keresztül folytatott kereskedelmi szerződések sorozata a felek kapcsolatának alárendelt foglalkoztatássá történő átminősítéséhez vezethet. Erre különösen nagy szükség van, mivel a gazdaságilag kiszolgáltatott önfoglalkoztatói státuszra való váltás gyakran nem szabad választás, hanem olyan külső tényezők hatására bekövetkező kényszer eredménye, mint a vállalatok termelésének kiszervezése, vagy szerkezetének átalakítása, valamint annak következményeként a munkaszerződések megszüntetése.

A szavazás eredménye: 105 szavazat a pont módosítása mellett, 92 ellene és 5 tartózkodás.

5.2.2. pont

5.2.2 A gazdaságilag kiszolgáltatott munka elismerése egyébiránt lehetőséget teremt az új önfoglalkoztatók szervezeti és közös képviseleti keretének kialakítására. Az új önfoglalkoztatóknak gyakran nincsenek kapcsolataik, és azt tapasztalják, hogy a tagállamokban létező szakmai szövetségek nem mindig veszik figyelembe egyedi szakmai érdekeiket.

A szavazás eredménye: 106 szavazat a pont módosítása mellett, 91 ellene és 5 tartózkodás.

III

(Előkészítő jogi aktusok)

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

462. PLENÁRIS ÜLÉS, 2010. ÁPRILIS 28–29.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Zöld könyv – a közös halászati politika reformja

(COM(2009) 163 végleges)

(2011/C 18/09)

Előadó: **María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL**

2009. április 22-én 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:

Zöld könyv – A közös halászati politika reformja

COM(2009) 163 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2010. március 25-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28–29-én tartott, 462. plenáris ülésén (a 2010. április 28-i ülésnapon) 141 szavazattal 1 ellenében, 6 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Bizottságnak a közös halászati politika (KHP) reformjáról szóló zöld könyvből levonható fő következtetés az, hogy a KHP jelenlegi formájában nem oldotta meg az előző, 2002-es reform során feltárt problémákat. A végrehajtott változtatások nem fejtettek ki látható hatást az olyan igencsak problémás területeken, mint a túlzott flottakapacitás, az állomány túlhalászása vagy a fogás mennyiségének csökkenése. Az Európai Bizottság hangsúlyozza, hogy az új reformjavaslat orvosolni szándékozik a korábbi reformok részleges és fokozatos jellegét.

1.2 Az EGSZB azt ajánlja, hogy az elfogadandó intézkedések szolgáljanak a munkahelyek és a területi kohézió megőrzésére, és hogy a stratégiai célkitűzések segítsék elő az egyensúly fenntartását a gazdasági, szociális és környezeti pillérek között, biztosítva és megerősítve a halászati lánc valamennyi résztvevőjének felelős és fenntartható magatartását.

1.3 A KHP jövőbeli reformja során – amint azt a részletes megjegyzésekben is jelezzük – többek között az alábbi kérdéseket kellene behatóbban vizsgálni:

- differenciált rendszer kialakítása a kisipari flottákra vonatkozóan;
- szociális fejezet betoldása a halászok munkakörülményeinek összehangolására;
- a piaci feltételek és a kereskedelmi gyakorlatok javítása;
- a tengeri környezeti politikával való komplementaritás, amelyhez ráadásul nagyobb mértékű és hatékonyabb kutatásra van szükség a halászati politika terén;
- a KHP maradéktalan beillesztése a nemzetközi szervezetek (ENSZ, FAO) keretébe.

2. Jogalkotási háttér

2.1 Az EUSz. 3.1.d) cikke szerint „az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a tengerek biológiai erőforrásainak megőrzését illetően a közös halászati politika keretében”. A zöld könyv kapcsán folytatott konzultáción alapuló szakpolitikák kialakításakor az érintett kormányok és egyéb felek véleményének figyelembevétele hatékony eszközül szolgál majd arra, hogy valamennyi szereplőt a meghatározott szabályok betartására ösztönözzék.

2.2 A 2371/2002/EK rendelet hatálybalépése óta az Európai Bizottság – gazdálkodási és helyreállítási tervek jóváhagyása, valamint az ellenőrzés és a végrehajtásra irányuló rendeletek révén – bizonyos szempontból fokozatosan javított a halászati erőforrások megőrzésén és fenntartható kiaknázásán. Nagy jelentőségű közleményeket is kiadott, így a COM(2007) 73 számút, amely utal a halászati jogokon alapuló gazdálkodási eszközökre, a jelenlegi nemzeti rendszerek elemzését célozza, és annak vizsgálatára törekszik, hogy a legjobb gyakorlatok felhasználásával hogyan növelhető azok hatékonysága.

3. Elemzés és részleges válaszok a zöld könyv által felvetett kérdésekre

3.1 A KHP-t érintő strukturális kihívások megválaszolása

3.1.1 Túlzottan nagy flottakapacitás: a jövődelmezőség és a fenntartható foglalkoztatás közötti egyensúly elérése

3.1.1.1 Az EGSZB bizonyos mértékig egyetért az Európai Bizottság által felállított diagnózissal, és elismeri, hogy az európai halászflokk túlzottan nagy kapacitása (különösen, ha a technikai fejlődést is figyelembe vesszük) továbbra is erőteljes trend, amelyet eddig nem sikerült kellően mérsékelni. Nem lehet azonban általánosítani, és árnyalni kellene az Európai Bizottság által vont, túlzottan kedvezőtlen mérleget, mivel egyes tagállamok – különböző mértékben bár, de – csökkentették kapacitásukat. Mindenesetre naprakésszé kellene tenni a tagállami flották jelenlegi állapotára vonatkozó adatokat.

3.1.1.2 Az EGSZB támogatja a kapacitás jogalkotási úton történő korlátozását, és kiemeli annak fontosságát, hogy – a tagállamok és az EU által társfinanszírozott kiigazítási tervek révén – kényszerítő erejűvé tegyék a gazdálkodási és ellenőrzési intézkedéseket. Elsősorban olyan jellegű kapacitáscsökkentést kellene végrehajtani, amely megtalálja az egyensúlyt a halászati lehetőségek, valamint a környezeti és szociális kritériumok között. A fenti egyensúly elérésére tett lépések során kiemelten kell kezelni a környezeti és szociális alapú kiigazításokat, például azon hajók esetében, amelyek nem szelektív hajtóművet alkalmaznak, vagy környezeti kárt okoznak, sok energiát fogyasztanak, vagy kevés munkahelyet adnak a kifogott halmennyiséghez képest. Egyébként az egyszeri selejtezési alap gondolatát körültekintően kellene megvizsgálni. A hajóbontás társadalmi költséggel is jár, amelyet figyelembe kellene venni. A halászhajó-selejtezés ugyanis gyakran munkahelyek megszűnéséhez vezet, anélkül, hogy más lehetőséget ajánlanának az addig alkalmazott halászoknak. Az EGSZB nem ellenzi az Európai Bizottság által ajánlott egyszeri selejtezési alapot, amely helyénvalónak bizonyulhat, amennyiben nemcsak a hajó-tulajdonosoknak, hanem a fenyegetett állású halászoknak is kedvez. A közösségi alapnak ugyanis olyan szociális intézkedéseket kellene előírnia, mint a képzési vagy szakmai átképzési támogatás a nettó munkahelymegszűnés megakadályozására. Ennek alapján az EGSZB támogatja azt a nézetet, mely szerint az ágazatnak hosszú távon biztosítania kell gazdasági életképességét, és meg kell szüntetnie az állami támogatásoktól való függését. Ez utóbbiakat pedig egyébként is csak ideiglenesnek szabad tekinteni, amíg meg nem oldják az ágazat strukturális problémáit.

3.1.1.3 Az EGSZB elismeri, hogy az átruházható halászati jogokhoz hasonló piaci eszközök alkalmazása hasznos lehet a

túlzott flottakapacitás orvoslására. Elismeri továbbá, hogy a gazdálkodástípus egyes országokban időnként csökkentette a kapacitást bizonyos halászfajták esetében, ugyanakkor úgy véli, hogy az Európai Bizottságnak be kellene bizonyítania, hogy az ilyen intézkedések megalapozottak, és jobban részleteznie kellene azokat a védőintézkedéseket, amelyeket a foglalkoztatásra és a területrendezésre gyakorolt nem kívánt hatások elkerülése érdekében kíván meghozni, azon veszély elhárítására, hogy a halászati jogok kisszámú, nagy vállalkozás kezében összpontosuljanak a kisebb méretű halász közösségek kárára.

3.1.2 A stratégiai célkitűzések pontosabb meghatározása

3.1.2.1 Az EGSZB óva int attól, hogy hierarchikus rendet állítsanak fel a halászat fenntartható fejlődésére irányuló stratégiai célkitűzések között, épp ellenkezőleg, kiegyensúlyozott megközelítést javasol, amely hosszú távon azonos jelentőséget tulajdonít a gazdasági, társadalmi és környezeti pilléreknek. Az EGSZB meg kívánja jegyezni, hogy a zöld könyv – a 2002-es reform mintájára – csupán kevés figyelmet szentel a jövőbeli KHP társadalmi vetületének, amely nem jelenik meg világosan az alapvető stratégiai célkitűzések között.

3.1.2.2 Az erőforrások folyamatos javítását és kiaknázásuk fenntartható szinten való rögzítését társadalmi-gazdasági hatástanulmányoknak kell kísérniük, amelyek a foglalkoztatást, valamint a vállalkozások innovációba és fejlesztésbe történő beruházását, továbbá a szakképzést célzó pénzügyi támogatási intézkedések ösztönzésére irányulnak. Fontos továbbá tisztességes jövedelmet biztosítani a halászoknak, amíg biológiailag regenerálódik a halállomány.

3.1.3 A döntéshozatali keret középpontjának áthelyezése

3.1.3.1 Az EGSZB teljes mértékben támogatja, hogy a szakpolitika közérthetőségének fokozása, a hatékonyság, valamint a költségek csökkentése érdekében felülvizsgálják a döntéshozatali eljárást. Különbséget kellene tudni tenni egyrészt az alapvető elvek és célkitűzések, másrészt azok megvalósítása között. Az előbbiekről a Tanácsnak kellene döntenie az Európai Parlamenttel együtt, ez utóbbi pedig a tagállamok, az Európai Bizottság vagy esetleg új, decentralizált, valamennyi érintett szereplőt helyi szinten képviselő, döntéshozó szervek hatáskörébe tartozik. A helyi és regionális önkormányzatoknak a technikai kérdésekkel kapcsolatos döntéshozatal decentralizációja útján történő bevonása (mikroszintű irányítás) helyes lépésnek tűnik. Mivel a közös halállományok és ökoszisztémák igen kiterjedt földrajzi területet fednek le, az EGSZB támogatja azt az elgondolást, hogy a tagállamok biztosítsák a KHP főbb elveinek és normáinak végrehajtását, méghozzá szorosan együttműködve a tengeri régiókkal.

3.1.3.2 A döntéshozatali eljárás során pedig a lehető legjobban hasznosítani kellene a kiegészítő munkát végző tanácsadó fórumok – nevezetesen a halászati és akvakultúra-ágazati tanácsadó bizottság (HATB) és a regionális tanácsadó bizottságok – által kiadott véleményeket. A tengeri halászati ágazati szociális párbeszéd bizottságának kezdeményezéseit és véleményét is figyelembe kellene venni.

3.1.4 Az ágazat felelősségének növelése

3.1.4.1 Az EGSZB támogatja, hogy ruházzák fel nagyobb felelősséggel az ágazat szereplőit. Ez ugyanis minden bizonnyal az átruházható, egyedi vagy kollektív halászati jogokon alapuló természetierőforrás-gazdálkodási rendszer megvalósításában konkretizálódhatna, a helyi viszonyok függvényében, fenntartva mindenesetre a 3.1.1.3. pontban kifejtetteket.

3.1.5 A jogkövetés kultúrájának terjesztése

3.1.5.1 Az EGSZB úgy véli, hogy tovább kellene fejleszteni, és pénzügyileg támogatni kellene a szabályok betartásáról adatokat gyűjtő rendszereket. A halászati ágazatot arra lehetne ösztönözni, hogy kulcsszerepet töltsön be e rendelkezés terén (lásd a fenti 3.1.4. pontot). Ezenkívül, hatékonyságra törekedve, fel kellene osztani az ellenőrzési mechanizmusok végrehajtásának feladatát a tagállamok, az Európai Bizottság és a Közöségi Halászati Ellenőrző Hivatal között, a lehető legjobban bevonva ebbe az érdekelt feleket. Az EGSZB egyébiránt olyan rendszer bevezetése mellett foglal állást, amely a közösségi finanszírozási forrásokhoz való hozzáférést az ellenőrzési feladatok eredményes teljesítéséhez kötné, ahogyan azt a véleményében kifejezte. ⁽¹⁾

3.2 A halászati gazdálkodás továbbfejlesztése az EU-ban

3.2.1 A zöld könyvben az EU halászati gazdálkodásának továbbfejlesztéséről kifejtett elképzelések irányvonalaival kapcsolatban az EGSZB az alábbi általános megjegyzéseket kívánja tenni:

3.2.1.1 Az erőforrások lehető legjobb felhasználása érdekében az EGSZB egyetért azzal, hogy azok kezelését 2015-ig hozzák összhangba a legnagyobb fenntartható hozam célkitűzésével, azonban úgy véli, hogy ezt követően kevésbé nagyra törő gazdálkodási célt kellene kitűzni, amelynek révén csökkenthető volna az állomány elfogyásának kockázata, és biztosítható lenne a halászat nagyobb jövedelmezősége. Ez a vegyes halászatokra is igaz, rugalmasabb intézkedések alkalmazásával, amelyek révén elkerülhetők a gazdasági és szociális károk. Egyébként az EGSZB a visszadobás gyakorlatának fokozatos, de teljes megszüntetése mellett foglal állást.

3.2.1.2 Szeretné felhívni a figyelmet a teljes kifogható mennyiségek (TAC-értékek) és a kvóták rendszerén alapuló erőforrás-gazdálkodás elhamarkodott felülbírálatának veszélyeire. Hibái ellenére e rendszert nem könnyű helyettesíteni. A halászati erőfelfejtése ellenőrzésére épülő gazdálkodás előnyben részesítéséből vagy halászati jogok bevezetéséből álló egyéb lehetőségek nem lennének megvalósíthatók anélkül, hogy előzőleg alapos társadalmi-gazdasági hatástanulmány készülne, megállapítva az erőforrás-kezelés esetleges lényegi módosításának megalapozottságát.

3.2.1.3 Ezenkívül, amennyiben a halászati erőfelfejtések csökkentése a halászattal töltött napok számának korlátozásával valósul meg, akkor az EGSZB emlékeztetni kíván arra, hogy e rendszer elfogadhatatlan hátrányokat rejt magában, mivel behatárolt időszakokban túlzottan sok munkát igényel a dolgozóktól, ami könnyen kimerültséghez és így balesethez vezet.

3.2.1.4 Másrészt az EGSZB szeretne ezúton fenntartásának hangot adni a halászati jogok kisajátítása kapcsán, amennyiben azokat kereskedelmi célból felhasználnák, mivel az erőforrások alapvetően a társadalom egészének tulajdonát képezik. Elő lehetne irányozni a halászati jogok átruházhatóságát éves vagy többéves alapon, amennyiben nem vonják kétségbe a kvóták hatóságok általi kezelésének elvét. A helyi viszonyok függvényében az erőforrásokhoz való hozzáférésről környezeti és szociális kritériumok alapján dönthetnének. Az átruházható, egyedi és kollektív halászati jogok átruházása azonban nem történhet állandó jelleggel, és nem válhat spekulatív kereskedelem tárgyává.

3.2.1.5 A kvótát meghaladó halfogást így le lehetne vonni a következő évi kvótából, míg az e termékek értékesítéséből származó haszon más, saját kvótájuk egy részét a túlhalászás figyelembevétele érdekében felajánlani hajlandó halászati vállalkozásokat illetne.

3.2.1.6 A viszonylagos stabilitásnak az EGSZB szerint a KHP sarokkövének kell maradnia. Megjegyzi mindazonáltal, hogy az 1983-as kidolgozása óta történt fejlemények számításba vétele érdekében az elv frissítésére van szükség. A rendszer mindenmű kiigazítását feltétlenül a tagállamok közötti tárgyalások útján kellene elvégezni. Kedvezményes hozzáférés lenne biztosítható a helyi és regionális közösségek számára, szociális és környezeti kritériumok alapján.

3.2.1.7 Ösztönözni kell a KHP-nek az integrált tengerpolitikába (ITP) való szerves beépítését. Az EGSZB azt javasolja, hogy jogszabályban ismerjék el a halászati és az akvakultúra-ágazat azon jogát, hogy véleményt nyilvánítsa a tengeri területrendezésről, és hogy a jövőbeli KHP tartalmazzon kompenzációs mechanizmusokat a halászati lehetőségeiket várhatóan elvesztő halászati vállalkozások és alkalmazottaik számára. A szakképzés (akár integrált képzési utak megvalósítása révén) és a tengeri környezet átfogó megismerésének proaktív ösztönzéséről van elsősorban szó, tartós munkahelyek teremtésének és a tengeri klasztereken belüli szakmai átképzésnek a támogatása céljából.

3.2.1.8 Több eszközt kell a kutatásra fordítani a tengeri környezettel kapcsolatos ismeretek javítása érdekében; és a halászok tudásának nagyobb elismerésére is szükség van.

⁽¹⁾ HL C 277., 2009.11.17., 56. o.

3.2.1.9 Az EGSZB megjegyzi, hogy nem teljesültek a KHP-nek a pénzügyi támogatással kapcsolatos célkitűzései. A gazdasági fenntarthatóság célját tovább kell követni, feltéve, hogy a piacszervezést mélyrehatóan felülvizsgálják. Ezenkívül a közforrásból eredő támogatásokat az európai halászati ágazat átalakulásának és fenntartható halászati tevékenységek felé való elmozdításának támogatására kell felhasználni, számításba véve a szerkezetátalakítási folyamatok társadalmi-gazdasági következményeit. Végül az EGSZB támogatja, hogy szoros kapcsolatot alakítsanak ki a közösségi finanszírozás odaítélése és a stratégiai célkitűzések tagállamok általi teljesítése között.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Differenciált rendszer a kisértő parti flották védelmére?

4.1.1 A kisértő parti flották számos közvetlen és közvetett munkahelyet teremtenek, valamint aktívan részt vesznek a part menti társadalmi-gazdasági élet struktúrájának kialakításában és élénkítésében. Kedvező körülmények mellett megvédhetnék a halászatotól függő közösségeket a strukturális válság gazdasági és társadalmi következményeitől. Az EGSZB ezért amellett foglal állást, hogy olyan differenciált megközelítést alkalmazzanak az ágazatra, amely figyelembe veszi annak sajátosságait, és nem torzítja a versenyt. A kisértő parti menti halászat terén megfelelő módon biztosítani és védelmezni kell a hozzáférési és egyéb jogokat, így a 12 ezer tengeri mérföldes korláthoz való jogot, többek között a nemzeti kvóták kizárólagos részének odaítélése által. Az EGSZB ugyanakkor fontosnak tartja megjegyezni, hogy ezt megelőzően megállapodásra kell jutni a halászat ezen rendkívül diverzifikált típusának meghatározása során figyelembe veendő kritériumokkal kapcsolatban (kapacitás, a tengeren töltött idő, a parttól való távolság, a helyi közösségekkel való kapcsolat stb.), amit egyébként is a legalkalmasabb szinten – helyi, regionális és nemzeti – kellene véghezvinni. Az EGSZB szerint alkalmasabb lenne e koncepciót nemzeti vagy helyi szinten definiálni, mint a Közösség szintjén egy egységes definíciót bevezetni.

4.2 A közös halászati politika reformját egy valódi szociális dimenzió elfogadásával kell összekapcsolni

4.2.1 Az EGSZB általában úgy ítéli meg, hogy a zöld könyv nem veszi eléggé figyelembe a közös halászati politika szociális vetületét. Az Európai Bizottság megelégszik azzal, hogy kifejezi mély meggyőződését, amely szerint a foglalkoztatás csökkenése, különösen a halászati ágazatban, elkerülhetetlen. Emlékeztetni kell arra, hogy a halászatban való foglalkoztatás az elmúlt tíz év során 30 %-kal csökkent, és ha figyelembe vesszük, hogy ebben az ágazatban valamennyi munkahely elvesztése negatív hatással van a szárazföldi munkahelyekre (a feldolgozó ágazatokban, és az azt megelőző, illetve követő kapcsolódó tevékenységek egészére nézve), a szociális mérleg nem lehet más, mint aggasztó.

4.2.2 Az EGSZB szerint a megreformált közös halászati politikának hosszú távú, koherens stratégiát kell kidolgoznia, amely biztosítja az ágazat szociális fenntarthatóságát, hogy a szociális kérdések horizontálisan beépüljenek a közös halászati politika különböző vetületeibe. Az EGSZB a következőkben néhány lehetséges elképzelést vázol fel, amelyek megkísérlik az ágazatot érintő szociális kihívások kezelését:

- Jelenleg az egyes uniós országok nem ismerik el szisztematikusan az egymás országában létező szakmai képesítéseket. Az Európai Bizottság tehát átgondolhatná, hogy közös rendszert hozzon létre a képzések és a diplomák elismerése érdekében, ami ösztönzőleg hathatna a munkavállalói mobilitásra, és elősegíthetné a munkahelyi balesetek kockázatának megelőzését.
- A halászat egyébiránt a világ egyik legveszélyesebb szakmai tevékenysége. A kockázatmegelőzés valódi kultúrájának kialakításához az EGSZB a balesetek és okaik harmonizált statisztikai adatainak összegyűjtését ajánlja, amely jelenleg nem létezik közösségi szinten. Ez az adatbázis arra szolgálna, hogy megfelelő szabályozást hozzunk létre, különösen a szabályozás által jelenleg le nem fedett, 15 méternél rövidebb vízi járművekre vonatkozóan. Az EGSZB ezen túlmenően sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy a tagállamokat ennyire kis mértékben érdekli, hogy ratifikálják a halászhajók személyzetének képzési normáiról és az orszolgálat ellátásról szóló egyezményt (STCW-F), valamint a halászhajók biztonságáról szóló torremolinosi egyezmény jegyzőkönyvét.
- A munkakörülményeket illetően az EGSZB különösen azt hangsúlyozza, hogy át kell értékelni az ágazatot, mielőbb méltó bérszinteket garantálva. A „megosztott bér” rendszer (a munkavállalók közvetlen részesedése a fogásban) sikeresnek bizonyult azokban az uniós országokban, amelyekben létezik. Egyébiránt ez szerves része a halász közösségek kultúrájának. Ez a rendszer azonban nem garantálja a méltányos jövedelem rendszerességét. Továbbá az EU bizonyos országaiban a halászokat független vállalkozónak tekintik, mivel jövedelmük egy része változó, ami viszont kizárja őket a társadalombiztosítási rendszerekből. Az EGSZB ezért azt kéri az Európai Bizottságtól, hogy teremtsen meg a halászok méltó és rendszeres jövedelemhez, valamint tényleges szociális védelemhez való jogáról szóló közösségi harmonizációs keret alapjait.

4.3 A piac és a kereskedelmi gyakorlatok szükségszerű javítása

4.3.1 Amint a zöld könyv hangsúlyozza, a halászati ágazat a fogyasztó által az üzletben kifizetett árak csupán kis részét bevételezi. A piac jelenlegi szervezése nem kielégítő, és ez az ágazat nagyon alacsony jövedelmezőségét eredményezi. Az EGSZB szerint kezelni kell az abból adódó helyzetet, hogy az értékesítési szektorban túl sok kereskedővel szemben nagykereskedők erős koncentrációja jellemző, akik az árakat diktálják a termelőknek. A fent említett működési problémákhoz adódik még a tengeri termékek kereskedelme során az átláthatóság és az utókövetés területén tapasztalható túlságosan félénk politikai elkötelezettség. Az EGSZB kiemeli annak jelentőségét, hogy betartassák az előírásokat, és ügyeljenek minden – az Unióból és azon kívülről származó – halászati és akvakultúra-termék megfelelő azonosítására, megelőzve, hogy zavar alakuljon ki a fogyasztókban, és biztosítva ezáltal, hogy ez utóbbiak rendelkezzenek a felelősségteljes vásárláshoz szükséges valamennyi információval. Az EGSZB végül azt kéri, hogy több eszköz álljon rendelkezésre a fagyasztott és szárazföldi, tengeri, vagy légi úton importált termékek ellenőrzésére, továbbá a címkézési előírások (erre vonatkozó rendeletnek megfelelő) betartásának biztosítására.

4.4 Környezetvédelem és kutatás

4.4.1 A közösségi halászati politika más szakpolitikáktól is függ, amelyek jelentős hatással vannak a halászati ágazatra, és amelyek szintén nem a várt eredményt hozták. Meg kell említeni a tengervédelmi stratégiát, amely a 2008/56/EK irányelv tárgyát képezte, és amelynek legfőbb célja a tengeri környezetvédelmi politika területén a közösségi fellépés kereteinek meghatározása, nem csupán az ERIKA és a PRESTIGE hajók által okozott katasztrofális olajkiömlések miatt, hanem a városokból a tengerbe ömlő szennyezések, valamint a part menti övezetek egyre nagyobb mértékű beépítése és a már meglévő létesítményeket módosító változtatások miatt.

4.4.2 Az éghajlatváltozás szintén hatással van a tengeri környezetre a felmelegedés, a szennyezés, valamint a tengeri áramlatok módosulása tekintetében. Olyan tényezők ezek, amelyek hatást gyakorolnak a tengeri halállományok regenerációjára, és megakadályozzák, hogy a biológiai nyugalmi időszak kifejtse a kívánt hatást.

4.4.3 Mivel a környezetvédelmi politika a horizontális közösségi politikák közé tartozik, bele kell foglalni a közös halászati politikába. Az EGSZB már emlékeztetett arra, hogy valamennyi európai politikát integrálni kell. Ebben a tekintetben világos, hogy a közös halászati politika szerepet játszhat abban, hogy átfogó megközelítést alkalmazzunk a tengeri környezetvédelem területén.

4.4.4 Megfelelőnek tartjuk a tengeri környezetvédelem hatásainak vizsgálatát lehetővé tevő mutatók létrehozását.⁽²⁾ Nemzetközi nyomon követésre lenne szükség az Európai Környezetvédelmi Ügynökség vagy a Nemzetközi Tengerkutatási Tanács keretében történő tudományos együttműködés révén.

4.4.5 A tengeri környezetvédelem sikerének lényeges eszköze a tájékoztatás; ezért fontos, hogy a nemzeti szinten gyűjtött adatokat elemezzük. Az EGSZB megérti, hogy szükség van az e területen folyó kutatások fokozására, és az ahhoz szükséges eszközök létrehozása mellett foglal állást, hogy elmélyítsék a tudósok és a halászati ágazat, valamint az illetékes hatóságok és az EU közötti kapcsolatokat. Ugyanígy elismeri „A tengerkutatás és a tengerhasznosítási célú kutatás európai stratégiája” című közlemény⁽³⁾ jelentőségét is, és úgy véli, hogy megvalósításához pénzügyi segítségre lenne szükség, mivel a Macro keretprogram alapjaiból származó támogatás nem lesz elegendő.

4.4.6 Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy a tengerkutatás és a tengerhasznosítási célú kutatás nem csupán költségvetési keretet igényel, hanem azt is, hogy fiatal kutatókat e területen való munkára ösztönözzünk, valamint hogy létrehozzunk egy olyan mechanizmust, amely összegyűjti az illetékes hatóságok és különösen a regionális halászati gazdálkodási szervezetek számára vezérfonalként szolgáló legjobb gyakorlatokat, oly módon, hogy valamennyi tengeri régióban a legkedvezőbb hatást hozó gyakorlatokat tudjuk meghonosítani. Jelenleg bizonyos tagállamok nagy erőfeszítéseket tesznek a fenntartható halászati módszerek és a tengeri környezet helyreállítási folyamatának megerősítése érdekében.

4.5 A közös halászati politika felelős nemzetközi dimenziója érdekében

4.5.1 A megreformált közös halászati politikára hárul a felelős és fenntartható halászat ösztönzése, a közösségi vizek határain túl is. Az EU-nak – aktívan részt véve a nemzetközi szervezeteken (ENSZ, FAO) és a regionális halászati gazdálkodási szervezeteken belül folyó döntéshozatalban – fontos szerepet kell betöltenie ebből a szempontból, különösen a nyílt tengeri tevékenységek ellenőrzésének, a jogellenes, nem bejelentett és szabályozatlan halászat elleni küzdelemnek a hatékonyabbá tételében.

4.5.2 A regionális halászati gazdálkodási szervezetek kapcsán az EGSZB úgy véli, hogy a KHP-nek elő kellene segítenie valamennyi fenti szervezeten belül a halászati tevékenység fenntartható kezelését, olyan alapvetően fontos elemekre összpontosítva, mint a jogszabályok betartása, a rendelkezésre álló erőforrásokkal történő kapacitásgazdálkodás, az irányítás megerősítése hosszú távú gazdálkodási tervek és az ökoszisztémák megőrzését célzó stratégiák kidolgozása révén.

4.5.3 A halászati partnerségi megállapodások kapcsán az EGSZB azt szeretné, ha a rendelkezésre bocsátott pénzügyi támogatás és technikai segítség hozzájárulna a partnerországok arra való képességének növeléséhez, hogy fenntartható halászati politikát alakítsanak ki, és ugyanakkor megerősítsék a felügyeletet és az ellenőrzést az érintett régiók vizein. E tekintetben az Unió kívüli partnerországok hatóságainak felelősséget kellene vállalniuk az európai adófizetők pénzének helyes felhasználásáért, a halászati partnerségi megállapodásokban rögzített célok teljesülésének eredményes ellenőrzése révén. Az EGSZB azt ajánlja a támogatások helyesebb felhasználása érdekében, hogy határozzák meg azok konkrét célját, biztosítva ezáltal, hogy az adott összeget arra használják fel, amire azokat nyújtották. Ez a partnerországok szociális és foglalkoztatási viszonyainak javítását szolgálja.

4.5.4 Az EGSZB azt kéri, hogy különböztessék meg az EU nagy távolságra közlekedő flottájának a hajótulajdonosok által fedezett hozzáférési költségeit, amelyek a fogás értékének bizonyos, méltányos százalékát teszik ki, a halászati partnerségi megállapodások keretében a fejlődés támogatásának céljával tett pénzügyi hozzájárulástól. E támogatással el kellene ismerni a halászati ágazatnak a szegénység mérséklésében betöltött fontos szerepét.

4.5.5 Az EGSZB a halászati partnerségi megállapodások olyan új struktúrája mellett száll síkra, amely kellőképpen figyelembe veszi a szociális dimenziót. A cél, hogy hosszú távon a munkafeltételek, a díjazás és a képzéshez való hozzáférés területén felszámoljuk a különbségtételt a Közösségből, illetve harmadik országokból érkező munkavállalók között. Az EGSZB ezen túlmenően azt szeretné, hogy a nem uniós országból érkező halászok szerződöttesükkor éljenek a szociális párbeszéd és a kollektív tárgyalás eszközével annak érdekében, hogy a hajószemélyzetre tisztességes élet és munkafeltételek vonatkozzanak az európai hajók fedélzetén. Ez a kérdés az EGSZB számára annál is fontosabb, mivel olyan időszakban vetődik fel, amikor nem léteznek a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) által meghatározott, a halászok bérére vonatkozó speciális minimumszabályok.

⁽²⁾ HL C 85., 2003.4.8., 87–97. o.

⁽³⁾ COM(2008) 534.

4.5.6 Az EGSZB rámutat arra, hogy az európai szociális partnerek által megtárgyalt szociális záradék, amelyet felvettek a halászati partnerségi megállapodásokba, haladást mutat a helyi munkavállalók jogainak és munkájuk valódi értékének elismerése irányába, hatékonysága azonban továbbra is bizonytalan. Megvalósításának értékelése is szükséges. Az EGSZB ezért szeretné, hogy e záradék jogi hatályát pontosabban határozzák meg és erősítsék meg.

4.6 Fenntartható akvakultúra kifejlesztése

4.6.1 Az EGSZB úgy véli, hogy az akvakultúrát teljes jogú pillérként integrálni kellene a felülvizsgált közös halászati politikába, hogy megszűnjön termelésének európai szinten jelenleg tapasztalható stagnálása. Ösztönözni kell a versenyképességét célzó intézkedéseket annak érdekében, hogy ismét gazdaságilag

életképes legyen, minőségi munkahelyek forrásává váljon, tiszteletben tartva a tengeri környezet védelmére vonatkozó szabályokat a helyi vizek minőségét, az egzotikus fajok megszűnését, a halliszt és halolaj előállítását célul kitűző halászat fenntarthatóságát stb. illetően. Ezen túlmenően kiemelt figyelmet kell fordítani a termelés minőségére, amelyre a piac felügyeleti szabályainak kell vonatkozniuk. Mindenesetre figyelembe kellene venni az EGSZB (NAT/445) e tárgyban készülő véleményét is.

4.6.2 Az EGSZB úgy véli, hogy javítani kellene az akvakultúráról és a halászatról, valamint azok feldolgozott termékeiről alkotott képet, ezért tájékoztatási, képzési és kommunikációs kampányok szervezését ajánlja, elsősorban az európai fogyasztókat célozva meg.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 28-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz – Fenntartható jövő kialakítása az akvakultúra számára – Új lendület az európai akvakultúra fenntartható fejlődését szolgáló stratégiának

(COM(2009) 162 végleges)

(2011/C 18/10)

Előadó: **José María ESPUNY MOYANO**

2009. április 8-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 tárgyról:

A Bizottság közleménye az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz: Fenntartható jövő kialakítása az akvakultúra számára – Új lendület az európai akvakultúra fenntartható fejlődését szolgáló stratégiának

COM(2009) 162 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2010. március 25-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28-29-én tartott, 462. plenáris ülésén (a 2010. április 28-i ülésnapon) 150 szavazattal 1 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB-t aggasztja – amint ezt a 2003-as stratégiáról írt véleményében ⁽¹⁾ már kifejtette –, hogy a nem megfelelő jogszabályi keret miatt az uniós akvakultúra folyamatosan veszít versenyképességéből. Különböző területek előírásai szükségtelenül szabályozzák az akvakultúrát, ami további nehézségeket okoz az ágazat számára.

1.2 Ezért az EGSZB kedvezően értékeli az Európai Bizottság közleményét, illetve megfelelőnek és időszerűnek ítéli annak jelenlegi megjelentetését.

1.3 Az európai akvakultúrának ismét a fenntartható növekedés útjára kell lépnie, ami lehetővé teszi a tápláló, egészséges és biztonságos vízi élelmiszertermékek iránti igény kielégítését. Megfelelően továbbfejlesztve serkenti majd az akvakultúrával foglalkozó területek társadalmi-gazdasági fejlődését, növeli a stabil és minőségi munkahelyek számát, hozzájárulva ahhoz, hogy a népesség ne vándoroljon el.

1.4 Az EGSZB újfent kijelenti, hogy az egységes piac az EU egyik legfontosabb értékét jelenti. Éppen ezért aggodalmának ad hangot, amiért nincs egységes és koherens jogszabályi háttér a tagállamok között többek között a vízi termékek címkézése terén, illetve az európai környezetvédelmi jogszabályok tagállami értelmezését illetően, például a Natura 2000 hálózattal, illetve a vízügyi keretirányelvvel kapcsolatban.

1.5 Mivel egyre jobban beépülnek a part menti területek, fokozottan törekedni kell az egymással összeegyeztethető tevékenységek közötti szinergiákra, nem feledkezve meg a környezetvédelemről sem. Az uniós akvakultúra jelenlegi pangásának egyik fő oka, hogy nagyon kevés területet szánnak erre a célra. Az EGSZB azt ajánlja, hogy javítsák és könnyítsék meg az

akvakultúrával foglalkozó gazdaságok számára az engedélyezési eljárásokat, illetve a döntéshozatal meggyorsításához egyszerűsítsék és rövidítsék le a hivatalos ügyintézt.

1.6 Az EGSZB aggódik, amiért az értékesítési pontoknál jelenleg nem kielégítő a vízi termékek címkézése, ami megakadályozza a vásárlókat a felelősségteljes és megfelelő információkon alapuló vásárlásban. Jól jelzi ezt a helyzetet például az, hogy a vásárlóknak nehézséget okoz megkülönböztetni egymástól az EU-ban előállított, illetve az importált vízi termékeket. Szintén gondot okoz a friss és a felolvasztott vízi termékek megkülönböztetése.

1.7 Az EGSZB aggódik, amiért az importált vízi termékek nem felelnek meg az uniós egészségügyi előírásoknak. Különösen nyugtalanító, hogy különböző kritériumok léteznek a nyomon követhetőség követelménye kapcsán, pedig ez az élelmiszer-biztonság egyik kulcseleme. Felvetődik a szociális-foglalkoztatási körülmények kérdése is: az, hogy kiskorúakkal dolgoztak, vagy hogy a munkát rabszolgaságra hasonlító körülmények között végezték.

1.8 Az akvakultúra minőségi élelmiszereket termel vízi környezetben, és összeegyeztethetetlen a környezetkárosítással vagy a környezetszennyezéssel. Ezért biztosítani kell az EU vizeinek jó állapotát.

1.8.1 A környezetvédelem az EU egyik prioritása, ugyanakkor nem gátolhatja olyan tevékenységek végzését, amelyek összeegyeztethetőek vele. Az Európai Bizottságnak erőfeszítéseket kell tennie az alapvető környezetvédelmi normák megismertetéséért, különösen a Natura 2000 és annak az akvakultúrával való kapcsolata és összeegyeztethetősége kapcsán.

⁽¹⁾ HL C 208., 2003.9.3., 89–93. o.

1.8.2 Az EGSZB azt javasolja, hogy ösztönözzék az ökocímke használatát a vízi termékek esetében. Ennek az lenne a célja, hogy jutalmazza és reklámozza azoknak a vízi termékeknek a környezeti kiválóságát, amelyeket megfelelően működő és a fenntartható fejlődést szem előtt tartó gazdaságok állítanak elő.

1.9 Mivel az európai akvakultúrát innovatív szemlélet jellemzi, az EGSZB szerint mindenképpen ösztönözni kell a kutatást és a technológiai fejlesztést az ágazatban. A nemrégiben életre hívott európai akvakultúra-technológiai és innovációs platform kiváló eszközt jelent ehhez.

1.10 Az állategészségügy kapcsán az EGSZB aggodalmának ad hangot, amiért az akvakultúra nem rendelkezik elegendő engedélyezett állatgyógyszerrel.

2. Az Európai Bizottság közleményének összefoglalása

2.1 A közlemény célja azoknak az okoknak a feltérképezése, melyek miatt az uniós akvakultúrát a már említett pangás jellemzi. Cél az is, hogy újra fejlődésnek induljon az ágazat. Ehhez az Európai Bizottság a következő három pilléren alapuló javaslatot dolgozott ki: a versenyképesség növelése, a fenntartható növekedés alapjainak lefektetése, valamint az ágazat megítélésének és irányításának javítása.

2.2 Az Európai Bizottság azt javasolja, hogy versenyképes, diverzifikált és innováció által fenntartott akvakultúra-ágazat kifejlesztésével **fokozzák az uniós akvakultúra-termelés versenyképességét**.

2.2.1 Az akvakultúra fenntartható fejlődését a kutatással és az innovációval kell elősegíteni. Ehhez az Európai Bizottság K+F+I-kezdemenyvezéseket fog támogatni, segítséget nyújt majd a kutatási infrastruktúrák fejlesztéséhez, és ehhez megfelelő forrásokat rendel.

2.2.2 Az Európai Bizottság azt javasolja, hogy dolgozzanak azon, hogy az akvakultúra más tevékenységekkel egyenrangú versenytárs legyen a helyért folytatott versenyben, és hogy szinergiákat hozzanak létre a tevékenységek között.

2.2.3 Az uniós akvakultúra-ágazatnak készen kell állnia a fogyasztói kereslet kielégítésére, alkalmazkodnia kell a piaci feltételekhez, és képesnek kell lennie az értékesítési lánc többi szereplőjével való egyenrangú párbeszédre. Ehhez az Európai Bizottság fel fogja mérni az akvakultúra-ágazat igényeit, elsősorban a termelői szervezetek, a szakmaközi szervezetek, a fogyasztói tájékoztatás és az értékesítési eszközök szempontjából.

2.2.4 Az akvakultúra nemzetközi vetületének lehetőségeket kell teremtenie a kapcsolódó ágazatok számára a terjeszkedéshez és az exporthoz. Ennek érdekében az Európai Bizottság

támogatni fogja a fenntartható akvakultúrát a harmadik országokban.

2.3 Az Európai Bizottság igyekszik **lefektetni az akvakultúra fenntartható fejlődésének alapjait**, garantálva a természeti környezet magas szintű védelmét. Mind az EU-ban gyártott, mind az ide importált akvakultúra-termékeknek meg kell felelniük a fogyasztói egészség és biztonság védelmére vonatkozó magas elvárásoknak. A Közösség szem előtt tartja az állategészség és az állatjólét magas szintű védelmét.

2.3.1 Garantálni kell az akvakultúra és a környezetvédelem összeegyeztethetőségét. Ennek érdekében az Európai Bizottság továbbra is kitart az akvakultúra környezeti szempontból fenntartható fejlődésének fontossága mellett.

2.3.2 Ez fordítva is igaz: tiszta környezetet és kiváló minőségű vizet kell biztosítani az akvakultúra számára, hogy garantálni lehessen az állatok egészségét és a termékek biztonságát, különösen a puhatestűek esetében.

2.3.3 Az optimális termelés és növekedés érdekében olyan magas színvonalú állattenyésztő iparra van szükség, amely kiváló tenyésztési körülményeket biztosít. Az Európai Bizottság garantálja, hogy teljességében alkalmazni fogja a tenyésztett víziállatokra vonatkozó állat-egészségügyi követelményekről szóló 2006/88/EK irányelvet. ⁽²⁾

2.3.4 Az állatok jóléte a fogyasztókat, a jogalkotókat és a termelőket egyaránt foglalkoztatja. Az Európai Bizottság tanácsot kér majd a halak jólétével kapcsolatban, és támogatja a fajspecifikus szemlélet bevezetését.

2.3.5 Az akvakultúra-ipar egyik legfőbb problémája az engedélyezett állatgyógyászati készítményekhez való korlátozott hozzáférés. Ezért az Európai Bizottság ösztönözni fogja az állatgyógyászati készítmények elérhetőségével foglalkozó munkacsoport 2007-es jelentésében foglalt ajánlások alkalmazását.

2.3.6 A jó minőségű és fenntartható módon előállított haltáp biztosítása továbbra is elengedhetetlen az akvakultúra fejlődése szempontjából. Az Európai Bizottság jobban hozzáférhetővé teszi a haltáphoz szükséges adalékanyagokat, és felül fogja vizsgálni a melléktermékekkel kapcsolatos előírásokat.

2.3.7 Az Európai Bizottságnak garantálnia kell a fogyasztói egészségvédelmet, és el kell ismernie a vízi eredetű élelmiszerek kedvező egészségügyi hatását. Az Európai Bizottság továbbra is törekszik annak biztosítására, hogy az akvakultúrában termelt élelmiszertermékek a fogyasztó számára biztonságosak legyenek, legyen szó akár a Közösségekben előállított, akár harmadik országokból importált termékekről. Ezért döntéseit továbbra is tudományos ismeretekre és az elővigyázatosság elvére alapozza, valamint megvizsgálja a halfogyasztás pozitív egészségügyi hatásait.

⁽²⁾ HL L 328., 2006.11.24., 14. o.

2.4 Egyenlő feltételek európai szinten történő kialakításával javítani kell az ágazat megítélésén és az irányítási feltételeken.

2.4.1 Ha a tagállamok következetesebben hajtják végre az uniós jogszabályokat, az akvakultúra fejlődését érintő döntésekkel kapcsolatban megteremtődnek a gazdasági szereplők közötti egyenlő feltételek. Ennek érdekében az Európai Bizottság jobban megvilágítja környezetvédelmi politikájának alkalmazását, különösen a Natura 2000 hálózat kapcsán, és felügyeli majd az állategészségüggyel és a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos uniós jogszabályok végrehajtását. A harmadik országok kapcsán pedig ügyelni fog arra, hogy azok követelményei megfeleljenek a közösségieknek.

2.4.2 Az akvakultúra fejlődésének előmozdításához elengedhetetlen az adminisztrációs terhek csökkentése, különösen a kkv-k vonatkozásában. Ennek elérése érdekében az Európai Bizottság tovább dolgozik majd a jogszabályi környezet egyszerűsítésén és az adminisztrációs terhek csökkentésén.

2.4.3 Az Európai Bizottság fokozni fogja az érdekelt felek részvételét, illetve széles körű konzultációk és átlátható információk segítségével a közvélemény megfelelő tájékoztatását. Ezzel elősegíti majd a jobb szabályozást és irányítást, valamint az akvakultúra megítélésének javulását.

2.4.4 Az Európai Bizottság dolgozni fog az ágazat megfelelő ellenőrzésén, mivel a hivatalos uniós akvakultúra-statisztikák jelenleg meglehetősen korlátozott hatókörűek. Bővíteni fogja a piaci árakkal kapcsolatos adatbázisát is annak érdekében, hogy a teljes értékesítési láncra nézve kidolgozzon egy ellenőrzési rendszert.

3. Általános megjegyzések

3.1 Az akvakultúra-ágazat jelenleg a világ népessége által elfogyasztott vízi termékek 47 %-át állítja elő. Ezenkívül még számottevő növekedési potenciállal rendelkezik, ezért kulcsfontosságú lehetne a jövőbeli kereslet kielégítését célzó stratégiai élelmiszer-ellátási politikának.

3.2 Az elmúlt 10 évben a világ népessége 12 %-kal nőtt, míg a halfogyasztás 27 %-kal növekedett. Ennek oka többek között az, hogy az omega-3 zsírsavak, amelyeknek a halak kiváló forrását jelentik, kedvező hatást gyakorolnak az egészségre. Az EU világszinten a vízi termékek fő piaca. Évente több mint 12 millió tonnát fogyaszt azokból, és fogyasztása egyértelmű növekedési tendenciát mutat. Az önellátás szintje alig éri el a 35 %-ot. Az elfogyasztott vízi termékek 65 %-a importból származik, és ez az arány csak növekszik.

3.3 Az európai akvakultúra szervesen illeszkedik a közös halászati politikába (KHP), amelynek célkitűzése az élő vízi erőforrások fenntartható kitermelése, kiegyensúlyozottan figyelembe véve a környezeti, szociális és gazdasági vonatkozásokat. A megreformált KHP-nak figyelembe kell vennie az akvakultúra jellegzetességeit, továbbá hatékony ágazati és piactámogatási eszközöket kell tartalmaznia. Javasoljuk, hogy a KHP-t nevezzék át közös halászati és akvakultúra-politikára (KHAP).

3.4 Az akvakultúra az EU-ban napjainkban jelentős gazdasági tevékenységnek számít bizonyos part menti és szárazföldi régiókban, magában foglalva mind a puhatestű-tenyésztést, mind pedig az édesvízi- vagy tengeri hal-tenyésztést.

3.5 Az európai akvakultúra, amely egykor kisléptékű, kisipari tevékenységnek számított, az 1970-es évektől kezdve modern, dinamikus, innovatív és magas technológiai színvonalú iparágga alakult, amelynek vállalkozásai gyakran vertikálisan integráltak.

3.6 A szektor munkahelyeket teremt periferikus, általában rossz gazdasági helyzetben lévő part menti és folyóparti területeken, ahol kevés egyéb munkalehetőség adódik. Az ágazatban – akár családi cégeknél, akár kkv-knál – kínált állások szakosodottak, stabilak, és szakképzettséget igényelnek.

3.7 2002-ben az Európai Bizottság COM(2002) 511 számú közleményében stratégiát mutatott be az európai akvakultúra fenntartható fejlesztésére. A kapcsolódó célkitűzések az alábbiak voltak:

- a) Biztos álláshelyek teremtése, főként a halászatától különösen nagy mértékben függő területeken.
- b) Annak garantálása, hogy egészséges és biztonságos termékek legyenek elérhetőek a piac által megkívánt mennyiségben.
- c) Az ágazat környezetbarát jellegének fokozása.

3.8 Az Európai Bizottság elismerte, hogy 2002 óta az EU akvakultúra-termelése nem fejlődött úgy, ahogy tervezték, sőt, a puhatestű- és a haltenyésztés terén egyaránt stagnált (a rákkal és algával foglalkozó akvakultúra gyakorlatilag nem létezik Európában). Ez számottevő ellentétben áll a világ többi részén e tevékenységet illetően megfigyelt, nagymértékű növekedéssel. A Bizottság ezért helyénvalónak látta felülvizsgálni a stratégiáját, és mérleget vonni az európai akvakultúra jelenlegi helyzetéről.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Az EU-beli akvakultúra nem aknázza ki teljes mértékben jólét- és munkahelyteremtő kapacitásait. Globális termelési mutatói 2002 óta stagnálnak, és nem tudják ellensúlyozni a halászflokkok fogásainak csökkenését, ami a külkereskedelmi mérleg romlásához vezet. És mindez annak ellenére van így, hogy Európa megfelelő fizikai és környezeti feltételekkel, csúcstechnológiával, valamint beruházni kész vállalkozásokkal rendelkezik. Másrészt az ágazat megmutatta, hogy megvannak az ahhoz szükséges ismeretei és eszközei, hogy környezetileg fenntartható legyen, és ugyanakkor egészséges, biztonságos és jó minőségű termékeket nyújtson.

4.2 Az EU összetett jogszabályi kerete, az adminisztratív eljárások lassúsága, a közterületekhez való hozzáférés korlátozásai, továbbá a túlzott bürokratikus terhek csökkentik a beruházási kedvet, és gátolják az európai akvakultúra-termelés versenyképességét.

4.3 Számos olyan probléma, amely korlátozza az európai akvakultúra fejlődését, közvetlen kapcsolatban áll az országos vagy regionális szintű politikákkal és intézkedésekkel. Következésképpen a nemzeti és regionális hatóságok tudatára kellene, hogy ébredjenek ennek, és ki kellene, hogy alakítsanak egy valóban megfelelő keretet. Vannak olyan tagállamok, ahol az elmúlt tizenöt évben nem adtak ki új akvakultúra-engedélyeket. Időnként az uniós jogszabályok nemzeti vagy regionális közigazgatási szervek általi értelmezése eredményez torzulást. Így történt a Natura 2000 hálózat esetében is, amelyből egyes közigazgatási szervek indokolatlanul kizárják az akvakultúrát. Másrésztől mind a tagállamoknak, mind pedig a jogalkotási hatáskörrel bíró régióknak össze kellene hangolniuk joganyagukat annak érdekében, hogy ne állítsanak fel mesterséges korlátokat a szabad piac előtt az EU-ban.

4.4 A halászati és akvakultúra-termékek piacának közös szervezése, amelynek stabilizálnia kellene a piacokat, és biztosítania kellene az akvakultúra-ágazat termelőinek jövedelmét, sürgős reformra szorul a termelői szervezetek megerősítése érdekében.

4.5 Az előző, COM(2002) 511 számú közlemény túlzottan hangsúlyozta az akvakultúra környezeti vonatkozásait, és másodlagosként kezelte a fenntarthatóság gazdasági és szociális dimenzióit. A jelenlegi, COM(2009) 162 számú közlemény jobb egyensúlyt javasol a fenntarthatóság három (környezeti, szociális és gazdasági) pillére között. Elismeri, hogy a környezeti fenntarthatóság csak versenyképes és jövedelmező vállalkozások megléte esetén lehetséges.

4.6 Az EU akvakultúra-vállalkozásai általában hatékonyak, és nagymértékben versenyképesek lehetnének, ha ugyanolyan lehetőségeik lennének, mint az importtermékeknek. Jelenleg sem a termelés, sem a forgalmazás terén nem adtak az esélyegyenlőség feltételei. A termelés során az európai akvakultúra-termelőknek szigorú előírásokat kell betartaniuk a tápok összetevőit és az állatgyógyszerek felhasználásának korlátozásait illetően, továbbá környezeti és szociális szempontokból. Mindezt nem követelik meg Unión kívüli országok termelőitől, akik viszont szabadon hozhatják forgalomba termékeiket az uniós piacon (beleértve azokat is, amelyeket gyermekmunka alkalmazásával, vagy a tisztességes munkához és igazságos fizetéshez való jog egyéb jellegű megsértésével állítanak elő). A forgalmazás kapcsán el kell mondani, hogy léteznek olyan országok, amelyek szabálytalanul támogatják akvakultúra-termelésüket, amelyek termékeit azután az EU-ban hozzák forgalomba.

4.7 Mivel a fogyasztó nem rendelkezik megfelelő információval az általa vásárolt vízi termékek tulajdonságairól, nem képes megfelelően felmérni azok minőség- és árbeli eltéréseit. Ez számottevő hátrányt jelent az európai termelők számára, akiknek termékei az importtermékeknél általában nagyobb hozzáadott értékkel bírnak. Nem megfelelő tájékoztatás lehet többek között az, ha helytelenül tüntetik fel a termék származási országát vagy köznap megnevezését. Azonban különösen súlyos esete például az, amikor távoli – többnyire ázsiai – országokból fagyasztva érkezik halfilé, amelyet azután eladása előtt kiolvasztanak. E halfilét a valóban friss árukkal együtt árulják anélkül, hogy a fogyasztót egyértelműen tájékoztatnák a kétféle termék különböző jellemzőiről, és így az ár válik az egyetlen döntési tényezővé. Ilyenkor, újrafagyasztás esetén mindez közegészségügyi problémákhoz is vezethet.

4.8 Az EGSZB ezért azt ajánlja, hogy egyrészt egyszerűsítsék a címkézést, elsősorban a származási országról vagy régióról szóló információt téve egyértelművé, másrészt pedig erősítsék meg a felügyeleti és ellenőrzési mechanizmusokat a határokon.

4.9 A vízi termékek helyes azonosítását a forgalmazási és értékesítési lánc minden szereplőjére, sőt, a fogyasztókra is irányuló képzési és tájékoztatási tevékenység kellene, hogy kísérje. Főként az omega-3 zsírsavak (és konkrétan az EPA és a DHA) jelenlétét kellene kiemelni.

4.10 Az EGSZB népszerűsítő kampányok folytatását ajánlja az akvakultúra, valamint annak termékei és eljárásai megítélésének javítása érdekében. Egy olyan speciális tanulmányozócsoportra kellene bízni a kampány során terjesztendő üzenetek meghatározását, amelynek az ágazat bevonásával kellene kezdeményezéseket javasolni. Ennek kapcsán több országot átfogó kampányok végrehajtását ajánlja, amelyeket az Európai Bizottságnak kellene összehangolnia.

4.11 Az európai akvakultúra olyan technológiai és innovációs tevékenység, amely folyamatos tudományos kutatást igényel. A jelenlegi, 7. keretprogram, amely a kutatáshoz kapcsolódó valamennyi uniós kezdeményezést összefogja, kevesebb lehetőséget nyújt az akvakultúra-kutatásra, mint a korábbi programok. Így nehéz lesz fokozni az európai akvakultúra innovációs készségét és versenyképességét. A szektor a közelmúltban hozta létre az európai akvakultúra-technológiai és innovációs platformot, azzal a céllal, hogy kutatás-fejlesztési és innovációs prioritásokat, valamint az azok megvalósításához szükséges stratégiát határozzon meg az ágazat számára.

4.11.1 Folytatni kell alternatív, biztonságos és fenntartható tápösszetevők keresését, amelyek nemcsak továbbra is elegendenek a halak biológiai és táplálkozási szükségleteinek, hanem a végtermék táplálkozási szempontú kedvező tulajdonságait is megőrzik.

4.11.2 Kitartóan folytatni kell a jelenlegi termelési rendszerek optimalizálását, elsősorban azonban azokat, amelyekben határozottan benne rejlik a jövőbeli növekedés lehetősége, amilyen például a nyílt tengeri akvakultúra, vagy a szárazföldi vízvissza-forgató rendszerek.

4.12 Az állatgyógyszerek rendelkezésre állásának helyzete komoly korlátokat szab az akvakultúra fejlődésének. Napjainkban az európai akvakultúra nem rendelkezik elegendő állatgyógyászati eszközzel, így érzéstelenítőt, oltóanyaggal vagy antibiotikummal. Ez a helyzet veszélyezteti az ágazat életképességét, és egyaránt kihat az állatok egészségére és jólétére, az élelmiszer-biztonságra és a környezet állapotára.

4.13 Az Európai Bizottság közleményében akvakultúra-termelési technológiák Unión kívüli országokba történő kivitelének támogatását javasolja. Bár e kezdeményezés szolidaritási szempontból kétségtől támogatandó, ösztönzésekor annak lehetőségét is fontolóra kell venni, hogy az így exportált technológia felhasználásával előállított akvakultúra-termékeket végül behozzák az EU-ba, és azok ezáltal saját európai termékeinkkel fognak versenyezni.

4.14 A bizottsági közlemény találoan írja le az unióbeli akvakultúra manapság érzékelhető stagnálásának okait. Mégsem szabad ezt befejezett munkának tekintenünk, sokkal inkább kiindulópontnak a szóban forgó európai ágazat fenntartható fejlődésének új lendületet adó, konkrét fellépések megtervezéséhez és kidolgozásához.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 28-án.

*az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke*

Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A GDP-n innen és túl – A haladás mérése változó világunkban

(COM(2009) 433 végleges)

(2011/C 18/11)

Előadó: **Josef ZBOŘIL**

2009. augusztus 20-én 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 a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A GDP-n innen és túl: a haladás mérése változó világunkban

COM(2009) 433 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2010. február 25-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28–29-én tartott 462. plenáris ülésén (a 2010. április 29-i ülésnapon) 168 szavazattal 3 ellenében, 6 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB üdvözlí a Bizottság „A GDP-n innen és túl: a haladás mérése változó világunkban” című közleményét, valamint e közleményben összefoglalt kezdeményezéseket. Az EGSZB felhívja a figyelmet, hogy jelenleg ezen út kezdeti szakaszában vagyunk, és egyáltalán nem lesz könnyű a megfelelő eszközök és mérések kiválasztása, valamint ezek beépítése a kulcsfontosságú politikai és stratégiai irányításba.

1.2 A Bizottság egyik igen nagy kihívást jelentő feladata lesz az átfogó környezetvédelmi mutató kísérleti változatának kidolgozása. Valószínűleg összetett mutatóról lesz szó, ezért figyelembe kell venni az egyes környezetvédelmi elemek hatásegyensúlyát, és a mutató összetételét a kezdetektől fogva meg kell vitatni az érdekelt felekkel.

1.3 Még bonyolultabb lesz az életminőség és társadalmi integráció összetett mutatójának kidolgozása. E területen kísérleti projektek elindítása nélkülözhetetlen. A Bizottságnak e területet a teljes projekt kulcsfontosságú pontjaként kell meghatározni, és a kísérleti projekteket haladéktalanul el kell indítani.

1.4 Az alapvető paraméterek hosszú távú változásai fontosak a politikai stratégia kidolgozásához, tehát a valós időben megfigyelt tényezők kiválasztását e szempontnak kell alárendelni. A megállapított változásokra átgondoltan és időben kell reagálni.

1.5 Az adatgyűjtésnek és értékelésnek továbbra is nemzeti hatáskörben kell megtörténnie, majd egységes és egyértelmű

közösségi keretben kell mérőszámokba és mutatókba feldolgozni azokat. A mutatók értékeléséhez összetett, átfogó megközelítésre van szükség annak érdekében, hogy minimalizálhatók legyenek az egyes eszközök értékelése során kialakuló viták, valamint a megoldatlan vitákból esetlegesen fakadó kockázatok.

1.6 A fenntartható fejlődés értékelésekor két alapvető tendencia érzékeléséről van szó: (1) a terhelhetőségi kapacitás értékeléséről és (2) az emberi közösségek igazgatásában észlelhető fejlődés értékeléséről. Az EGSZB által üdvözölt bizottsági közlemény javaslatai (eredménytábla ill. a szennyező anyagok küszöbértékeinek ellenőrzése) ilyen irányba mutatnak.

1.7 Az EGSZB szintén értékeli a Bizottság abbéli erőfeszítéseit, hogy a nemzeti számlákat a környezetvédelmi és társadalmi kérdésekre is kiterjessze. 2010 elején kell meghatározni a környezetvédelmi elszámolás jogi keretét. A rendelkezésre álló nemzeti számlák társadalmi mutatóinak felhasználása jelenleg még nem elégséges. Várható, hogy a változó világ haladásának értékelésével és mérésével kapcsolatos átfogó és integrált megközelítés kidolgozása nyomán egyre nagyobb szükség lesz e mutatók felhasználására.

1.8 Az előkészítendő változások hosszú és bonyolult folyamatot vetítenek előre, ezért külön figyelmet kell fordítani az egyes eszközök elemzésének előkészítésére és megvalósítására; mindezt egymásrahatásuk megalapozott vizsgálata, valamint az érdekelt felekkel történő alapos konzultáció révén kell megvalósítani, hogy átfogó nemzetközi szinten egyszerűbb legyen a módosítások végrehajtása.

1.9 A következő munkafolyamatok és lépések strukturálásához valamennyi hozzáférhető tanulmányt és projektet fel kell használni. Döntő szempont a statisztika maximális objektivitásának és függetlenségének, valamint minőségi követelményeinek megőrzése. Az EGSZB kész részt venni a nélkülözhetetlen változások értékelésében és támogatni azok elfogadtatását a civil társadalommal.

1.10 A Bizottság határozza meg a különböző rendszerelemek bevezetésének menetrendjét és dátumát. Különösen a 2020. évi új stratégiában és a fenntartható fejlődési stratégiában bevezetni kívánt néhány új intézkedésre kell összpontosítani. 2011-re a cél egy olyan keret kidolgozása, amelynek alapján az ENSZ által 2012-re összehívott Fenntartható Fejlődés Világkonferencia számára globális mértékű hasonló intézkedéseket célzó egyértelmű javaslatokat lehetne megfogalmazni.

2. Bevezetés

2.1 A bruttó hazai termék (GDP) a makrogazdasági tevékenység legismertebb mérőszáma (GDP = háztartások fogyasztása + beruházások + közszektor fogyasztása + (export – import). Kiszámításának keretét és szabályait a nemzeti számlák európai rendszere határozza meg, amely megközelítőleg megfelel az ENSZ nemzeti számlákra vonatkozó rendszerének). Az egész világon a politikai döntéshozók viszonyítási alapjává vált, és a nyilvános vitákban előszeretettel hivatkoznak rá. A GDP az összes pénzalapú gazdasági tevékenység hozzáadott értékét összesítve jeleníti meg. Kiszámítása egyértelmű módszer alapján történik, amely módot nyújt időbeli összehasonlításokra, valamint az egyes országok és régiók teljesítményének összevetésére.

2.2 A GDP mára a társadalom globális fejlettségének és általában véve a haladásnak a mutatója lett. A GDP alapvetően nem képes a környezetvédelmi fenntarthatóság és a társadalmi integráció mérésére, és e korlátokra a GDP-nek a politikai elemzések és viták során való felhasználásakor tekintettel kell lenni (A GDP-mérőszámokban rejlő korlátok legfrissebb áttekintését lásd: Stiglitz/Sen/Fitoussi (2008) Issues Paper, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/Issues_paper.pdf)).

2.3 10 éve zajlanak a különböző szintű viták, és az EGSZB 2008 októberében saját kezdeményezésű véleményét fogadott el⁽¹⁾, amelyben kifejti a jelenlegi kutatási álláspontokat, és támogatja az olyan megfelelő kiegészítő mutatók meghatározására irányuló erőfeszítéseket, amelyek teljesebben mérik fel az emberi társadalom fejlettségi szintjét.

2.4 Ez a közlemény rövid- és középtávon végrehajtható intézkedéseket jelöl ki. A cél alapvetően a korábbinál átfogóbb mutatók kidolgozása, amelyek megbízhatóbb ismeretalap biztosításával tartalmasabb nyilvános vitákat és megalapozott politikai döntéshozatalt tesznek lehetővé. A Bizottság együtt kíván működni az érdekelt felekkel és a partnerekkel a nemzetközileg elismert és alkalmazott mutatók kifejlesztésében.

3. A Bizottság közleményének tartalma

3.1 A Bizottság a következő öt intézkedés végrehajtását javasolja, amelyek e közlemény 2012-ben tervezett felülvizsgálatának fényében módosíthatók, illetve kiegészíthetők lesznek.

3.2 **A GDP kiegészítése környezetvédelmi és társadalmi mutatókkal:** a fontos kérdéseket számszerűsítő mutatók alapvető kommunikációs eszközt képeznek. A GDP, a munkanélküliségi és inflációs ráta kiemelkedő példái az ilyen összesítő mutatóknak. Céljuk mindazonáltal nem az, hogy bemutassák az aktuális állapotot olyan kérdésekkel kapcsolatban, mint a környezetvédelem vagy a társadalmi egyenlőtlenség. A Bizottság ezért átfogó környezetvédelmi indexet kíván kidolgozni, és fejleszteni szeretné az életminőséget mérő mutatókat.

3.2.1 **Átfogó környezetvédelmi index:** Jelenleg nem áll rendelkezésre átfogó környezetvédelmi mutató. Az ökológiai lábnyom, illetve a szén-dioxid-lábnyom céljukat tekintve jó eséllyel tölthetnék be egy ilyen mutatószám szerepét, de alkalmazási körük korlátozott. (A szén-dioxid-lábnyom csak az üvegházhatású gázokat foglalja magában. Az ökológiai lábnyom bizonyos hatásokat, pl. a vízre gyakorolt hatást, nem foglalja magában. A Bizottság azonban több mutató között ezt is teszteli a természeti erőforrások fenntartható használatára vonatkozó tematikus stratégia, valamint a biológiai sokféleségre vonatkozó cselekvési terv végrehajtásának nyomán követése érdekében). A Bizottság szolgálatai 2010-ben be kívánják mutatni a környezetterhelési index kísérleti változatát. A mutató tartalmazni fogja a környezetvédelmi politika főbb vonalait, azaz:

- az éghajlatváltozást és az energiateljesítményt,
- a természet és a biodiverzitás témáját,
- a levegőszennyezést és annak egészségügyi hatásait,
- a vízhasználatot és szennyezést,
- a hulladéktermelést és a természeti erőforrások felhasználását.

3.2.2 **Életminőség és jólét:** a jövedelem, a közszolgáltatások, az egészség, a szabadidő, a javak, a mobilitás és a tiszta környezet eszközök e célok elérésében és fenntartásában. A Bizottság tanulmányokat nyújtott be a jóléti mutatók alkalmazhatóságáról, a fogyasztók jogainak erősítéséről, továbbá – az OECD-vel karöltve – azt vizsgálta, mi alapján ítélik meg az emberek saját jólétüket.

3.3 **Közel valós idejű információ a döntéshozatalhoz:** a GDP és a munkanélküliség adatait gyakran az értékelt időszak után már néhány héttel közzéteszik, ami közel valós időben történő döntéshozatalt tesz lehetővé. A környezetvédelmi és társadalmi adatok sok esetben túlságosan régiek ahhoz, hogy operatív információt nyújtsanak, pl. a gyorsan változó levegő- és vízminőségről vagy a munkavállalási trendekről.

(¹) HL C 100., 2009.04.30., 53. o.

3.3.1 A Bizottság ezért törekedni fog arra, hogy az EU egész területén javítsa a környezetvédelmi és társadalmi adatok időszere-
rűségét a politikai döntéshozók jobb tájékoztatása érdekében. A
műholdak, automatikus mérőállomások és az internet egyre
inkább lehetővé teszik a **környezet valós idejű megfigyelését**.
Mindez az INSPIRE irányelv (2007/2/EK irányelv) és a GMES
(Globális környezetvédelmi és biztonsági megfigyelés – Global
Monitoring for Environment and Security – GMES, COM(2009)
223 végleges) program révén valósul meg.

3.3.2 A **társadalmi adatok időszere-
rűségét** – amikor csak
lehetséges – **javítani fogják**, pl. a szociális statisztikai felmérési
modulok európai rendszerével.

3.4 **Pontosabb jelentés a javak társadalmi elosztásáról és
az egyenlőtlenségekről:** a társadalmi és gazdasági integráció a
Közösség általános célkitűzése. A tagállami számadásokban,
illetve egyes szociális felmérésekben, például a jövedelmekre és
életkörülményekre vonatkozó közösségi statisztikákban (EU-
SILC) már rendelkezésre álló adatok – pl. a háztartások jövedel-
mérő – már most lehetővé teszik a kulcsfontosságú elosztási
kérdések elemzését (jövedelmekre és életkörülményekre vonat-
kozó közösségi statisztikák (EU-SILC)).

3.5 **Az európai fenntartható fejlődési eredménytábla
kidolgozása:** az EU fenntartható fejlődésre vonatkozó mutatóit
(lásd az Eurostat „A fenntarthatóbb Európa felé való haladás
mérése – 2007” (Statistical Book „Measuring progress towards
a more sustainable Europe – 2007”) című statisztikai évkönyvét)
a Bizottság a tagállamokkal együtt fejlesztette ki, és ezeket a
kétévente közzétett bizottsági helyzetjelentés is tükrözi. E
nyomonkövetési eszköz azonban egyes, a hivatalos statisztika-
kban még meg nem jelenő fontos területek legújabb fejlemé-
nyeit nem tükrözi teljes mértékben (így például a fenntartható
termelést és fogyasztást, vagy a kormányzás kérdéseit).

3.5.1 A Bizottság ezért a tagállamokkal együtt vizsgálja a
lehetőséget a **fenntartható fejlődés eredménytáblájának
kidolgozására**. A fenntartható fejlődés eredménytáblája, amely
a fenntartható fejlődés uniós mutatóira épülne, tartalmazhatna
más nyilvánosan elérhető mennyiségi és minőségi információkat
is.

3.5.2 A fenntartható fejlődés stratégiájának központi célja
bolygónk korlátozott mennyiségben rendelkezésre álló természet-
i erőforrásainak megóvása. Ide tartozik az, hogy a természet
csak korlátozott mértékben képes megújuló erőforrásokat biztos-
ítani és a szennyező anyagokat elnyelni. Fontos a „veszély-
zónák” ismerete, még mielőtt a visszavonhatatlan fordulópont
bekövetkezne. Ezért válik szükségessé a **főbb szennyező
anyagok és a megújuló energiaforrások ilyen küszöbértéke-
inek beazonosítása és rendszeres aktualizálása**, hogy ezek
alapján tájékozottságon alapuló politikai vitákra legyen lehe-
tőség, illetve támpontul szolgáljanak a célok megállapításához
és a politikai elemzéshez.

3.6 **A nemzeti számlák kiterjesztése a környezetvédelmi
és társadalmi kérdésekre:** az EU gazdasági statisztikai és
számos gazdasági mutató (beleértve a GDP-t is) elkészítésénél
a nemzeti számlák európai rendszere jelenti a fő eszközt. Az
Európai Tanács 2006 júniusában felkérte az Európai Uniót és
tagállamait, hogy a nemzeti számlákat terjesszék ki a fenntart-

ható fejlődés kulcsfontosságú vonatkozásaira is. A Bizottság
gondoskodik arról, hogy e feladat a nemzeti számlák nemzet-
közi rendszerének és a számlák európai rendszerének jövőbeni
felülvizsgálata során teljesüljön. Hosszabb távon várható, hogy
az integráltabb környezetvédelmi, társadalmi és gazdasági elszá-
molás újabb összegző mutatók alapjául szolgál majd.

3.6.1 **Integrált környezetvédelmi-gazdasági elszámolás:** A
Bizottság első stratégiáját a „zöld elszámolásról” 1994-ben
mutatta be (COM(1994) 670). Az azóta eltelt időben az
Eurostat és a tagállamok – az ENSZ-szel és OECD-vel együtt-
működésben – olyan mértékű előrelépést értek el az elszámolási
módszerek kifejlesztésében és tesztelésében, hogy több tagállam
ma már rendszeresen szolgáltat környezetvédelmi elszámolá-
sokat. További lépésként az energiafogyasztással, a hulladékke-
zeléssel és hulladékfeldolgozással kapcsolatban fizikai környezet-
védelmi számlák, míg a környezetvédelmi támogatásokkal
kapcsolatban monetáris számlák hozhatók létre. A számlák
összehasonlíthatóságának biztosítása érdekében a Bizottság
tervezi, hogy 2010 elején javaslatot nyújt be a környezetvédelmi
elszámolás jogi keretének megalkotására.

3.6.2 **A nemzeti elszámolásokban már létező társadalmi
mutatók fokozottabb felhasználása:** a számlák európai rend-
szere már most is tartalmaz olyan mutatókat, amelyek társadal-
milag fontos kérdésekre mutatnak rá, ilyen például a háztartások
szabadon felhasználható jövedelme, illetve a rendelkezésre álló
jövedelem kiigazított mérőszáma, amely figyelembe veszi a
szociális védőháló különbségeit az egyes országokban.

4. Általános megjegyzések

4.1 Az emberiség haladásával kapcsolatos mérések kérdése
felé egyre fokozottabban fordul a politikusok és a közvélemény
figyelmé. Új megközelítésre van szükség annak kiderítésére,
hogyan hangolható össze az emberiség demográfiai és gazdasági
fejlődése bolygónk véges méretével és erőforrásaival.

4.2 A haladás mérésének új szempontjai és módszerei
napjaink egyre összetettebb társadalmi környezetében nélkülöz-
hetetlenek ahhoz, hogy az emberi társadalommal kapcsolatos
elképzelések, például az EU stratégiai jövőképe pontosabban
megfogalmazható legyen. Erre az olyan stratégiai célok eléré-
séhez szükséges erőforrások kiegyensúlyozása érdekében van
szükség, mint amilyen elsősorban a fenntartható fejlődés,
amelyet többek között az éghajlat hatékony védelme és vala-
mennyi erőforrás kíméletes felhasználása segíthet elő.

4.3 További fontos terület a társadalompolitika kidolgozása,
figyelembe véve annak valamennyi mérhető következményét és
hatását, és ez utóbbiak kölcsönhatását, illetve természetesen e
politika végrehajtásának értékelése.

4.4 Az EGSZB ezért üdvözli a Bizottság „A GDP-n innen és
túl: a haladás mérése változó világunkban” című közleményét és
az e közleményben összefoglalt kezdeményezéseket. Annak elle-
nére, hogy számos intézkedés és projekt megvalósítása már
folyamatban van, az EGSZB arra figyelmeztet, hogy jelenleg
ezen út kezdeti szakaszában vagyunk, és egyáltalán nem lesz
könnyű a megfelelő eszközök és mérések kiválasztása, valamint
ezek beépítése a kulcsfontosságú politikai és stratégiai irányí-
tásba.

4.5 Az eszközök hatékonysága érdekében azoknak minél egyszerűbbnek és könnyen kezelhetőnek kell lenniük, és az érdekelt feleknek el kell fogadniuk azok alkalmazását. A felhasználók által nem tökéletesen elsajátított és általánosságban nem elfogadott eszközök nem hozhatják meg a kívánt eredményt. Természetesen minden új eszköz esetében időt vesz igénybe, hogy azt a haladás mércéjeként elfogadják. Egyértelmű, hogy egyetlen eszköz sem lehet öncélú, a hatástalannak bizonyuló eszközöket pedig el kell vetni.

4.6 Nyilvánvaló, hogy az út az egyszerűbbtől vezet a bonyolultig, ennek ellenére nem szabad hagyni, hogy a bonyolultság aláássa a várható előnyöket. Továbbra is nemzeti hatáskörben kell végezni az adatgyűjtést és értékelést, az eredményeket pedig egységes és egyértelmű közösségi keretben dolgozzák fel mérőszámok és mutatók formájában.

4.7 Ezenfelül a paraméterek társadalmi szintű egyesítésének lehetővé kellene tennie a stratégiák és politikák koordinált és összehangolt elfogadását nemzeti és közösségi szinten is, a szubszidiaritás és arányosság alapelveinek szigorú érvényesítésével. Községi szinten ezt követően különösen fontosá válik a fejlődési tendenciák alapján történő cselekvés, és a választott eszközöknek kellő időben és megbízhatóan azonosítaniuk kell a potenciálisan veszélyes változások kezdeti jeleit is.

4.8 A GDP minden hiányossága ellenére még mindig a legjobb összetett mérőszám, amely gyorsan követi a fejlődést. Kíváncsú lenne egy társadalmi és környezetvédelmi szempontokat is magában foglaló összetett mutató létrehozása is, ami nyilvánvalóan igen nehéz feladat lesz. Az EGSZB ezért úgy véli, hogy a különböző területekkel kapcsolatos paraméterek értékelésekor a szakpolitika kidolgozása során a globális társadalom fenntartható fejlődését támogató döntési szempontokat kell meghatározni.

4.9 Az EGSZB-nek meggyőződése, hogy csak az egyes eszközök fejlesztése során alkalmazhatók egyéni módszerek. Az eszközök értékeléséhez és hatékony végrehajtásához összetett, átfogó módszer alkalmazására van szükség annak érdekében, hogy minimalizálhatók legyenek az egyes eszközök és paraméterek értékelése során kialakuló viták, valamint a megoldatlan vitákból esetlegesen fakadó kiegyensúlyozatlan politikai és stratégiai döntések.

4.10 Az előkészítendő változások hosszú és bonyolult folyamatot vetítenek előre, ezért külön figyelmet kell fordítani az egyes eszközök elemzésének előkészítésére és megvalósítására, együttműködésük megalapozott vizsgálatára, továbbá az érdekelt felekkel történő alapos konzultációra.

4.11 E folyamathoz szükséges a Bizottság jelentésében csak igen homályos formában szereplő további szakaszok prioritásainak és időpontjának meghatározása; Az EGSZB határozottan felhívja a Bizottságot, hogy 2020-ig gondoskodjon ezek integrációjáról a célkitűzésekbe és az új európai stratégia értékelő mechanizmusaiába, valamint a fenntartható fejlődés hosszú távú stratégiájába. Az EGSZB e kezdeti szakaszban hiányolja

további érdekelt felek, például a Bizottság illetékes Gazdasági Főigazgatóságainak részvételét. Nem elegendő, hogy az alapvető változások elérésén kizárólag a Környezetvédelmi Főigazgatóság, az EEA és az Eurostat munkálkodik.

4.12 A következő munkafolyamatok és lépések strukturálásához valamennyi hozzáférhető tanulmány és projekt felhasználása szükséges lesz; ezek név szerint a „Bizottság jelentése a gazdasági hatékonyság és társadalmi haladás méréséről” („Stiglitz-jelentés”: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>), a TEEB-jelentés (The Economics of Ecosystems and Biodiversity: <http://www.teebweb.org/>), az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA), az Eurostat és más, átfogó európai és globális projektek megvalósításában együttműködő szervezetek munkái. Döntő szempont a statisztika maximális objektivitásának és függetlenségének, valamint minőségi követelményeinek megőrzése, továbbá az eszközök általánosan elfogadott alkalmassága az adatok értelmezésére.

4.13 Az ENSZ közgyűlése a közelmúltban döntött arról, hogy 2012-re új világkonferenciát hív össze annak érdekében, hogy kiértékelhesse a fenntartható fejlődés terén az 1992. évi Rio de Janeiro-i Környezet és Fejlődés Világkonferencia óta eltelt 20 évben bekövetkezett haladást. Egyértelmű, hogy az egyik kulcskérdés az alacsony szénfelhasználású globális gazdasághoz vezető zöld út lesz. Ezért kíváncsú lenne, hogy Európa 2011-ig meghatározza saját fejlődése értékelésének egyértelmű keretét, és 2012-ben jól megfogalmazott javaslatokkal szolgálhasson a nemzetközi közösség számára.

5. Különleges megjegyzések

5.1 A különleges megjegyzések öt alapvető területhez és azok részelemeihez kapcsolódó észrevételeket tartalmaznak a 3. fejezet szerinti sorrendben.

5.2 A Bizottság egyik igen nagy kihívást jelentő feladata lesz az átfogó környezetvédelmi mutató kísérleti változatának kidolgozása. E mutató létrehozását a Bizottság már 2010-re ígérte, és valószínűleg összetett mutatóról lesz szó, ezért figyelembe kell venni az egyes környezetvédelmi elemek hatásegyensúlyát. Az eddig alkalmazott szén-dioxid-lábnyom és ökológiai lábnyom mutatói lefedik a környezetvédelem és az erőforrások felhasználásának speciális összetevőit, de más elképzelések is megjelennek, mint például a „vízlábnyom” vagy az „erdőlábnyom”; ezek közül azonban egyik sem felel meg teljesen a leendő mutatónak. Az új mutató összetételét a kezdetektől fogva meg kell vitatni az érdekelt felekkel, valamint rendkívül gondosan kell kiválasztani az összetett mutatóban figyelembe vett egyes tényezők arányát.

5.3 Az életminőség és a jólét mutatóinak kidolgozása ⁽²⁾ hasonlóan komoly feladat lesz, még ha ezen a területen is léteznek tanulmányok, ideértve a megvalósíthatósági tanulmányokat is; ezen mutatóknál nagy mértékben szubjektív érzékelésről, és nem pontos mérésről van szó. Itt jegyezzük meg, hogy a GDP meghatározása sem teljesen pontos.

⁽²⁾ HL C 100., 2009.04.30., 53. o.

5.4 A közel valós idejű döntéshozatalt lehetővé tevő információk igen jelentősek a környezet minőségének „működésirányítása” és a társadalmi területen megvalósítandó korrekciós intézkedések szempontjából. A stratégiai kérdések és a szakpolitika kidolgozása szempontjából fontosabbak az alapvető paraméterek hosszú távú változásai, tehát a megfigyelt mennyiségek kiválasztását mindenképpen e megkülönböztetést figyelembe véve kell végezni, elkerülve ezáltal, hogy a döntési folyamatokban feleslegesen nagyszámú egyéni információt kelljen mérlegelni. E tekintetben még fontosabb lesz, hogy a változásokra idejében és átgondolt fellépéssel reagáljunk. A GMES rendszer keretében megvalósuló ellenőrzés a „működésirányítás” egyik prioritása lesz majd, és amennyiben ez alapján azonosíthatóvá válnak a hosszú távú trendek, az természetesen a szakpolitikák kidolgozását is elő fogja segíteni.

5.5 A javak elosztásával és az egyenlőtlenségekkel kapcsolatos tagállami és regionális szintű tájékoztatás igen fontos az erőfeszítések megosztását igénylő közösségi politikák kialakításához. A cél a jelentős egyenlőtlenségek megszüntetése a megfelelően kialakított szakpolitikák révén, amihez nélkülözhetetlen a pontos adatszolgáltatás. Az intézkedések sikere attól függ, hogy általánosan elfogadottak-e, és a polgárok tudnak-e ezekkel azonosulni, ami az egyenlő bánásmód érzete nélkül gyakorlatilag lehetetlen. E hozzáállás határozza majd meg, hogy a polgárok miként viszonyulnak a Közösséghez.

5.6 A fenntartható fejlődés értékelése rendkívül nehéz probléma. A fenntartható fejlődésnek mint hosszú távú stratégiának nincsenek és nem is lehetnek konkrét határidővel meghatározható konkrét célkitűzései. A kérdés jellegéből fakadóan a célokat megfelelő mértékű általánosságban kell megfogalmazni. A fenn-

tartható fejlődés értékelésekor valójában elsősorban a tendenciák két irányban történő meghatározásáról van szó: (1) az ökológiai rendszerek kapacitásának értékeléséről és a megújuló, valamint a nem megújuló erőforrások kimerítéséről, továbbá (2) általános értelemben az emberi társadalmak irányításában bekövetkező fejlődés értékeléséről. E két alaptényező alakulása határozza meg, vajon a világ társadalma, és ezen belül az EU társadalma fenntartható módon fejlődik-e vagy sem. Az EGSZB által üdvözlött bizottsági közlemény javaslatai (eredménytábla ill. a szennyező anyagok küszöbértékeinek ellenőrzése) ilyen irányba mutatnak.

5.7 Az EGSZB szintén értékeli a Bizottság abbéli erőfeszítéseit, hogy a nemzeti számlákat a környezetvédelmi és társadalmi kérdésekre is kiterjessze. E számlák kellően megbízható és jól szervezett adatai nagy mértékben elősegíthetik a külső költségek elvárt ésszerű internalizálását ott, ahol elegendő megfelelő adat áll rendelkezésre, és ezáltal fenntartható a piaci egyensúly. E számlák napjainkban már értékes adatokat tartalmaznak, amelyek esetében azonban az egyes tagállamok közötti összehasonlítás problémát jelenthet; fontos tehát, hogy az érdekelttek törekedjenek az optimális adatrendszer kifejlesztésére és azon adatok összegyűjtésére, amelyek alapján létrehozhatók a szükséges fizikai környezetvédelmi számlák. E tekintetben a Bizottság 2010 elején vállalta azt a nehéz feladatot, hogy kidolgozza a környezetvédelmi számvitel jogi keretét. A rendelkezésre álló nemzeti számlák társadalmi mutatóinak felhasználási szintje jelenleg még nem elégséges. Várható, hogy a változó világ haladásának értékelésével és mérésével kapcsolatos átfogó és integrált megközelítés kidolgozása nyomán egyre nagyobb szükség lesz e mutatók felhasználására.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 29-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Európai Unió–Afrika partnerség – Afrika és Európa összekapcsolása: A közlekedési együttműködés megerősítése felé

(COM(2009) 301 végleges)

(2011/C 18/12)

Előadó: **Jan SIMONS**

2009. június 24-én 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 és a Tanácsnak: Európai Unió–Afrika partnerség – Afrika és Európa összekapcsolása: A közlekedési együttműködés megerősítése felé

COM(2009) 301 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2010. március 24-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28–29-én tartott, 462. plenáris ülésén (az április 29-i ülésnapon) egyhangúlag elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az európai bizottsági közlemény összhangban van a jelenlegi politikákkal, de tovább kíván lépni. Gondolatébresztő vitát is szeretne indítani, hogy az EU-ban szerzett tapasztalatok segítségével, de az afrikai körülményekre szabva jobb interkontinentális összeköttetések jöjjenek létre.

1.2 Az EGSZB pozitívan viszonyul az EU és Afrika közötti együttműködés elmélyítéséhez – azzal a feltétellel, hogy ennek alapját egyenlő jogok és köteleességek jellemezte partnerség, nem pedig a múltban szokásos adakozó-fogadó kapcsolat képezi.

1.3 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az infrastruktúra és a közlekedési rendszerek megléte előfeltétele annak, hogy sikeres legyen a regionális társadalmi-gazdasági integráció, ami pedig több munkahelyhez, valamint az egészségügyi szolgáltatások és az oktatás elérhetőségéhez vezet, és így fontos tényezője a szegénység leküzdésének.

1.4 Az EGSZB sajnálja, hogy a közlemény nem integrálja elegendő mértékben az Európai Bizottság különféle – különösen a Fejlesztési Főigazgatósághoz és a Kereskedelmi Főigazgatósághoz tartozó – szakpolitikáit, pedig ez tenné nyilvánvalóvá az EU Afrikára vonatkozó politikájának koherenciáját.

1.5 Az EGSZB üdvözlöi, hogy a 2009. október 21–22-én Nápolyban megrendezett „TEN-T days 2009” konferencián elhatározták: az EU afrikai partnereivel közösen cselekvési tervet dolgoz ki.

1.6 A cselekvési tervet az EU–Afrika partnerség keretében a legközelebbi informális közlekedési fórum előtt dolgozzák ki, és a fórum után, tehát 2010 őszén teszik közzé. Az EGSZB egyetért a munkamódszerrel, amelynek értelmében a végrehajtást szorosan nyomon követik – például egy közösen létrehozandó bizottság segítségével.

1.7 Az EGSZB ajánlja: határozottan építsék bele a cselekvési tervbe, hogy elsőbbséggel kell kezelni a korrupció és a kalózkodás elleni küzdelmet Afrikában.

1.8 A teljes cselekvési tervet, de mindenekelőtt a tervezést és a közlekedési hálózat finanszírozását illetően az EGSZB szerint meg kell vizsgálni, hogy milyen mértékben lehet bevonni a cottonoui megállapodás végrehajtásában részt vevő társadalmi-gazdasági partnereket.

1.9 Az EGSZB örömmel venné, ha az Afrikai Unió Gazdasági, Szociális és Kulturális Tanácsa értékelné a cselekvési tervben szereplő javaslatokat, és véleményt dolgozna ki ebben a tárgyban.

1.10 Az EGSZB utal rá, hogy az uniós alapok odaítélésekor feltételnek kell tekinteni azt, hogy a végrehajtás előnyt jelentsen az Afrikai Unió helyi, hivatalosan regisztrált munkavállalói számára.

1.11 A TEN-T-vel kapcsolatos terveknel és programoknál fontos, hogy az interoperabilitást tekintsék kiindulópontnak, és az EU által választott komodális megközelítésnek megfelelően használják ki az egyes közlekedési módok természetes előnyeit.

1.12 Az EGSZB szerint az együttműködés kialakításakor figyelmet kell fordítani az oktatásra, a munkakörülményekre, illetve a szociális, a biztonsági, a környezetvédelmi és a fenntarthatósági szempontokra.

1.13 A közúti infrastruktúra kiépítésével és bővítésével azt kellene elérni, hogy egy jól működő tömegközlekedési rendszer révén dinamikus módon megforduljon a városiasodás tendenciája.

1.14 Alapvető feltétel, hogy egyértelműen írják elő, és a gyakorlatban intenzíven végezzék is el az alapok felhasználásának nyomon követését és ellenőrzését.

1.15 Az EGSZB szerint az EU bizonyára tudatában van annak, hogy Kína – más politikát követve és más célokkal – már évtizedek óta jelen van Afrikában. Az EGSZB úgy véli, hogy az EU, Kína és Afrika között háromoldalú együttműködésre kell törekedni, amelynek fontos feltétele, hogy mindenfajta munka vagy beruházás az „afrikai foglalkoztatás” javára váljon.

2. Az európai bizottsági közlemény bevezető összefoglalása

2.1 Az Európai Bizottság 2009. június 24-én tette közzé az Európai Unió és Afrika közötti közlekedési partnerségről szóló közleményét (COM(2009) 301 végleges).

2.2 A közlemény kiemeli, hogy a közlekedés és a közlekedési infrastruktúra nélkülözhetetlen a társadalmi-gazdasági integráció szempontjából, továbbá a személyek és áruk szállításának előfeltételét képezi.

2.3 Ezzel összefüggésben tekintetbe kell venni Afrika egyre erőteljesebb urbanizációját: jelenleg a lakosság 40 %-a városi területen él. Ha nem történnek megfelelő lépések, ez az arány 2030-ra megduplázódik.

2.4 Az EU és Afrika közötti közlekedési együttműködés referenciakeretét a 2006-ban kötött infrastrukturális partnerség képezi, melynek célja mindenekelőtt az volt, hogy jobban összekössék egymással az afrikai infrastrukturális hálózatokat, és így hozzájáruljanak a regionális integrációhoz, következésképpen az afrikai lakosság fejlődéséhez.

2.5 Az afrikai közlekedési infrastrukturális projektek finanszírozása főként az Európai Fejlesztési Alapon keresztül történik, amely 30 %-ban járul hozzá a finanszírozáshoz.

2.6 Közleményében az Európai Bizottság megállapítja, hogy az EU és Afrika közötti együttműködés nemcsak a fizikai infrastruktúrát, hanem a törvényi és igazgatásjogi szempontokat is érinti. Így a jobb infrastruktúra a kereskedelem és a gazdasági növekedés mellett a munkahelyteremtést is ösztönzi, és segíti a szegénység elleni küzdelmet.

2.7 Többek között ennek érdekében a Tanács 2009. május 18-án több következtetést is elfogadott, amelyek különösen ösztönzik Afrika szubszaharai térségében a regionális infrastrukturák támogatását és a hiányzó infrastruktúrák kiépítését.

2.8 A szóban forgó közlemény célkitűzéseit az Európai Unió és az Afrikai Unió által 2007-ben elfogadott infrastrukturális stratégiai partnerség végrehajtási tervének összefüggésében lehet meghatározni.

2.9 A közleménnyel konkrétan azt lehet elérni, hogy párbeszéd indul az Európai Unió és az Afrikai Unió között, melynek alapján terv készül a kiemelt fontosságú fellépésekről és az ezekhez kapcsolódó finanszírozásról, és ezt a tervet beépítik egy az Európai Unió és az Afrikai Unió által közösen kiadandó nyilatkozatba.

3. Általános megjegyzések

3.1 Főbb vonalak

3.1.1 Az EGSZB támogatja az EU és Afrika közötti fokozott együttműködést, mely egyenlő jogokon és köteleességeken alapul, habár a valóságban jelentkeznek olyan különbségek, amelyeket figyelembe kell venni. Ez a szándék és a megvalósítás módja kifejezésre jut a lisszaboni nyilatkozatban (2007. december 8–9.).

3.1.2 Az EGSZB szerint regionális társadalmi-gazdasági integrációról van szó, melyhez hozzátartoznak a közlekedéshez és szállításhoz szükséges létesítmények is. Az EGSZB szerint a regionális integrációt a cotonoui megállapodás 2010. évi felülvizsgálatának középpontjába kellene helyezni.

3.1.3 Nyilvánvaló, hogy nehéz feladatról van szó. Az EGSZB szerint a további együttműködési tervek kialakításakor ügyelni kell arra, hogy a partnerek egyenlő mértékben vegyék ki részüket a munkából, és osszák meg a felelősséget.

3.1.4 Az EGSZB hangsúlyozni szeretné, hogy az együttműködésnek számos különféle területet érintenie kell, köztük az oktatást, a munkakörülményeket, a szociális szempontokat, az állampolgári jogokat, a biztonsági, a környezetvédelmi és a fenntarthatósági szempontokat, az interoperabilitást és a városi tömegközlekedést, a közigazgatási és vámügyi gondokat, de nem szabad megfeledkezni a korrupció elleni küzdelemről, az interoperabilitás terén Európában gyűjtött tapasztalatokról és a bevált gyakorlatokról sem.

3.1.5 Az EGSZB sajnálja, hogy az európai bizottsági közlemény nem utal arra, milyen nagy jelentősége van a szociális és oktatási szempontoknak a közlekedési és szállítási ágazatban. Azt egyébként megállapítja, hogy a 2006-ban kötött infrastrukturális partnerség kiterjed ezekre a szempontokra.

3.1.6 Az együttműködés kialakításakor az EGSZB szerint határozottan figyelembe kell venni, hogy az említett területek és fellépések csak akkor lehetnek sikeresek, ha megbízható alapra építhetnek. Ezt az alapot a jól képzett helyi munkavállalók biztosítják.

3.1.7 Az együttműködésnek az összes közlekedési módra és ezek kölcsönhatásaira is ki kellene terjednie, és Afrika különleges adottságaihoz kell igazodnia.

3.1.8 Az EGSZB szükségesnek tartja, hogy teljesüljön néhány fontos feltétel: legyen adott az átláthatóság és az elegendő mértékű biztonság, és az együttműködési programok megvalósítására csak kísérő intézkedések segítségével kerülhessen sor.

3.1.9 Az EU–Afrika-stratégiáról készített, 2008. szeptember 18-án elfogadott véleményében ⁽¹⁾ az EGSZB megállapítja, hogy „[B]ár a regionális és e szint alatti gazdasági integráció jelentős fejlődésen ment keresztül, a kereskedelmi lehetőségek továbbra is kiaknázására várnak. Különösképpen a vámjáráások összehangolására hozott intézkedések koordinálását, az infrastruktúra fejlesztését, a polgárok szabad mozgását stb. kell biztosítani.”

3.1.10 A 2009. október 21–22-én Nápolyban megrendezett „TEN-T days 2009” című konferencián is foglalkoztak az Európa–Afrika közlekedési fórum keretében azzal a kérdéssel, hogy a TEN-nel gyűjtött uniós tapasztalatok miként válhatnak az afrikai és transzafrikai hálózatok fejlesztésének javára.

3.1.11 A konferencia egyik eredménye, hogy az Európai Bizottság az afrikai partnereivel közösen cselekvési tervet dolgoz majd ki a két földrész közötti közlekedési hálózatok folyamatos megerősítése érdekében. A tervet 2010 második félévében terjesztik elő.

3.1.12 Az EGSZB fontosnak tartja, hogy a már létező kétoldalú gazdasági partnerségek mellett regionális gazdasági partnerségek is létrejöjjenek, amelyek hozzájárulnak a regionális integráció elmélyítéséhez.

3.1.13 A cselekvési tervben foglalt intézkedéseket az EGSZB szerint az Afrikai Unióval szoros együttműködésben kell kidolgozni, és figyelmet kell fordítani a szociális partnerek részvételére is.

3.1.13.1 Afrikában nincs megfelelően kiépítve a szociális partnerek bevonásának rendszere, a gyakorlatban a szociális partnerek gyakran még nem is tudnak a tervekről, ezért az Afrikai Unióval egyetértésben ki kell dolgozni az egyeztetéssel kapcsolatos tájékoztatást és a részvétel lehetőségeit.

3.1.14 Ha mindez adott, az EGSZB szerint közös stratégiát kell kialakítani, amelyben fontos helyet kell biztosítani mindelektől a fenntarthatósági elvárásoknak, valamint az afrikai népesség fejlődésének és jólétének.

3.1.15 Az EGSZB úgy véli azonban, hogy még így is gondok merülnek majd fel a cselekvési terv végrehajtásakor. Főként az afrikai és az európai kultúra közötti különbségekre kell tekintettel lenni.

3.1.16 Az EGSZB szerint az Afrikai Uniónak ajánlatos felvennie a kapcsolatot Gazdasági, Szociális és Kulturális Tanácsával a cselekvési tervben szereplő projektek nyomon követése érdekében.

3.1.17 Az EU időközben a 2007 és 2013 közötti időszakra 4,6 milliárd eurót elkülönített az Európai Fejlesztési Alapból az afrikai infrastruktúra és közlekedés fejlesztésére és javítására.

3.1.18 A következő, 2010 végén Addis Abebában megrendezésre kerülő EU–Afrika csúcstalálkozón valamennyi partnerséget értékelik. 2010 őszén pedig az informális közlekedési fórum meghatározza a projektek végrehajtására vonatkozó cselekvési tervet. Az EGSZB javasolja, hogy – a lisszaboni csúcstalálkozón egyeztetett nyilatkozatnak megfelelően – ebbe hivatalosan vonják be a szociális partnereket és az egyéb nem kormányzati felek képviselőit.

3.1.19 A jobb közlekedési hálózatok lehetővé teszik, hogy az emberek az eddigénél gyorsabban utazzanak, csökkentik a közlekedési költségeket, továbbá elősegítik a közlekedés fenntarthatóságát és megbízhatóságát, ami a megfizethető árak révén főként a lakosság szegényebb rétegeinek javát hivatott szolgálni. Ehhez az infrastruktúra tervezését és kiépítését illetően összehangolt megközelítésre van szükség.

3.1.20 Ez annál inkább is fontos, mivel Afrikában a közlekedési költségek világszinten a legmagasabbakhoz tartoznak (az exportbevételeknek itt 15 %-a, míg az ipari országokban csak 4 %-a). Igen nagy szükség van tehát a cselekvésre, mivel ez az egyik feltétele a regionális és nemzeti piacok integrációjának.

3.1.21 Emellett a szorosabb együttműködés – többek között a bevált gyakorlatok hasznosítása révén – fellendülő kereskedelemhez, jobb közlekedésbiztonsághoz, fokozott biztonsághoz és korszerű közlekedési rendszerhez kellene hogy vezessen.

3.1.22 A „Tegyünk együtt a jobb jövőért” szlogent az EGSZB szerint követendő vezérelvnek lehetne tekinteni.

3.1.23 Ezt tükrözik a 2007. december 8–9-i lisszaboni csúcstalálkozó eredményei is: itt fektették le az Afrika és az Európai Unió egyenlőségéből kiinduló, a 2007. december 9-i lisszaboni nyilatkozatban kifejtett stratégiai partnerség alapjait.

3.1.24 E partnerség kiindulópontjai a következők: béke és biztonság, kormányzás és emberi jogok, migráció, energia és éghajlatváltozás, kereskedelem, infrastruktúra és fejlődés.

⁽¹⁾ HL C 77., 2009.3.31., 148–156. o.

3.1.25 Az EGSZB utal arra a tényre, hogy a közlemény az EU–Afrika partnerségre korlátozódik, pedig Kína már évtizedek óta határozottan jelen van Afrikában, mindenekelőtt az infrastruktúra-fejlesztésben. Kína stratégiája abban áll, hogy az afrikai országoknak külön-külön, kedvező feltételek mellett nyújt kölcsönt, amiért cserébe hosszú távú szerződéseket köt infrastrukturális és közlekedési projektekre, illetve a természetes erőforrások kiaknázására.

3.1.26 Ezt a jelenséget többek között egy olyan háromoldalú együttműködéssel lehetne kezelni az EU, Kína és Afrika között, amelynek fontos feltétele, hogy mindenfajta munka vagy beruházás az „afrikai foglalkoztatás” javára váljon. Az EU, Afrika és Kína kapcsolatáról az EGSZB 2009. október 1-jén fogadott el egy igen tartalmas véleményt. ⁽²⁾

3.2 Nem kormányzati szereplők

3.2.1 A közlekedési hálózat tervezését és finanszírozását illetően az EGSZB szerint meg kell vizsgálni, hogy az állam mellett szerephez juthatnak-e a nem állami szektorok is. Egyfelől szükség van az államok és polgáraik, köztük a nem kormányzati szervezetek részvételére, másfelől a nagyvállalatok és a jelentős európai alapok szerepvállalása is nélkülözhetetlen.

3.2.2 Az elmúlt években – többek között a loméi és a cotonoui megállapodás sikerének köszönhetően – egyre fontosabb szerepet kaptak főként a mezőgazdasági termelői szervezetek, a szakszervezetek, a fogyasztóvédelmi szervezetek és más hasonló szervezetek. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy folytatni kell ezt az utat.

3.3 Korruptió és kalózkodás

3.3.1 A közlemény sajnos csak mellékesen említi a korruptió és a kalózkodás kérdését, pedig ez a probléma Afrikában minden szinten jelen van és útjában áll a gazdasági fejlődésnek. Akadályozza egyben a szélesebb körű regionális integrációt is.

3.3.2 Az EGSZB úgy véli, hogy minden olyan javaslatnak és fellépésnek, amely az Afrikai Unióval való együttműködéshez kapcsolódik, ki kell térnie a korruptióra és a kalózkodásra is.

3.3.3 Ez egyébként szerepel az Afrikai Unió céljai között és a cotonoui megállapodásban is.

3.3.4 Az EU-nak azt kellene szem előtt tartania, hogy az európai alapokat csak akkor szabad felhasználni, ha garantált a pénzügyi eszközök nyomon követésének és ellenőrzésének lehetősége, és alaposan ellenőrzik, hogy mire fordítják ezeket a pénzügyi eszközöket.

3.3.5 A közlekedési és infrastrukturális ágazatban a korruptió főként a szárazföldi közlekedéssel összefüggésben, különösen a közúti közlekedésben jelenik meg, míg a kalózkodás a tengeri közlekedéshez kapcsolódik.

3.3.6 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a Szomália partjainál és az Ádeni-öbölben közlekedő hajóknak követniük kellene „a kalóztámadásoktól való elrettentésre irányuló bevált gyakorlati intézkedéseket” (ENSZ), és útvonalukat regisztrálniuk kellene az EU – NAVFOR/MSC (HOA) weboldalon. Az említett bevált gyakorlatok között a hajók önvédelmét szolgáló intézkedéseket is felsorolják.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Megállapítandó, hogy Afrika mind az 53 állama közlekedési és infrastrukturális gondokkal küzd. 2006-ban elfogadták az afrikai infrastruktúra fejlesztésére irányuló programot (*Programme for Infrastructure Development in Africa*, PIDA), amelynek célja az infrastruktúra tervezésének és kiépítésének jobb összehangolása.

4.2 A PIDA program több oktatási intézkedést tartalmaz például a légiforgalmi irányítás, a biztonsági tanácsadás, a környezetvédelem és a közlekedésbiztonság területén.

4.3 A következő lépés az európai és afrikai tervezési folyamatok egymáshoz igazítása, ami nélkülözhetetlen az Európa és Afrika közötti közlekedési hálózat létrehozásához. Mindenekelőtt a csomópontokat, különösen a kikötőket és a repülőtereket kell meghatározni.

4.4 Mivel a pénzügyi források szűkösek, csak a legtöbb haszonnal járó konkrét projektekhez szabad őket felhasználni: a közlekedés terén ez komodális megközelítést jelent, hasznosítva a megfelelő közlekedési módok különleges tulajdonságait, illetve az adott országok jellegzetességeit és sajátosságait.

4.5 Ezzel összefüggésben az EGSZB javasolni szeretné továbbá, hogy a cselekvési terv határozottan vegye fel a küzdelmet a korruptió ellen.

4.6 A vasutak vonatkozásában jegyzéket kellene készíteni a kiemelt vasúti összeköttetésekről. A vasúthálózat ugyanis döntően fontos a tengerparttal nem rendelkező országok fejlesztéséhez. Jelenleg 15 országban nincs vasúthálózat.

4.7 Afrika a globális légi közlekedésnek jelenleg mindössze 4 %-át képviseli. A repülőgépek és a szolgáltatás biztonsága és színvonala sajnos messze elmarad a mobilitási igényektől. Elsődleges kérdés a biztonság, a biztonságvédelem és a károsanyag-kibocsátás csökkentése.

4.8 A hajózás révén bonyolódik Afrika nemzetközi kereskedelmének 92 %-a. Az Európai és az Afrikai Unió közötti szorosabb együttműködésnek azt kellene eredményeznie, hogy logisztikai központok jönnek létre, és jobban működnek a kikötők a következőket illetően:

⁽²⁾ HL C 318., 2009.12.23., 106–112. o.

— a vámügyi és nyilvántartási eljárások egyszerűsítése,

— a kikötők kotrása, hogy bejuthassanak a kikötőkbe azok a hajók is, amelyeknek most még a part mentén kell lehorgonyozniuk – ami több szempontból nem biztonságos,

— a kikötők védelme az ISPS szabályzat alkalmazása révén.

4.9 A szárazföldi kereskedelem nagy része a közutakon bonyolódik, habár az infrastruktúra, melynek minősége országonként igen nagy eltéréseket mutat, a legkevésbé sem elegendő. Afrika 100 km²-enként kevesebb mint 7 km úttal rendelkezik. Ehhez jön még a hosszú várakozási idő, melyet a vámkezelési eljárások vonnak maguk után, és az általánosan uralkodó korrupció.

4.10 2009 elején az Európai Bizottság 3 milliárd eurót különített el az Európai Fejlesztési Alapból (EFA) azoknak a transzafrikai közlekedési tengelyeknek a fejlesztésére, amelyeket a jövőben összekötnek a transzeurópai közlekedési tengellyel.

4.11 Az EGSZB kiemeli: az európai alapok infrastrukturális célokra való odaítélésekor feltételnek kell szabni, hogy kizárólag helyi, hivatalosan nyilvántartott, az Afrikai Unióból származó, bérből élő munkavállalókat foglalkoztassanak, és így a projektek a lakosság oktatását és jólétét szolgálják.

4.12 A tapasztalat megmutatta, hogy Afrikában nem mindenhol lehetséges a nemzetközi közúti közlekedés, és még ha lehetséges, akkor is nagy akadályt jelent számára a megvesz-

tegetés és a korrupció az út mentén és a határátkelőhelyeken. Gyakran még sincs más megoldás, mint a közúti közlekedés.

4.13 Az EGSZB szerint az Afrikai Unió realisztikusan gondolkodik, amikor az EU TEN-T-vel kapcsolatos megközelítést veszi példának. Fontos, hogy a tervekben és a programokban az interoperabilitást tekintsek fő célnak.

4.14 Nem csupán a pénzügyi szempontok számítanak. A jelentős transzeurópai infrastrukturális projektek megvalósításához az Európai Unió koordinátorokat alkalmazott, akik segítettek a tagállamoknak mind a projektfinanszírozás, mind pedig az ilyen jelentős projektek megvalósításakor felmerülő gondok megoldásában. Az EGSZB szerint jó elképzelés, hogy a nyolc már kiválasztott transzafrikai hálózat hiányzó láncszemeihez nevezzenek ki projektkoordinátorokat.

4.15 Az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy csak akkor szabad beruházásokat eszközölni az afrikai infrastruktúrába, ha már adottak a megfelelő biztonsági és biztonságvédelmi garanciák. A tengeri kalózkodás elleni küzdelmet illetően utal a kísérő programokra, melyeket az IMO dolgozott ki.

4.16 Kiemelt figyelmet kell fordítani továbbá a közlekedésbiztonság javítását szolgáló intézkedésekre. Az európai bizottsági közlemény szerint (3.2.4. pont (2) bekezdés első mondat) évente mintegy egymillió ember veszti életét közúti balesetben, és az áldozatok 65 %-a gyalogos.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 29-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

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 – Szolidaritás az egészségügyben – Az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek csökkentése az Európai Unióban

(COM(2009) 567 végleges)

(2011/C 18/13)

Előadó: CSER Ágnes

Társelőadó: Renate HEINISCH

2009. október 20-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: Szolidaritás az egészségügyben – Az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek csökkentése az Európai Unióban

COM(2009) 567 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2010. március 23-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28–29-én tartott, 462. plenáris ülésén (az április 29-i ülésnapon) 51 szavazattal 1 ellenében, tartózkodás nélkül elfogadta az alábbi véleményt.

1. Ajánlások

1.1 Az „Egészség minden politikában” elvének valamennyi uniós politikában meg kellene valósulnia. Az Európai Bizottságnak ezért értékelnie és ellenőriznie kellene intézkedéseit abból a szempontból, hogy valamennyi politikaterület hozzájárul-e a magas szintű egészségvédelemhez és az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek csökkentéséhez. Mechanizmusokat kellene kidolgoznia olyan intézkedéseinek visszavonására, amelyek kedvezőtlen következményekkel járnak az egészség és az egészség terén fennálló egyenlőtlenségek szempontjából.

1.2 Az EGSZB egyetért annak fontosságával, hogy a tagállamok és az Európai Bizottság egy bizonyos időkereten belül állapotodjanak meg összehasonlítható mutatókról és mérhető célokról, ami segíthetné a tagállami hatóságokat abban, hogy értékeljék az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek csökkentésében elért előrelépést, és segítsék azokat a területeket, amelyeken európai kezdeményezések egészíthetnék ki a tagállami erőfeszítéseket.

1.3 Az EGSZB minden tagállamot felszólít arra, hogy vegyenek részt az Európai Bizottság terveiben, melyek révén fejleszthető az adat- és tudásbázis, valamint az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek mérése, nyomon követésére és jelentésére szolgáló mechanizmusok.

1.4 Az EGSZB sürgeti az Európai Bizottságot, hogy dolgozzon ki a tagállamokkal együtt új mutatókat az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek nyomon követésére, valamint módszereket a tagállamokban fennálló helyzet ellenőrzésére, hogy meghatározhassák a prioritásokat a fejlesztésre és a legjobb gyakorlatokra vonatkozóan.

1.5 Az EGSZB nyomatékosan kéri a tagállamokat és az Európai Bizottságot, hogy hozzanak létre egy általános gazdasági és társadalmi fejlődési modellt, amely nagyobb gazdasági növekedéshez és társadalmi igazságossághoz, valamint nagyobb szolidaritáshoz, kohézióhoz és jobb egészséghoz vezet. Ezt prio-

ritásként kell kezelni az Európa 2020 stratégiában, továbbá figyelembe kell venni, hogy az EU strukturális alapjaira kulcs-szerep hárul e prioritás megvalósításában.

1.6 Az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot és a tagállamokat, hogy hozzák meg az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek melegágyát jelentő valamennyi szociális egyenlőtlenség elleni fellépéshez szükséges intézkedéseket, elsősorban az oktatás, a városrendezés és a vásárlóerő területén.

1.7 Fokozni kell a vidéki területeken az egészséget illetően fennálló egyenlőtlenségek elleni küzdelmet, különösen a demográfiai változások jelentette kihívás fényében.

1.8 Az Európai Bizottságnak értékelnie kellene a létező (táplálkozással, alkohollal stb. foglalkozó) európai platformoknak és fórumoknak a sebezhető csoportokra gyakorolt hatását.

1.9 Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot és a tagállamokat, hogy vegyék figyelembe azt a számos javaslatot, amelyet az EGSZB korábbi véleményei fogalmaztak meg az egészséggel összefüggő témákkal és társadalmi kérdésekkel kapcsolatban, és amelyek megvalósításuk esetén elősegítenék az egészséggel kapcsolatos egyenlőtlenségek elleni küzdelmet ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Lásd a következő véleményeket:

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság saját kezdeményezésű véleménye: Kora gyermekkori gondozás és nevelés, előadó: HERCZOG Mária, HL C 255/76., 2010.9.22.
HL C 255/72., 2010.9.22.
HL C 128/89., 2010.5.18.
HL C 228/113., 2009.9.22.
HL C 318/10., 2009.12.23.
HL C 306/64., 2009.12.16.
HL C 317/105., 2009.12.23.
HL C 218/91., 2009.9.11.
HL C 175/116., 2009.7.28.
HL C 77/115., 2009.3.31.
HL C 77/96., 2009.3.31.
HL C 224/88., 2008.8.30.
HL C 256/123., 2007.10.27.

2. Háttér – az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek az EU-ban

2.1 Az EU polgárai átlagosan hosszabb ideig és egészségesebben élnek, de az Európai Unión belül nagy és egyre növekvő az eltérés az egészségi állapotukban, ami jelentős aggodalomra ad okot, és nagy kihívást jelent. A gazdasági-pénzügyi válság miatti növekvő munkanélküliség is rontja a helyzetet. Az Európai Bizottság közleménye vitát kezdeményez annak meghatározása céljából, hogy milyen uniós kísérő intézkedések segíthetik a tagállamokat és más szereplőket tagállami vagy regionális szinten abban, hogy megoldásokat találjanak a súlyos helyzet enyhítésére, felszámolására.

2.1.1 Az EU területén élő emberek egészségi állapota közötti különbségek egyik példája, hogy a tagállamok között ötszörös eltérés található az 1 év alatti gyermek halálozási arányában. 14 év a különbség a férfiak születéskor várható élettartamában, a nőknél ez 8 év. Jelentős az egyenlőtlenség a régiók, a városi és vidéki területek között is.

2.1.2 A születéskor várható élettartam különbsége az iskolai végzettség szintjétől és a társadalmi-gazdasági csoporttól függően 10 év a férfiak, 6 év a nők esetében. A manuális vagy monoton munkát végzők egészségi állapota rosszabb, mint másoké. A nemi dimenzió is jelentős, mivel a nők tovább élnek, de életük során hosszabb időt töltenek betegben.

2.1.3 Az egyenlőtlenségek oka a szociális téren megmutatkozó egyenlőtlenség, amely a következőkkel függ össze: az életkörülmények, a magatartásformák, iskolázottság, foglalkozás és jövedelem, egészségügyi ellátás, betegségmegelőzés és egészségjavító szolgáltatások, e tényezők mennyiségét, minőségét és eloszlását befolyásoló közpolitikák. Az oktatáshoz, foglalkoztatáshoz, és egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés, a nem és fajon alapuló megkülönböztetés döntően befolyásoló tényezők. A szegénység és a sebezhetőségek (gyermekkor, időskor, a fogyatékos vagy kisebbséghez való tartozás) összehadódása tovább növeli az egészségi kockázatokat.

2.1.4 A társadalmi-gazdasági tényezők befolyásolják az életkörülményeket és az egészséget, például megfelelő vízellátási és csatornázási infrastruktúra nem biztosított az EU-n belül mindenkinek.

2.1.5 Az egészségügyi ellátást akadályozza: a biztosítás (különösen a kötelező egészségbiztosítás) hiánya, a magas költségek, ismeretek hiánya, nyelvi és kulturális akadályok, a szegényebbek kevésbé veszik igénybe az egészségügyi ellátást.

2.1.6 Az egyenlőtlenségek elkerülhetők, mert az egyénektől, kormányoktól, érdekelt felektől és a közösségektől függ együttesen az egészség, és az egyenlőtlenségeket megfelelő politikákkal és intézkedésekkel kezelni lehet. Az egészséggel kapcsolatos egyéni hozzáállás nem a legfőbb tényezője az említett egyenlőtlenségeknek; ezek inkább az adott országokban fennálló társadalmi-gazdasági, egészségügyi és politikai körülményekkel kapcsolatosak, amelyek kumulatív hatása egész életükben befolyással van az emberekre.

3. Az Európai Bizottság javaslatának tartalma

3.1 Az Európai Bizottság közleményének célja, hogy megindítsa a szükséges vitát arról, hogy miként kell meghatározni a potenciális uniós kísérő intézkedéseket, amelyek támogatják a tagállamoknak és más szereplőknek az egészség terén megmutatkozó egyenlőtlenségek kérdésének kezelése érdekében végzett tevékenységét.

3.2 A már létező uniós kezdeményezések ellenére, amelyek segítenek az EU-ban az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek áthidalásában ⁽²⁾, az Európai Bizottság úgy vélte, hogy további támogatást is nyújthat a tagállamok számára az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségekhez vezető tényezők kezelésében.

3.3 Az Európai Bizottság közleménye öt kulcsfontosságú kérdést nevez meg, amelyekkel foglalkozni kell:

- egyenlőbb egészségi állapot mint a társadalmi és gazdasági fejlődés része,
- az adat- és tudásbázis javítása és mechanizmusok a méréshez, nyomon követéshez, értékeléshez és jelentéstételhez,
- kötelezettségek vállalása a társadalmon belül,
- a sebezhető csoportok igényeinek kielégítése,
- az uniós politikák hatékonyságának fokozása.

A közlemény valamennyi területhez megnevezi az Európai Bizottság és a tagállamok által meghozandó, uniós szintű intézkedéseket.

4. Általános megjegyzések – Intézkedések az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek csökkentésére

4.1 Az EGSZB üdvözlöi a közleményt, mivel az az EU különböző részei közötti, valamint a szociális szempontból előnyös és hátrányos helyzetben lévők közötti különbséget kihívásnak tekinti, mivel az ilyen egyenlőtlenség aláássa az EU szolidaritás, gazdasági és társadalmi kohézió, emberi jogok és esélyegyenlőség iránti elkötelezettségét.

⁽²⁾ Tanácsi ajánlás a rákszűrésről, a mentális egészségre, a dohányzásra és a HIV/AIDS-re vonatkozó kezdeményezések, a bevált gyakorlatok európai jegyzéke, adatgyűjtés, a tagállamok és érdekelt felek közti hálózat. További támogatást nyújt a kutatási keret és a cselekvési programok, a PROGRESS, tanulmányok és szakpolitikai innovációk. Emellett a munkajogra, a munkahelyi egészségre és biztonságra vonatkozó EU-s jogszabályok, a közös agrárpolitika, a környezetvédelem és a piacpolitikai intézkedések is hozzájárulnak az egészség javításához. A régiók közötti egyenlőtlenségeket csökkenti a kohéziós és a vidékfejlesztési alap.

4.2 Az Európai Bizottság közleménye széles körű konzultáció eredménye, a végeredmény azonban még nem teljes. Sajnos néhány fontos kérdésre alig tér ki, vagy egyáltalán meg sem nevezi őket. Legtöbbjük a tagállamok hatáskörébe tartozik, az Európai Bizottság azonban kiegészítő szerepet vállalhat ezek kezelésében és a megoldások keresésében.

4.3 A közlemény felsorolja a legfőbb uniós politikaterületeket (szociális védelmi politika, környezetvédelem, oktatás stb.), amelyek az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségekhez kapcsolódnak, és kölcsönösen erősítik egymást. Az EGSZB ezért hangsúlyozza annak fontosságát, hogy az Európai Bizottság és a tagállamok értékeljék a különböző politikáknak a lakosság egészségi állapotára gyakorolt hatását VALAMENNYI – helyi, regionális és európai – szinten. Az EGSZB emlékeztet arra, hogy az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek csökkentése politikai döntések eredménye, nem pedig természetes jelenség.

4.4 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottságnak a lehető legjobban ki kellene használnia a rendelkezésre álló eszközöket (nyitott koordinációs módszer, hatáselemzések, kutatási programok, mutatók, együttműködés nemzetközi szervezetekkel), és a tagállamokkal együtt új módszereket kellene fontolóra vennie annak biztosítása érdekében, hogy az uniós politikák és intézkedések azokra a tényezőkre irányuljanak, amelyek létrehozzák vagy elősegítik az egészség terén EU-szerte mutatkozó egyenlőtlenségeket. A tagállamokat támogató európai bizottsági intézkedéseknek azonban összhangban kell lenniük a szubszidiaritás elvével és a szerződésekkel.

4.5 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottságnak azt a szerepét, hogy összehangolja az EU-s politikákat és intézkedéseket, biztosítja a politikák koherenciáját, előmozdítja a tagállamok közti információ- és tudáscserét, kijelöli és terjeszti a bevált gyakorlatokat, és lehetővé teszi a különleges társadalmi csoportokban megjelenő speciális kérdésekre szabott politikák kialakítását. Az EGSZB jobb együttműködést sürget az érdekelt felekkel, így az EGSZB-vel is, mind uniós, mind nemzetközi szinten.

4.6 Az EGSZB azonban hangsúlyozza, hogy a tagállamok fontos szerepet töltenek be az átfogó, magas minőségű, általánosan hozzáférhető és személyes egészségügyi ellátás helyi elérhetőségének biztosításában, ez ugyanis kulcsfontosságú tényező az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek csökkentésében. Ez különösen igaz a gyermekek, a krónikus betegek, a több betegségben szenvedő és az idősebb betegek esetében, akiknek lábadozásához szükség van a megszokott környezetre, valamint a családdal, barátokkal és bizalmi személyekkel való kapcsolattartásra. A népszerűséget, főként a különösen sérülékeny csoportokat nem szabad arra kényszeríteni, hogy átköltözzenek számos egészségügyi intézménnyel rendelkező területekre azért, hogy elkerülhessék az ellátáshoz való egyenlőtlen hozzáférést.

4.7 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a tagállamok felelősek az egészségügyi ellátás biztosításáért. Az egyenlőtlenségek kérdésének megvitatása során igen fontos figyelembe venni, hogy a tagállamok kormányai milyen szereppel rendelkeznek a szociális védelmi rendszerek biztosításában és annak garantálásában, hogy elegendő, jól képzett személyzet álljon rendelkezésre a szolgáltatások nyújtásához – helyi alapon –, ami nem hozza hátrányos helyzetbe a távoli közösségekben élőket vagy sérülékeny csoportokat.

4.8 A rossz egészségi állapotot, amelyet főként az egészségügyi rendszeren kívüli tényezők határoznak meg, az egészségügyi és szociális rendszerek révén lehet javítani. Egyes esetekben azonban az egészségügyi rendszerekben zajló új fejlemények növelhetik az egészség terén fennálló különbségeket⁽³⁾. Az új technológiáknak nem szabad az egészség terén mutatkozó további egyenlőtlenségekhez vezetniük.

4.9 Különösen fontos annak tudatosítása a fiatal generáció körében, hogy az egészséges életmód csökkenti a betegségek veszélyét. Az ilyen ismeretek megléte a fiatalok körében, akik egyszer majd szülővé válnak, jelentős hatással járhat gyermekeikre és a jövőbeli generációkra nézve.

5. Részletes megjegyzések a megoldásra váró főbb kérdésekről

5.1 Egyenlőbb egészségügy mint az általános társadalmi és gazdasági fejlődés része

5.1.1 Az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek a lisszaboni folyamatra nézve is következményekkel járnak, mivel a termelés kiesés, a kezelések költségei és a szociális juttatások alááshatják a gazdasági és társadalmi kohéziót.

5.1.2 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság nézetét, mely szerint létre kell hozni egy általános gazdasági és társadalmi fejlődési modellt, mely nagyobb gazdasági növekedéshez és nagyobb társadalmi igazságossághoz, erősebb szolidaritáshoz, kohézióhoz és jobb egészségi állapothoz vezet. Ezt prioritásként kell kezelni az Európa 2020-as stratégiában, amelynek tartalmaznia kell egy, az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek mérésére szolgáló mutatót a stratégia keretében elért társadalmi előrelépés nyomon követése érdekében. Különös figyelmet kell fordítani az EU strukturális alapjainak fontos szerepére e prioritás megvalósítása során.

5.1.3 Az EGSZB emlékezteti a tagállamokat arra, hogy az egyenlő egészségügyi eredmények eléréséhez milyen fontos a szociális egészségvédelem, az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés és az egészségügy finanszírozása. Ez különösen lényegesnek tűnik az EU-ban tapasztalható demográfiai tendenciákat tekintve.

5.1.4 Meg kell említeni, hogy az egészségügy terén érvényesülő szociális védelmet – az egészségügyet finanszírozó mechanizmusokat, mint például a társadalombiztosítást és a nemzeti betegbiztosítást vagy az adóalapú rendszereket – a finanszírozás terén megmutatózó szolidaritáson, valamint a kockázatmegosztáson alapuló módon kell megvalósítani és kiterjeszteni, ami alapfeltétele annak, hogy az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést illetően egyenlőséget sikerüljön elérni. Az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hatékony hozzáférést a megfizethetőséggel, az elérhetőséggel, a minőséggel, a pénzügyi védelemmel és az alapvető szolgáltatásokról nyújtott tájékoztatással kellene definiálni⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Franciaországban például az antiretrovirális kezelés növelte a HIV-pozitív betegek közötti egészségi egyenlőtlenségeket.

⁽⁴⁾ Egyezmények, nemzeti és nemzetközi szinten egyeztetett célok, anyasági juttatások, beleértve a betegszabadságot és a szülési szabadságot; a szociális egészségvédelem terén a legfontosabb ILO-egyezmények és szabályozások közé tartozik az ILO orvosi ellátásról szóló 130. egyezménye és az ILO szociális biztonsággal, főként a szociális egészségvédelemmel foglalkozó 102. egyezménye. Az utóbbit számos ország aláírta, legutóbb Románia és Bulgária. Az EU egésze általi ratifikációhoz mindössze két balti állam és Finnország aláírása hiányzik (nemi vonatkozású megfogalmazás miatt).

5.1.5 Az egészség terén mutatkozó különbségeket pragmatikus stratégiával kell kezelni, amelynek célja az univerzális ellátás és a fenti meghatározásnak megfelelő hatékony hozzáférés; ennek során össze kell hangolni valamennyi egészségfinanszírozó rendszert (társadalombiztosítás és magánbiztosítás, szociális támogatási rendszerek, közegészségügyi rendszerek stb.), hogy megszüntessük a hozzáférhetőség terén fennálló hiányosságokat, mégpedig a szegények, a kisebbségek – bevándorlók (adminisztratív helyzetüktől függetlenül), etnikai vagy vallási csoportok – hozzáférést érintő, valamint az életkoron és a nemen alapuló méltánytalanságokat.

5.1.6 Az ezzel kapcsolatos reformoknak egy jogokon alapuló megközelítéshez kell vezetniük, amely a szociális párbeszédből indul ki, hogy biztosítva legyen a széles körű egyetértés és ezáltal a finanszírozási megoldások fenntarthatósága és a megfelelő munkakörülmények mind a biztosítottak, mind az egészségügyben dolgozók részére. Ennek kapcsán az EGSZB úgy véli, hogy a további privatizáció hátrányos hatással járhat, mivel olyan rendszert vezetne be, amely inkább a versenyen alapul, mint a szolidaritáson.

5.2 *Az adat- és tudásbázis javítása és mechanizmusok a méréshez, nyomon követéshez, értékeléshez és jelentéstételhez*

5.2.1 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek mérése alapvető a hatékony fellépéshez, a nyomon követéshez és az előrelépéshez.

5.2.2 Az EGSZB ezért MINDEN tagállamot felszólít arra, hogy vegyenek részt az Európai Bizottság terveiben, melyek révén fejleszthető az adat- és tudásbázis, valamint az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek mérésére, nyomon követésére és jelentésére szolgáló mechanizmusok (beleértve a gazdasági és szociális hatást). Ennek kapcsán igen fontos, hogy a tagállamok kötelezettséget vállaljanak arra, hogy időben rendelkezésre bocsátanak összehasonlítható adatokat.

5.2.3 Az adatok nagy jelentőségére és az ezzel összefüggő hiányosságokra tekintettel az EGSZB sürgeti az Európai Bizottságot, hogy működjön együtt a tagállamokkal annak érdekében, hogy dolgozzanak ki új mutatókat az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek nyomon követésére, valamint a tagállamokban fennálló helyzet ellenőrzésére szolgáló módszereket annak érdekében, hogy meghatározhassák a prioritásokat a fejlesztésre és a legjobb gyakorlatra vonatkozóan.

5.2.4 Az EGSZB támogatja, hogy az előrelépést mérő mutatók közé vonják be az egészségügyi szolgáltatásokhoz és az univerzális szociális egészségvédelemhez való hatékony hozzáférés mérését és nyomon követését, valamint az adatok életkor és nem, társadalmi-gazdasági státusz szerinti és földrajzi lebontását. Az EGSZB arra ösztönzi az Európai Bizottságot és a tagállamokat, hogy használják fel a WHO, az ILO, a Dublini Alapítvány és az EU Alapjogi Ügynöksége e téren szerzett tapasztalatait.

5.2.5 A kutatást és a tudásalapot illetően az EGSZB egyetért azzal, hogy erősebb hangsúlyt kell helyezni az egészségüggyel kapcsolatos és társadalmi-gazdasági kérdésekre az EU kutatási keretprogramjában. Az EU egészségügyi programjának a követ-

kező költségvetési időszakban prioritásként kell tartalmaznia az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek elleni küzdelmet is.

5.2.6 Az Európai Bizottságnak olyan eszközöket és keretet is létre kellene hoznia, amelyek lehetővé teszik, hogy a tagállamok megosszák egymással kutatási eredményeiket, valamint lehetőségeket kell teremtenie kutatási eredményeik egyesítésére.

5.2.7 Az EGSZB elismeri, hogy az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek megszüntetése hosszú távú folyamat. A közleményben szereplő intézkedések célja, hogy megteremtsék a fenntartható fellépés kereteit ezen a területen, az EGSZB pedig érdeklődéssel várja a 2012-re tervezett első értékelő jelentést.

5.3 *Kötelezettségek vállalása a társadalmon belül*

5.3.1 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság terveit, amelyek szerint a tagállamokkal együttműködve, az érintett európai és nemzeti szintű érdekcsoportokkal konzultációt folytatva

— az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségeket kiemelt területként felveszi az egészségügyi együttműködési intézkedések közé,

— az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek kezeléséhez szükséges szakmai továbbképzéshez kapcsolódó intézkedéseket és eszközöket dolgoz ki az egészségügyi program, az Európai Szociális Alap és más mechanizmusok felhasználásával,

— a szociális védelmi bizottságon belül vitadokumentumok révén ösztönzi a gondolkodást a célok fejlesztéséről.

5.3.2 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az erős társadalmi kötelezettségvállalás kiépítése nemcsak a kormányoktól függ, hanem a civil társadalom és a szociális partnerek részvételétől is. A konzultációs folyamat, a politika kidolgozása és a végrehajtás során be kell vonni az európai, nemzeti és helyi szinten érintett szereplőket. Az EGSZB úgy véli, hogy lehet még növelni ezeknek az aspektusoknak, a partnerkapcsolatok fejlesztésének és a jó gyakorlat fokozott terjesztésének a hatékonyságát. Az előrelépések méréséhez egyértelmű nyomonkövetési és értékelési programokat kell létrehozni a tagállamokban.

5.3.3 Az érintettekkel való hatékonyabb partnerségek kiépítése hozzájárul a különböző szociális tényezőkre irányuló intézkedések támogatásához és ezáltal az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek kezeléséhez. Fontos szerepet tölthetnek be például az egészségügyi szolgáltatások hozzáférhetőségének és megfelelőségének javításában, az egészségügyi és a megelőző ellátás előmozdításához a bevándorlók, etnikai kisebbségek és más sebezhető csoportok esetében, az információk és ismeretek megosztásának elősegítésében, a jó gyakorlatok azonosításában és terjesztésében, valamint az egyes tagállamokban felmerülő specifikus problémákra és/vagy speciális szociális csoportokra szabott politikák kidolgozásának megkönnyítésében. Az érdekelt felek segíthetnek emellett a munkahelyen és a szabadidőben az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek mérésében, valamint támogatják a képzést és az ismeretek gyarapítását mind az egészségügyben, mind más ágazatokban dolgozók esetében.

5.3.4 Az EGSZB hatékonyabb konzultációt szeretne a sebezhető csoportokkal. Üdvözlne, ha ebben további megfontolásra nyílna lehetőség az Európai Bizottsággal együtt.

5.4 A sebezhető csoportok igényeinek kielégítése

5.4.1 Nem szabad elfelejtenünk, hogy a sebezhető csoportok válnak a jelenlegi válsághelyzetek első áldozataivá, mind egészségüket, mind az egészségüghöz való hozzáférésüket tekintve.

5.4.2 Az EGSZB ezért üdvözl

- az Európai Bizottság és a tagállamok közös intézkedéseit az egészségügyi szolgáltatásokhoz és megelőző ellátáshoz való hozzáférés javítása terén a sebezhető csoportok esetében,
- az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek csökkentésére szolgáló intézkedéseket az egészséges öregedésre vonatkozó jövőbeli kezdeményezésekben,
- az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségekkel kapcsolatos tevékenységek végrehajtását a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai évének (2010) keretében,
- a kohéziós politika és a strukturális alapok felhasználását a különösen sebezhető csoportok egészségének javítására a demográfiai változásokat tekintve,
- a kevés számú, ennek fejében azonban részletesebben kidolgozott intézkedésre való összpontosítást.

5.4.3 Az EGSZB azt ajánlja, hogy az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségeket és a sebezhető csoportokat – köztük a fogyatékkal élőket – az egyenlőség és a diszkrimináció általános nézőpontjából vizsgáljuk meg. Ennek egyik példája az idősödés nemi dimenziója. A nők általában hosszabb ideig élnek, de rosszabb egészségi állapotban, és mivel munkában töltött éveik száma általában kevesebb, alacsonyabb nyugdíjban részesülnek, ami közvetlen hatást gyakorol az egészségüghöz és gyógyszerekhez való hozzáférésükre. A bevándorló nők helyzetére is különös figyelmet kell fordítani az egészségnevelést és az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést illetően.

5.4.4 A megelőző egészségügyi ellátások és a szűrőprogramok, valamint az egészség elősegítése és a tájékoztatás (az egészséges életmódról, elérhető kezelésekről, a betegek jogairól stb.) igen fontos, különösen a hátrányos helyzetű közösségekben. Az EGSZB azt ajánlja, hogy az Európai Bizottság és a tagállamok vezessenek be az érintett sebezhető csoportokat célzó kampányokat és szolgáltatásokat. A lakosság széles körére irányuló egészségügyi kampányok rendszerint csekély mértékben érik el a hátrányos helyzetű csoportokat. Célzott kampányok révén képessé kell tenni a hátrányos helyzetű csoportokat arra, hogy meghatározhassák igényeiket és terjesszhessék az információkat.

5.4.5 Ennek fényében az Európai Bizottságnak értékelnie kellene a létező (táplálkozással, alkohollal stb. foglalkozó)

európai platformoknak és fórumoknak a sebezhető csoportokra gyakorolt hatását. Az EGSZB olyan platform létrehozását javasolja, amelynek keretében a betegszervezetek megoszthatják egymással tapasztalataikat, és információkat terjeszthetnek.

5.4.6 Az EGSZB úgy látja, hogy a kora gyermekkori oktatás minősége és hozzáférhetősége az egyik eszköze annak, hogy a jövőbeli generációk körében megelőzhetőek legyenek az egészség terén mutatkozó különbségek. A gyermekgondozás különféle típusainak rendelkezésre állása alapvető eleme a gazdasági és társadalmi fejlődésnek, és különösen fontos szerepet játszik a hátrányos helyzetű területeken, illetve a hátrányos helyzetű csoportok és az egyéb szempontból jó körülményekkel rendelkező háztartások szempontjából. A gyermekgondozás biztosítása segíthet azoknak a társadalmi, gazdasági és egészségügyi kérdéseknek a megválaszolásában, amelyekkel e hátrányos helyzetű háztartások szembesülnek, és támogatja a kirekesztett csoportok társadalmi integrációját.⁽⁵⁾ Ezenkívül, mivel az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek gyökere nagyrészt az oktatási egyenlőtlenség, az EGSZB létfontosságúnak tekinti az iskolához és a minőségi oktatáshoz való hozzáférés biztosítását, hogy mindenki megszerezhesse azokat az ismereteket, amelyek segítségével saját maga irányíthatja életét.

5.5 Az uniós politikák hatékonyságának fokozása

5.5.1 Az EGSZB felszólítja a tagállamokat, hogy tekintsék prioritásnak az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek megszüntetését, és biztosítsák, hogy a szociális, gazdasági és egészségügyi kérdésekre hatással járó politikákat jobban hangolják össze, kövessék nyomon, és értékeljék a jó gyakorlatok népszerűsítése és az információk Unió-szerte történő terjesztése érdekében.

5.5.2 Meg kell vizsgálni a különböző uniós politikáknak az egészségi állapotról gyakorolt hatását.

5.5.3 Az EU-nak az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek csökkentéséhez való hozzájárulása javítható, például a politikák egészségre gyakorolt hatásának jobb megértése és a politikák – oktatás, munkakörülmények, területfejlesztés, környezetvédelmi politika, közlekedési politika stb. – jobb integrációja révén. Az Európai Bizottságnak azonban mindenekelőtt azt kell biztosítania, hogy a javasolt eszközök ne vezessenek újabb egyenlőtlenségek kialakulásához, különösen akkor, ha sebezhető csoportokra vannak hatással.⁽⁶⁾

5.5.4 A magas szintű egészségügyi ellátás biztosításának célja az egységes piac célkitűzésével egyenrangú a Lisszaboni Szerződésben, amely további szerepet is juttat az EU-nak az uniós polgárok jólétének megőrzésében. Az EGSZB reméli, hogy a Lisszaboni Szerződés új életet lehel majd az „Egység minden politikában” elvébe, amely uniós szinten mindeddig inkább üres frázis, amellyel az egységes piac mindenütt jelen lévő dominanciájával szembeni alárendeltséget kívánják leplezni.

⁽⁵⁾ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság saját kezdeményezésű véleménye: Kora gyermekkori gondozás és nevelés, előadó: HERCZOG Mária.

⁽⁶⁾ A társadalom legsebezhetőbb rétegeibe olyan személyek tartoznak, akik betegségükből adódóan nem mobilisak, az önmaguk számára legalkalmasabb ellátás aktív felderítésére képtelenek, az ellátás kívánt helye szerinti ország nyelvét nem ismerik, a szakorvosi és/vagy külföldi kezelés előfinanszírozásához pénzügyi lehetőségekkel nem rendelkeznek, vagy akik félnek attól, hogy külföldön vagy egy távoli ellátási központban vegyenek igénybe egészségügyi szolgáltatásokat. Különösen a demográfiai változások teremtenek új egészségügyi kihívásokat.

5.5.5 Ezzel összefüggésben az EGSZB kéri az Európai Bizottságtól

- intézkedéseinek értékelését (mégpedig végrehajtásuk előtt, közben és után) valamennyi politikaterületen, megvizsgálva, hogy valamennyi politikaterület hozzájárul-e a magas szintű egészségügyi ellátás eléréséhez és az egészség terén megmutatkozó különbségek csökkentéséhez ⁽⁷⁾,
- olyan mechanizmusok kidolgozását, amelyekkel (előzetesen vagy utólag) értékelni lehet jelenlegi politikai intézkedések egészségügyi hatását az egyes népességcsoportok esetében, és amelyek révén következtetéseket lehet levonni a politika további alakítására vonatkozóan,
- olyan mechanizmusok kidolgozását, amelyekkel visszavonhatók az Európai Bizottság olyan intézkedései, amelyek kedvezőtlen következményekkel jártak az egészségre és az egészség terén fennálló egyenlőtlenségekre,
- lépések megtételét annak érdekében, hogy a tagállamok, a szövetségek és a szakmabeliek körében jobban tudatosodjon az egészség terén mutatkozó különbségek tényleges hatása, az egyenlőtlenségeket meghatározó tényezők és megszüntetésük módjai.

5.5.6 Az EGSZB ezenfelül felszólítja a tagállamokat, hogy az egészség terén megmutatkozó különbségek csökkentését vegyék fel munkaprogramjaikba, és dolgozzanak ki megfelelő, ágazatokot átfogó stratégiákat.

5.5.7 Az EGSZB támogatja a javaslatot, mely szerint az Európai Bizottság segítené a tagállamokat a politikai intézkedések hatékonyabb összehangolásában, valamint elemezné az ilyen intézkedések és az egészségre gyakorolt hatásaik közötti kapcsolatot a tagállamokban található különböző csoportok esetében. Az egészség terén mutatkozó egyenlőtlenségek keze-

lését alá kell támasztani az uniós kohéziós politika jobb kihasználásával és a kohéziós alapokkal kapcsolatos jobb tájékoztatással és összehangolással, az egészségügyi és szociális ágazat beruházásainak fejlesztésére irányuló kapacitás növelésével, az EU vidékfejlesztési politikája és a KAP lehetőségeivel is.

5.5.8 Ennek során nem szabad megsérteni a tagállamoknak az egészségügyi rendszerek szervezéséhez és finanszírozásához való jogait, különösen a megfelelő egészségvédelmi szint meghatározásához és megvalósításához fűződő jogot (a Szerződés 168. cikke).

5.5.9 Fokozni kell a vidéki területeken az egészséget illetően fennálló egyenlőtlenségek elleni küzdelmet, különösen a demográfiai változások jelentette kihívás fényében. Ennek során el kell ismerni és különösképpen támogatni kell a kis egészségügyi szolgáltatók (elsősorban a szabadfoglalkozásúként tevékenykedő egészségügyi dolgozók) fontos szerepét az átfogó, személyes, helyi betegellátás biztosításában.

5.5.10 Az EGSZB üdvözlí

- a javasolt – az EU egészségügyi stratégiájában, illetve munkahelyi egészségvédelemmel és biztonsággal kapcsolatos stratégiájában szereplő – politikai párbeszédet a tagállamokkal és az érdekelt felekkel az igazságosságról és az egészséghöz kapcsolódó más alapvető értékekről, valamint az egészséggel és az átalakítással foglalkozó fórum létrehozásának javaslatát, melynek célja az egészség terén mutatkozó különbségek csökkentésére szolgáló intézkedések vizsgálata,
- az Európai Bizottságnak azt a nemzetközi szintű kezdeményezését, hogy más országokat támogat egészségügyi kérdésekben és az ehhez kapcsolódó területeken azáltal, hogy megosztja velük az egészség terén fennálló különbségek elleni küzdelemben az EU által szerzett tapasztalatokat.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 29-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

⁽⁷⁾ Hatáselemzést már jelenleg is követelnek számos jogi aktus esetében, többnyire azonban hiányzik annak értékelése, hogy a megadott célokat sikerült-e ténylegesen és hatékonyan elérni. Erre még nagyobb szükség van a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságot tekintve, amely egyre inkább jelentkezik a munkaerőpiacon és egészségügyi rendszereink finanszírozásának terén is, és hatást gyakorol a lakosság egészségére.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre – A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére és jogállására, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó minimumszabályokról

(átdolgozás)

(COM(2009) 551 végleges/2 – 2009/0164 (COD))

(2011/C 18/14)

Előadó: **Cristian PÎRVULESCU**

2009. november 26-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:

Javaslat európai parlamenti és a tanácsi irányelvre a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére és jogállására, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó minimumszabályokról (átdolgozás)

COM(2009) 551 végleges/2 – 2009/0164 (COD)

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2010. március 23-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28–29-én tartott 462. plenáris ülésén (a 2010. április 28-i ülésnapon) 136 szavazattal, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések

1.1 AZ EGSZB egyetértését fejezi ki a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) tökéletesítésével kapcsolatos európai bizottsági célkitűzésekkel. Ugyanakkor az EGSZB felhívja a figyelmet az európai szinten vállalt célkitűzések és az érintett területet jellemző nemzeti gyakorlatok közötti aránytalanságra, melyet még tovább fokozhat a gazdasági válság, annak társadalmi és politikai hatásaival együtt.

1.2 Az EGSZB szerint az irányelv felülvizsgálata hozzájárulhat egy jóval alkalmasabb jogalkotási és intézményi alap kialakításához, melynek révén lehetővé válik a nemzetközi védelemért forduló személyek magas színvonalú és koherens támogatása.

1.3 Ugyanakkor az EGSZB figyelmeztet, hogy ezen európai politika esetében is fennáll annak kockázata, hogy a jó szándék lépten-nyomon történő hangoztatása és a frázispuffogatás miatt a felvállalt értékek kiüresednek. Mindezekért a fenti szakpolitika végrehajtásának második, az együtt döntési eljárással fémjelzett szakaszában biztosítani kell azokat a jogalkotási feltételeket, melyek révén a menedékkérőknek valóban hozzáférésük nyílik a munkaerőpiachoz és a szakképzési programokhoz.

1.4 Az EGSZB felhívja a figyelmet arra az elvre, mely szerint el kell ismerni a civil társadalom szerepét általában, és különösen a menekültügyre és a menedékkérőkre szakosodott NGO-k jelentőségét, és kéri, hogy ez utóbbiak korlátlanul hozzáférhessenek a tevékenységük számára fontos valamennyi eljáráshoz és helyhez. Ezzel együtt arra is felhívja a figyelmet, hogy az NGO-k nem vállalhatják át e területen a kormányok szerepét és felelősségét.

1.5 AZ EGSZB aggodalmát fejezi ki azzal kapcsolatban, hogy a helyzetük miatt adott esetben nemzetközi védelemre szoruló egyes személyek kiutasításával kapcsolatos nemzeti és közösségi

gyakorlat híján van egy olyanfajta átláthatóságnak, mely az érintett országok állampolgárai és a nemzetközi közösség szemében is igazolhatná e gyakorlatokat.

1.6 Az EGSZB úgy véli, hogy a gazdasági válság kiváltotta különböző szintű költségvetési megszorítások nem okozhatják a jogosultak számára adott védelem színvonalának és minőségének csökkenését.

1.7 Az EGSZB támogatja azt a célkitűzést, hogy a nemzetközi védelem tartalma a szakmai képzéshez, a munkahelyekhez és a beilleszkedési és lakhatási lehetőségekhez való hozzáférés elősegítése, ill. a szakmai képzettség elismerése révén javuljon.

2. Bevezetés

2.1 A Közös Európai Menekültügyi Rendszernek a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségében történt felállítása a menekültek jogállására vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény hathatós alkalmazásának felvállalásán és a tagországok által közösen vallott emberjogi értékeken alapul. Az Európai Bizottság tamperei ülésének következtetései szerint, majd a hágai program értelmében is a rendszer felállítása a legfontosabb eszköz a menedékjog megadásával kapcsolatos közös eljárás bevezetéséhez és a valamennyi EU-s tagországra vonatkozó egységes menekültvédelmi rendszer létrehozásához.

2.2 Az 1999–2006-os időszakban jelentős előrehaladás történt, többek között a jelenlegi közösségi vívmányt képező 4 eszköz elfogadása révén. A 2004/83/EK bizottsági irányelv (az elismerésről szóló irányelv) meghatározta a nemzetközi védelem kérésére jogosult személyek azonosítását szolgáló közös feltételeket, csakúgy mint az őket valamennyi EU-s tagállamban megillető előnyök minimális szintjét. Hágai és stockholmi programjában az Európai Bizottság vállalta, hogy értékeli az első szakaszban elért haladást, és 2010 végéig egy intézkedéssorozatot javasol a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek.

2.3 A közös európai menekültügyi rendszer kidolgozásában az EGSZB már 2002 óta számos véleményén keresztül részt vesz, melyek között megemlíthető a jelen átalakítás tárgyát képező irányelvről szóló vélemény⁽¹⁾, a jövődöbéli közös európai menekültügyi rendszerrel kapcsolatos zöld könyvről szóló vélemény⁽²⁾, valamint a menekültügyi stratégiai tervről szóló vélemény⁽³⁾.

2.4 A menekültügyi szakpolitikákkal kapcsolatos, 2008. június 17-én elfogadott tervével⁽⁴⁾ („Politikai terv a menekültügyről”) az Európai Bizottság a Közös Menekültügyi Rendszer második szakaszának lezárását javasolta a védelmi normák javítása és ezek EU tagállamokban történő egységes alkalmazása révén. Az Európai Bizottság által 2008. október 17-én elfogadott Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum révén ismét megerősítést nyert a felvállalt célkitűzések és a fenti politika támogatottsága.

2.5 A szakpolitikákkal kapcsolatos tervben előirányozták az elismerésről szóló irányelv („Qualification Directive”) felülvizsgálatát egy olyan szélesebb csomag keretében, melynek része a dublini és az Eurodac rendeletek és a befogadási feltételekre vonatkozó irányelv⁽⁵⁾ felülvizsgálata is, csakúgy mint az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal (EASO)⁽⁶⁾ létrehozására vonatkozó javaslat 2009. február 19-i elfogadása is. Az intézkedések között szerepel a menekültügy külső dimenziójának erősítése is, többek között a regionális védelmi programok újraindításának és továbbfejlesztésének uniós programja révén.

2.6 Az irányelv felülvizsgálata hozzájárulhat egy olyan jogalkotási és intézményi alap kialakításához, melynek révén lehetővé válik a nemzetközi védelemért forduló személyek magas színvonalú és koherens támogatása. Második szakaszában a döntéshozatali rendszer az EUMSZ. 294. cikkével összhangban az együttműködési eljárást fogja követni, amely a Tanácsban minősített többségi szavazást ír elő, valamint az Európai Parlament társjogalkotói minőségben való részvételét feltételezi.

2.7 Az irányelv felülvizsgálata szükséges a kezdeti megfogalmazások kétértelműsége miatt, melyeket a tagállamok a jelenleg tapasztalható működési zavarok fő okozójának tekintenek: e zavarok közül megemlíthető a kérelmek elfogadásának eltérő aránya és a vitatott határozatok nagy száma.

2.8 A felülvizsgálat révén az irányelv tartalma összhangba kerül az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozataival, melyek a közösségi vívmányokban szereplő megfogalmazások és a nemzetközi védelem megadására vonatkozó valamennyi eljárás pontos értelmezéséhez biztos alapot jelentenek.

2.9 Az átfogalmazás azért is szükséges, mert az irányelv a nemzetközi védelem megadására vonatkozó mechanizmus egyik fontos összetevőjét tárgyalja. A benne leírt normák az *acquis* egyéb részeit, különösen a menekültügyi eljárásra vonatkozó

irányelvet egészítik ki. Az irányelvnek egyéb intézményi és pénzügyi támogatással kapcsolatos intézkedésekkel együtt fogantatott felülvizsgálata fontos lépés lehet egy működőképes és hatékony közös európai menekültügyi rendszer felépítésének irányában.

2.10 Az európai szervezett civil társadalom képviselőjeként az EGSZB elégedetten üdvözölte a menekültügyi politika kialakításának folyamata során a civil társadalommal és a szakértőkkel való konzultáció érdekében tett erőfeszítéseket, kiemelve az Európai Bizottság által 2007. júniusában bemutatott zöld könyv⁽⁷⁾ összeállítása idején végzett konzultációt, valamint az irányelv végrehajtására vonatkozó tanulmányok (pl. „The Odysseus report”) előkészítése ügyében, csakúgy mint a menekültügyi politika sikerességére vonatkozó külső beszámoló⁽⁸⁾ elkészítésekor folytatott konzultációkat.

2.11 Az EGSZB elismeri a helyi és regionális önkormányzatok jelentőségét a menekültügyi politika sikeressége szempontjából, különösen a nemzetközi védelemre jogosult személyek beilleszkedése terén. Ennek értelmében az EGSZB azt kívánja, hogy a menekültügyi politikát illető konzultációkba a Régiók Bizottságát is vonják be.

2.12 Az EGSZB rendkívül aggasztónak tartja a tagállamok kormányai és a FRONTEX Ügynökség által követett gyakorlatot, melynek során olyan személyeket is kiutasítanak, akiknek nemzetközi védelemre lehetne szükségük⁽⁹⁾. Az ilyen – mind átfogóbbá és egyben gyakoribbá is váló – műveleteknek a teljes átláthatóság és felelősségvállalás feltételei kellene lezajlaniuk⁽¹⁰⁾. Az EGSZB a FRONTEX és az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal együttműködését javasolja az emberi jogok megsértésének elkerülése érdekében. Az érintett személyeknek olyan országokba/övezetekbe való kiutasítása, ahol biztonságukat veszély fenyegeti, egyértelműen sérti a visszaküldés tilalmának elvét. Az EGSZB sürgeti a FRONTEX tevékenységéről szóló beszámoló elkészítését, mely arra is kitérne, hogy ez a szerv a nemzeti hatóságokkal karöltve milyen módon végzi a kiutasításokat. Az EGSZB figyelmeztet, hogy a FRONTEX-nek az emberi jogok tiszteletben tartását biztosító eljárások hiányában történő megerősítése veszélyt jelent az egész Közös Európai Menekültügyi Rendszerre, valamint az Európai Unió és tagországai hitelességére nézve is.

⁽⁷⁾ COM(2007) 301 végleges.

⁽⁸⁾ GHK, Impact assessment studies on The future development of measures on the qualification and status of third country nationals or stateless persons as persons in need of international protection and on the content of the protection granted, based on Council Directive 2004/83/EC and The future development of measures on procedures in MS for granting and withdrawing refugee status, based on Council Directive 2005/85/EC, Multiple framework service contract JLS/2006/A1/004 (GHK, hatásvizsgálatok-tanulmányok a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek nemzetközi védelemre szorulóként való elismerésére és a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó intézkedések jövőbeni alakulásáról a 2004/83/EK tanácsi irányelv alapján, valamint a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárásokkal kapcsolatos intézkedések jövőbeni alakulásáról a 2005/85/EK tanácsi irányelv alapján, JLS/2006/A1/004. sz. többszörös szolgáltatási keretszerződés).

⁽⁹⁾ Lásd a Human Rights Watch jelentését: Pushed Back, Pushed Around Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers. HRW 2209

⁽¹⁰⁾ Az EGSZB üdvözlí az Európai Bizottság az irányú szándékát, hogy az e területtel kapcsolatos eljárásokat átláthatóbbá tegye.

⁽¹⁾ HL C 221., 2002.9.17., 43. o.

⁽²⁾ HL C 204., 2008.8.9., 77. o.

⁽³⁾ HL C 218., 2009.9.11., 78. o.

⁽⁴⁾ COM(2008) 360 végleges.

⁽⁵⁾ COM(2008) 815 végleges; COM(2008) 820 végleges; COM(2008) 825 végleges.

⁽⁶⁾ COM(2009) 66 végleges.

2.13 Az EGSZB úgy véli, hogy a Közös Európai Menekültügyi Rendszer működése csak akkor lehet sikeres, ha a tagországok közötti szolidaritás elvét átültetik a gyakorlatba. Földrajzi elhelyezkedése miatt némely tagországra lényegesen nagyobb nyomás nehezedik, mint másokra. A rendszer csak akkor lesz működőképes, ha ezeket a tagállamokat a többi tagállam az EU erre szakosodott ügynökségeivel karöltve támogatja.

3. Általános észrevételek

3.1 Az EGSZB pozitívan értékeli az irányelv felülvizsgálatát célzó javaslatot, ennek tartalma ugyanis tükrözi az EGSZB által korábban megfogalmazott ajánlásokat, különösen a menedékkérőkkel való bánásmódot, valamint a nemzetközi védelemre jogosult személyek jogállásának tisztázását illetően. Mindazonáltal egy működőképes közös európai menekültügyi rendszer létrehozásához még számos lépés megtétele van hátra. E rendszer nem építhető fel anélkül, hogy ne gyökerezne szilárdan a **közös értékek és elvek** olyan **együttesében**, amelyek **az ember méltóságát és biztonságát** állítják az EU és a tagországok intézkedéseinek központjába. Szintén nagyban akadályozza a tér felépítését a nemzetközi védelem megadásával kapcsolatos átlátható és hatékony eljárást biztosító **eszközök és források hiánya**, melyekhez a menekülteknek a tagországok társadalmába és gazdaságába való **beilleszkedését segítő szakpolitikáknak és programoknak** is társulniuk kellene.

3.2 Továbbra is **jelentős különbség** áll fenn az európai jogszabályok szintje, ill. a nemzeti jogszabályok és gyakorlatok között⁽¹¹⁾. A védelmet illetően nem a legkisebb közös nevező alapján kell a harmonizációt megvalósítani. Az egyes nemzeti gyakorlatok között a kérelmek elfogadásának eltérő arányaiban, a nagyszámú vitatott határozatban és a másodlagos migrációban is tükröződő hatalmas különbségek nem teszik lehetővé a **tagállamok közötti szolidaritás implicit elvének** alkalmazását.

3.3 Az EGSZB számos alkalommal hívta fel a figyelmet egy sor olyan elvre, melyeknek továbbra is irányítani kell a tagállamok és a közösségi intézmények fellépéseit⁽¹²⁾: a **visszaküldés tilalmának elvére**, melynek értelmében egyetlen menekült sem utasítható ki egy olyan ország irányába, melyben élete vagy szabadsága veszélybe kerül; a menedékkérelmekben feltüntetett **információk bizalmosságának elvére**; a menedékkérők kizárólag e jogállás kérelmezéséből fakadó **fogva tartásának tilalma**.

3.4 A jövőbeni közös menekültügyi rendszerről szóló zöld könyvet érintő véleményében⁽¹³⁾ az EGSZB a fenti elvek mellett szállt síkra, amennyiben a nemzetközi védelmet kérő **személyekkel való bánásmód javítását célzó pontos ajánlásokat** fogalmazott meg. Ennek értelmében a közösségi és nemzeti intézményeknek együtt kell működniük annak biztosítása érde-

kében, hogy a nemzetközi védelemre szoruló személyek bármikor az EU területére léphessenek, kérelmük elbírálása pedig komolyan és egyénileg történjen. Az EGSZB ezenkívül javasolta a biztonságosnak tekintett országok listájának megszüntetését vagy egy Európai Menekültügyi Hivatal felállítását.

3.5 A menekültügyi fellépésre vonatkozó értékek és elvek tisztázása mellett az EGSZB egyes **specifikus célkitűzések** elérése érdekében történő elkötelezettségre szólít fel, melynek gyakorlati eredményeképpen a nemzetközi védelmet kérő és élvező személyekkel való bánásmód lényegesen javulhat. Az EGSZB olyan **kulcsfontosságú mutatók** megállapítását ajánlja, melyek alapján ellenőrizhetővé és kiértékelhetővé válik a fenti célkitűzések megvalósításának irányában megtett előrelépés.

3.6 Az EGSZB pozitívan értékeli a harmadik országokban jelentkező egyéni és csoportos **biztonsági kockázatokat elemző és értékelő európai rendszernek** az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal segítségével történő létrehozását. A kockázatokat vagy a politikai erőszakot kiértékelő számos rendszer létezik jelenleg, melyeket egyrészt a nemzeti hatóságok, másrészt pedig az NGO-k, az egyetemek és kutatóközpontok fejlesztettek ki⁽¹⁴⁾.

3.7 Az információgyűjtés során szükség esetén ajánlott bevonni az Európai Külügyi Szolgálatot (EEAS), csakúgy mint a tagországok diplomáciai képviselőit, de a harmadik országokban működő nemzetközi és non-profit szervezeteket is. A fenti elemző és értékelő rendszer **jelzőszerepet tölt majd be a nemzeti hatóságok számára** a nemzetközi védelemre vonatkozó kérelmek gyorsabb és hatékonyabb elbírálása érdekében. A rendszer **közös értékelési bázist** hoz létre, és lehetővé teszi a **kockázatok valós időben történő felismerését**.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Az irányelvre vonatkozó javaslat jogi elemeinek bemutatása során az Európai Bizottság egy sor definícióra tesz ajánlást, melyek révén biztosítható a védelemre vonatkozó szabályok magasabb szintje, ill. a már meglévő szabályok további harmonizációja. Ennek fényében az EGSZB számos pontosítást és továbbgondolást terjeszt elő, melyek révén igyekszik hozzájárulni az EU által felvállalt elvekkel és értékekkel összhangban álló gyakorlatok meghatározásához.

⁽¹⁴⁾ Számos hasonló értékelő rendszert lehet felsorolni, ilyen a „működésképtelen államok mutatója” (Failed States Index) – Fund for Peace: http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=366; Fenyegetett kisebbségek – Minorities at Risk: <http://www.cidcm.umd.edu/mar/about.asp>; Konfliktus és béke – Conflict and Peace: <http://www.cidcm.umd.edu/pc/>; Global Report, The Center for Systemic Peace (CSP): <http://www.systemicpeace.org/>; Human Security Report: http://www.humansecurityreport.info/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=63.

⁽¹¹⁾ COM(2009) 551 végleges – SEC(2009) 1374, 14–16. o.

⁽¹²⁾ HL C 193., 2001.7.10., 77–83. o.

⁽¹³⁾ HL C 204, 2008.8.9., 77–84. o.

4.2 A védelmet biztosító szereplők. Az EGSZB helytelennek tartja a védelmi feladatot ellátó szereplők definíciójának kiterjesztését, és sajnálattal látja, hogy ezek listájára kezdetben felkerültek NGO-típusú, ill. a nemzetközi szervezetek kategóriájába tartozó nem-állami szervek is. Bár ez utóbbiak (nemzetközi szervezetek, NGO-k) törekedhetnek, sőt képesek is lehetnek arra, hogy egy ország állampolgárait megvédjék, még **sincs meg az ehhez szükséges végső felelősségük**. A nemzetközi szervezetek a tagországokkal szemben tartoznak felelősséggel, az NGO-k viszont saját tagjaikkal és pénzügyi támogatóikkal szemben. Közép- és hosszú távon az egyetlen érvényes és működőképes védelem csakis az állam részéről valósulhat meg, amely – az állam működőképességében és stabilitásában természetes módon leginkább érdekelt – saját állampolgáraival szemben tartozik felelősséggel. Még ha a védelem egyéb szereplői – különösen egyes humanitárius problémák megoldása terén – fontos, sőt rövid távon akár nélkülözhetetlen szolgálatot is tehetnek, **egy adott területen lévő személyek védelmének biztosítását még részben sem lehet az ő felelősségükre bízni**. E szereplők megléte nem lehet ürügy a nemzetközi védelem megtagadásához.

4.3 Belföldi védelem. A belföldi védelem nem alkalmas arra, hogy szavatolja a nemzetközi védelem potenciális kérelmezőinek biztonságát. Léteznek olyan esetek, amikor csak az ország területének kis része biztonságos, annak a valószínűsége viszont csekély, hogy minden veszélyeztetett személy oda tudjon utazni. Ezenkívül léteznek olyan esetek is, amikor egy adott övezet feletti ellenőrzés vita tárgyát képezi, és nem világos, hogy kinek a felelőssége a rend és a biztonság fenntartása. Így elengedhetetlen a következő pontosítás: **Egy ország belsejében csak akkor beszélhetünk érvényes védelemről, ha a terület legnagyobb része a belső közrendet, a közszolgáltatások minimális szintjét és az egyéni jogok és biztonság megfelelő védelmét biztosítani képes és arra hajlandó központi hatalom ellenőrzése alatt áll.**

4.4 Oksági kapcsolat. Az oksági kapcsolat felvetése különösen azokban a helyzetekben hasznos, amikor az üldözés elkövetői nem-kormányzati szereplők. Azon esetekben, amikor az üldözés ténye és a kormányzati védelem hiánya megállapítást nyer, a nemzetközi védelemért folyamodó kérelmek igazolhatóak. **A fenti kapcsolatot szélesen kell értelmezni, és minden olyan helyzetben gondosan figyelembe kell venni, amikor egy adott kormány nyíltan vagy hallgatólagosan megtagadja saját állampolgárainak a védelmét.**

4.5 Egy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás. Az EGSZB pozitívan értékeli és üdvözlí azt, hogy **a nemi kritériumot is bevonták** a potenciálisan veszélyeztetett helyzetben levő társadalmi csoportok meghatározásába. Ugyanígy szükséges, hogy a Genfi Konvenció értelmezése során olyan átfogó megközelítést alkalmazzanak, amelynek révén tisztábban érzékelhetőek a nők

számára különös kockázattal járó helyzetek. Szintén felhívja a figyelmet a szexuális orientációra, mint az üldöztetés kiváltó okára is. Bizonyos társadalmakban az egyén biztonsága és jóléte a nemével van összefüggésben. Az EGSZB az e téren szakértelemmel rendelkező szervezetek és intézmények bevonására ösztönöz a menekültügyi politikát érintő konzultációkba, hogy a nemhez kötődő kockázatokról teljesebb képet lehessen kapni. Az EGSZB szintén ajánlja, hogy az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal tevékenysége során a nemi kérdést speciális struktúrák létrehozása révén ismerjék el.

4.6 A menekült jogállás megszűnése. Az EGSZB pozitívan értékeli a javasolt változtatást, és úgy ítéli meg, hogy az összhangban áll a menekültügyi politikát megalapozó elvek és értékek együttesével. A nemzetközi védelmi jogállás **csak akkor szűnhet meg, ha az eredeti lakóhelyre való visszatérés nem jelent semmilyen kockázatot** az e jogot élvező személyek számára.

4.7 A két védelmi jogállás tartalmát érintő különbség. Az EGSZB pozitívan értékeli **a két védelmi jogállás egységesítése** felé történt elmozdulást. Ez az EGSZB által már számos alkalommal üdvözölt irány biztosíthatja a jövőben a veszélyhelyzetben levő személyek teljesebb védelmét és jobb beilleszkedését az EU tagországaiba. Emellett a két védelmi jogállás egységesítése nem csökkentheti közvetlenül vagy közvetetten a védelem szintjét, és a jogállások tartalmát sem befolyásolhatja negatív irányban.

4.8 A védelem tartalma. A védelem tartalma a menekültügyi politika érzékeny területét képezi. Itt a tagországok közötti különbségek még jelentősebbek, mint a szorosan vett nemzetközi védelem megadásával kapcsolatos eljárás esetében. Elengedhetetlenül szükséges, hogy menekültügyi politikájának kialakítása során az Európai Bizottság **kifejezetten a szóban forgó terület nemzeti szakpolitikáinak és programjainak kutatását célzó forrásokat mozgósítson. Proaktív intézkedések hiányában a nemzetközi védelem megadása súlytalanná válik**, ami az e jogállást élvező személyek hallgatólagos diszkriminációját fogja eredményezni. Az EGSZB a szakszervezeteknek és a munkaadói szervezeteknek a nemzeti szintű menekültügyi politikába való bevonását ajánlja.

4.9 Az EGSZB pozitívan értékeli az iskolai végzettség és bizonyítványok elismerésére/elismertetésre vonatkozó kitételek megjelenését, valamint a nemzetközi védelmet élvező személyek szakképzési programokhoz való hozzáféréseinek ösztönzését. Ezek a gazdaságba és társadalomba való beilleszkedés és az életminőség javításának irányába mutató fontos lépések. A munkaerőpiachoz való hozzáférést **erőteljes diszkriminációellenes intézkedésekkel és a gazdasági szereplők ösztönzésével kell előmozdítani.**

4.10 *Családtagok.* Az EGSZB pozitívan értékeli a **családtagokra vonatkozó meghatározás tisztázását**, és úgy ítéli meg, hogy ennek révén lehetővé válik a nemzetközi védelemmel kapcsolatos kérelmek **pontosabb és egységesebb értékelése** valamennyi EU tagországban.

4.11 Az EGSZB pozitívan értékeli a kiskorú érdekére vonatkozó kritérium használatát a nemzetközi védelem megadásának mérlegelése során.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 28-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre – A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól

(átdolgozás)

(COM(2009) 554 végleges – 2009/0165 (COD))

(2011/C 18/15)

Előadó: **Antonello PEZZINI**

2009. november 26-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól (átdolgozás)

COM(2009) 554 végleges – 2009/0165 (COD)

Az EGSZB munkájának előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció véleményét 2010. március 23-án elfogadta.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28–29-én tartott 462. plenáris ülésén (a 2010. április 28-i ülésnapon) 153 szavazattal, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Összefoglalás és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) egyetért a Bizottság által a menekültügyi eljárásokról szóló irányelvnek a Zöld könyvben ⁽¹⁾ és a Cselekvési tervben ⁽²⁾ javasoltaknak megfelelő átdolgozása érdekében végzett munkával és jóváhagyja azt.

1.2 A Lisszaboni Szerződés elfogadása, amely egyben az Alapjogi Charta elfogadását is jelenti, számottevően kiszélesítette az Unió felelősségi és hatásköreit a menekültügy és a bevándorlás terén.

1.3 Az EGSZB-nek meggyőződése, hogy az Európai Bizottság dicséretre méltó munkát végzett a menekültügy összetett témájában előzőleg született irányelvek harmonizációja terén.

1.4 Az EGSZB úgy véli, hogy a szociális Európán belül kulturális, jogi, közigazgatási folyamatok valamint a tagállamokkal és a harmadik országokkal folytatott együttműködés révén létre kell hozni egy menedéket nyújtó Európát.

1.5 Egy olyan környezetben, amely, – részben a globalizáció illetve a gazdasági és környezeti válságok következtében – úgy tűnik, egyre összetettebbé válik és gyorsan változik, a nem kormányzati szervezetek alapvető szerepe egyre jobban kiemelkedik és teret nyer; az EGSZB szorgalmazza, hogy e szerep váljék egyre erőteljesebbé és azt a társadalom, valamint az állami döntéshozók határozzák meg.

1.6 Az NGO-k feladata jellegükénél fogva az, hogy a leghatározottabb helyzetű csoportoknak segítséget és támogatást nyújtsanak. Az EGSZB szerint segítségnyújtóként és kulturális közvetítőként játszott szerepük az európai és nemzeti jogszabá-

lyokban rögzített eljárások kialakításának valamennyi szakaszában nélkülözhetetlenné válik.

1.7 Az EGSZB véleménye szerint az eljárások és magatartások harmonizálására irányuló erőfeszítései során a Bizottságnak mindig nagyfokú odafigyelésről és érzékenységről kell tanúbizonyságot tennie, tekintve, hogy erőfeszítései olyan emberekre irányulnak, akik nyilvánvaló okoknál fogva másoknál nagyobb mértékben találják magukat alsóbbrendű és szorult helyzetben.

1.8 Az Uniónak mindenféleképpen el kell kerülnie, hogy olyan országokba telepítsen haza menekülteket, ahol testi és lelki épségük veszélyben forog, vagy ahol nem tartják tiszteletben az alapvető emberi jogokat.

1.9 A menedékjog iránti kérelemre vonatkozó eljárások során alapvető, hogy a menedékkérők az anyanyelvükön fejezhessék ki magukat, és hogy az eljárás minden szakaszában biztosítsák számukra a térítésmentes jogi segítségnyújtást.

1.10 A nemzetközi védelem iránti kérelem elutasítását világosan meg kell indokolni, és az indoklásnak tartalmaznia kell az esetleges jogorvoslati kérelemmel kapcsolatos módokat és határidőket.

1.11 A kiutasítási intézkedést az esetleges jogorvoslati eljárás lezárásáig mindenképpen fel kell függeszteni.

1.12 Az EGSZB úgy véli, hogy a tagállamoknak – többek között megfelelő tapasztalatcsere útján – mindent meg kell tenniük annak érdekében, hogy a menedékkérők számára megfelelő társadalmi környezetben lehetővé tegyék a munkavégzést, a képzést és a kulturális életben való részvételt.

⁽¹⁾ COM(2007) 301 végleges

⁽²⁾ COM(2008) 360 végleges

1.13 Az EGSZB úgy véli, hogy a visszaküldés tilalmának elvét szilárdan fenn kell tartani, valamint meg kell vizsgálni a nemzetközi védelmet kérő személyek – zaklatásnak kitett nők, veszélyeztetett személyek, környezeti okokból menekültté váló emberek – körének konszenzuson alapuló kibővítését.

1.14 Az EGSZB véleménye szerint a tagállamokban szorgalmazni kell a közös felelősségvállalást, hogy ezáltal elkerülhető legyen az illegális gazdasági migráció, és hogy a terhek és kötelezettségek megosztásának fényében javítani lehessen az azokra a személyekre irányuló intézkedéseken, akiknek azokra ténylegesen szükségük van.

1.15 Az EGSZB szerint egyértelmű, hogy a tagállamoknak több gazdasági eszközt kell az Európai Bizottság rendelkezésére bocsátaniuk a menedékkérők beilleszkedési politikájának javítása érdekében.

1.16 Az Európai Bizottság harmonizációs törekvése, amely az irányelvek átdolgozására irányuló legutóbbi javaslatában tükröződik, hasonló visszhangra kellene hogy találjon a tagállamok részéről, amelyeknek nemzeti jogszabályaikban meg kell tenniük a szükséges változtatásokat.

1.17 Az EGSZB-nek meggyőződése, hogy a menedéket nyújtó Európa megteremtése a szociális Európán belül főként a politikai akarat függvénye, valamint a tagállamok érzékenysége, melyeknek feladatát egy egységes, jól strukturált eljárással kellene megkönnyíteni az Európai Bizottság részéről.

1.18 Az EGSZB kiemeli a nők sajátos helyzetét, akik számára a férfiakhoz képest jóval nehezebb a menekültjog kérése és a menekültstátus megszerzése. Arra kéri ennél fogva az Európai Bizottságot, hogy a tagállamok bevonásával, amennyire lehetséges tegyen meg mindent a nemekkel kapcsolatban egyenlő elbánás megvalósítása érdekében, amely témára Európa hosszú ideje és folyamatosan érzékenyen odafigyel.

1.19 A megfelelően célzott nevelési folyamatok az EGSZB véleménye szerint megerősíthetik a közös társadalmi tudatot azok befogadásával kapcsolatban, akiknek legnagyobb szükségük van támogatásra és segítségre, és akik az európai történelmi és vallási hagyományokban biztos vonatkozási pontot látnak.

2. Bevezetés

2.1 Történelmi háttér

2.1.1 A menedékjog eredete az ókori Görögország idejére nyúlik vissza, ahol alkalmanként két város megállapodott arról, hogy minden megtorlás ellen kölcsönösen mentességet biztosít a másik város polgárainak, illetve egy-egy város mentességet biztosított magas rangú személyiségeknek (pl. követek stb.) ⁽³⁾.

⁽³⁾ A mentesség továbbá védelmet biztosított annak a menekültnek, akit bizonyos sérthetetlennek tartott templomokban nem lehetett elfogni; ez az asylum (menedék) szó etimológiai gyökere.

2.1.2 A népek jogának megerősödésével az ókori Rómában is ismertté vált a polgárjoghoz kapcsolódó menedékjog ⁽⁴⁾.

2.1.3 A menedékjog fejlődése később összefonódott az üldöztetés különböző formáinak és megnyilvánulásainak alakulásával: ezek a hatóságok által vallási, filozófiai vagy az állam rendjére veszélyesnek ítélt politikai-ideológiai okokból alkalmazott elnyomó intézkedések voltak.

2.2 A megkülönböztetés tilalma és az emberi jogok védelme

2.2.1 A jogi kultúra fejlődése a menedékjog kiterjesztését vonta maga után. Ennek folytán főként a modern demokratikus államok alkotmányai általában rögzítik, hogy a kormánynak el kell utasítania a külföldi személy kiadatását, amennyiben azt politikai jellegű bűncselekmények miatt kéri.

2.2.2 Ennek következtében az európai államokban jelenleg érvényben lévő alapjogi charták előírják, hogy az a külföldi, akitől saját országában megtagadják a demokratikus szabadságjogok tényleges gyakorlását, az adott állam területén menedékjogra jogosult.

2.2.3 A fent említett rendelkezések kifejezetten hivatkoznak a sérthetetlen emberi jogok elismerésére és a megkülönböztetésmentesség elvére. A megkülönböztetés tilalmát egyébiránt az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 14. cikke is kifejezetten rögzíti ⁽⁵⁾.

2.2.4 Az egyezmény 15. cikke értelmében e tilalomtól eltérő intézkedéseket nem lehet hozni, amennyiben azok ellentétesek egyéb nemzetközi jogi kötelezettségekkel.

2.2.5 Ebből fakadóan a nemzeti menedékjogot kizáró (ún. opt-out) záradékok érvényüket veszítik, ami többek között azt a célt szolgálja, hogy a menekültek helyzetére vonatkozó, az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyvvel kiegészített 1951. július 28-i genfi egyezményt teljes körűen lehessen alkalmazni és végrehajtani.

⁽⁴⁾ A polgárjogot Caracalla rendelete terjesztette ki általánosan Kr. u. 212-ben: e a rendelet mindenféle elbánásbeli különbséget megszüntetett a római polgárok és a birodalom egyéb polgárai között.

⁽⁵⁾ Az 1950. november 4-én Rómában aláírt Egyezményt és annak Kiegészítő Jegyzőkönyveit az Unió tagállamain kívül számos európai harmadik ország is ratifikálta, és életbe léptette, ezáltal rendelkezései a nemzetközi és a nemzeti jogrendszerek terén szélesebb körben váltak kötelező erejűvé.

2.2.6 A Lisszaboni Szerződés kibővítette az Európai Unió hatáskörét a menekültügy és a bevándorlás terén. A Szerződésbe beépült az Alapjogi Charta is, amely:

- biztosítja a menedékjogot,
- közös szabályok kidolgozásáról rendelkezik,
- integrált határigazgatási rendszert vezet be a külső határokon,
- elismeri a harmadik országokkal folytatott együttműködés fontosságát,
- kibővíti az Európai Unió Bíróságának hatáskörét a menekültügy és a bevándorlás terén.

3. Az irányelv átdolgozására vonatkozó javaslat összefoglalása

3.1 A vizsgálat alá vont javaslat célja az összevont eljárás keretében 2012-ig bevezetendő közös európai menekültügyi rendszer második szakaszának lezárása.

3.2 A cél ugyanakkor az, hogy a sok tekintetben kevésbé elérhető, kevésbé hatékony és kevésbé tisztességes, illetve a sajátos körülményeket figyelmen kívül hagyó jelenlegi minimumszabályok hiányosságait orvosolják ⁽⁶⁾.

3.3 A javasolt módosítások mindenekelőtt az eljárási rendszerek jobb harmonizációját hivatottak elősegíteni. A módosítások további eljárási garanciákat javasolnak a menedékkérők számára, különös tekintettel a védelem iránti kérelmek kivizsgálási szakaszára és a vonatkozó döntéshozatali folyamatra, amint azt az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága konkrét ítélezési gyakorlatának fejlődése sugallja.

4. Általános észrevételek

4.1 Egy menedéket nyújtó Európa építése a szociális Európán belül

4.1.1 A menedéket nyújtó Európa létrehozása a szociális Európán belül szilárd nevelési folyamatokon alapul, amelyek a fiatal kamaszokat célozzák meg annak érdekében, hogy egy életre meggyökerezzenek a tagállamok társadalmának és politikai osztályainak kollektív tudatában.

4.1.2 Az alapvető jogokat és az Európai Unió Alapjogi Chartájában elismert elveket tiszteletben tartva az Európai Unió 2003. január 27-én elfogadta a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló 2003/9/EK tanácsi irányelvet.

⁽⁶⁾ Úgy tűnik, hogy a méltányosság hiánya az egyes tagállamok által elfogadott eljárásokban főként a menekültügyi eljárásokról szóló 2005. évi irányelv által biztosított túlzott mértékű mérlegelési jogkörre vezethető vissza.

4.1.3 Az elmúlt években azonban a gyors globalizáció paradox módon erőteljes identitásbeli átrendeződéseket eredményezett, ami lehetetlenné tette egy, a rómaihoz hasonló egyetemes jogrendszer újbóli kialakítását.

4.1.4 A különböző népek közötti konfliktusok és a kulturális kapcsolatok miatti aggodalommal jellemezhető jelenlegi légkör új félelmet és bizonytalanságot szül, ezért az állampolgárságot illető kérdések – és ezáltal a menekültügy – terén szinte valamennyi európai ország a korlátozó álláspontok felé hajlik.

4.1.5 Ez a hozzáállás azonban ellentétes a népek áhított integrációs folyamatával és egy olyan Európa építésének célkitűzésével, amely egyben szociális Európa is.

4.1.6 Ennélfogva szilárdan fenn kell tartani a visszaküldés tilalmának elvét, sőt javasolni lehetne azon személyek körének kibővítését, akiket nemzetközi védelemre szorulóként kell elismerni. Különböző uniós irányelvek már elismerik az egyes nőket és egyéb veszélyeztetett személyeket sújtó specifikus üldöztetési kritériumot.

4.1.7 A jelenlegi helyzetben, ahol a menekültstátuszt csak a gazdasági migránsoknak tekintett menekültektől kell egyértelműen megtagadni, akik esetében megfelelő szabályok vannak, a környezeti okokból menekültté váló emberek helyzete problémásabbnak tűnik.

4.1.8 Ez alatt valójában olyan személyeket értünk, akik a környezet romlásának következtében kényszerülnek lakóhelyet változtatni, és kénytelenek az ebből fakadó veszélyekkel és ismeretlen tényezőkkel szembenézni, és ez jelentősen hat emberi jogaik, köztük az élethez, a táplálkozáshoz, az egészséghez és a fejlődéshez való jogaik gyakorlására ⁽⁷⁾.

4.1.9 E kérdések vizsgálatára a Tanács elismerésről szóló 2004. április 29-i 2004/83/EK irányelve átdolgozása keretében is sort lehet keríteni; ezek az új problémák emellett alaposabb mérlegelést érdemelnek – akár az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2009) 66 végleges) keretében is.

4.2 Egyedi eljárások

4.2.1 A menekültstátusz megadásának eljárása során szükségképpen figyelembe kell venni egyrészt számos, a biztonság terén megvalósuló olyan jogalkotási intézkedést, amelyek az illegális bevándorlás elleni küzdelmet és a rend és közbiztonság terén felmerülő, a migráció jelenségéhez kapcsolódó kérdések megoldását szolgálják.

⁽⁷⁾ Ennélfogva a biztonságra mint elsődleges emberi értékre vonatkozó kritériumot ki kell terjeszteni. A környezeti okokból menekültté váló emberek valójában a környezet pusztulásának és a társadalmi egyensúly ehhez kapcsolódó hiányának áldozatai, erre példa teljes fekete-afrikai területek fokozatos elszivatagosodása új típusú agresszív spekulációs ügyletek következtében.

4.2.1.1 Másrészt azonban a 2008. évi Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumban foglalt kötelezettségvállalásokkal összhangban meg kell szervezni a legális bevándorlást, számításba véve a prioritásokat, az igényeket és az egyes tagállamok által meghatározott befogadási kapacitást, és elő kell segíteni az integrációt.

4.2.1.2 A menedéket nyújtó Európa építésére törekedve többek között célszerű lenne egy partnerség kialakítása, a menedékkérők befogadásakor és az Európai Unió egész területén történő elosztásukkor megnyilvánuló *tehermegosztás* – vagyis a szolidaritás – elve alapján.

4.2.1.3 A nemzetközi védelem, a megadott státuszok visszavonása és megszüntetése, valamint a határozatok elleni jogorvoslat iránti kérelmekre vonatkozó átdolgozási javaslatban szereplő vizsgálati eljárásokra, illetve az eljárásokról szóló irányelvek átdolgozási javaslataira vonatkozóan általában tiszteletben tartják a nemzetközi és az uniós jogszabályokból fakadó kötelezettségeket.

4.2.1.4 Az EGSZB úgy véli, hogy a nem kormányzati szervezetek fejlesztése és támogatása még a menekültstátusz megadása, visszavonása vagy megszüntetése, illetve a határozatok elleni jogorvoslat iránti kérelmek előkészületei és vizsgálati eljárásai során is kiemelten fontos. E tekintetben az EGSZB azt ajánlja, hogy a javaslat preambulumbekzdései vagy annak cikkei között egy kifejezetten rendelkezzen erről.

4.2.1.5 A közösségi szóhasználatban „nemzetközi védelem” alatt mind a genfi egyezmény szerinti *menekültstátusz* megadását, mind az azoknak nyújtott *kiegészítő védelmet* kell érteni, akik ugyan nem teljesítik a menekültstátusz megadásához szükséges feltételeket, de nem lehet őket hazatelepíteni sem, mert országukban komoly veszélynek lennének kitéve.

4.2.1.6 A menekültügyi eljárásokról szóló fenti irányelvet végrehajtó tagállami jogszabályok általában a közigazgatási hatóságok hatáskörének három szintjét különböztetik meg, melyek: a kérelmek befogadása, vizsgálata és a vonatkozó határozatok meghozatala.

4.2.1.7 Az eljáráshoz való hozzáférés minden esetben – bizonyos kizáró okok (például ha a menedékkérő ellen európai elfogatóparancs van érvényben, stb.) fennállását kivéve – maga után vonja azt az elvet, hogy a menedékkérőnek a kérelem vizsgálatához szükséges teljes idő alatt joga van az *adott tagállam területén maradni, miközben emberi jogait tiszteletben tartják*. Az emberi jogok tiszteletben tartásának elve érdekében a befogadóállomásokon való tartózkodásra csak kivételes esetben – megfelelőbb elhelyezésre várakozva – kellene sort keríteni, nem rutinszerűen.

4.2.1.8 A menedékkérők védelmében egy sor olyan egyéb biztosítékot is előírányoztak, mint a menedékkérők megfelelő

tájékoztatása a követendő eljárásról és a kérelem elbírálásáról, az UNHCR-rel való kapcsolatfelvétel lehetősége, tolmácsok közreműködése, személyes interjú a menedékkérőkkel az illetékes bizottság előtt, amelynek tagjai kezdeti képzésben és folyamatos továbbképzésben részesülnek.

4.2.1.9 Az EGSZB úgy véli, hogy különleges erőfeszítést kell tenni a FRONTEX megfelelő képzéssel rendelkező munkatársainak képzésére, hogy ezáltal javuljon:

- a tagállamok közötti operatív együttműködés koordinációja,
- a képzésre vonatkozó közös szabályok kidolgozása,
- a befogadás és a hazatelepítés megszervezéséhez szükséges támogatás biztosítása az államoknak kulturális közvetítők bevonásával,
- A tisztviselőket fel kell készíteni a menedékkjoggal kapcsolatos emberi jogokból, amelyeket az EU dolgozott ki, főként arra való tekintettel, hogy a jövőben menekültügyi ügynökséget hoznak létre.

4.2.1.10 Az EGSZB véleménye szerint a „befogadóállomások” csak kivételes esetben és ideiglenesen, az Alapjogi Charta teljes körű tiszteletben tartása mellett szabad működtetni. Lényeges, hogy a nemzetközi védelmet kérők minden tekintetben, vagyis az emberi, azaz az egészségügyi ellátással kapcsolatos szempontból, a társadalmi kapcsolatok szempontjából és a munkaerő-piac szempontjából is megfelelő életet élhessenek.

4.2.1.11 A menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló 2003/9/EK irányelv jelentős rugalmasságot biztosít a munkához való hozzáférés terén. Az EGSZB azon a véleményen van, hogy a munka terén alkalmazott valamennyi korlátozás sérti az emberek méltóságát és illegális munkavállalásra ösztönöz, ami társadalmi igazságtalansághoz vezet.

4.2.1.12 A javaslat végül a határozatok elleni, ingyenes jogi segítségnyújtás mellett *közigazgatási és bírósági szinten egyaránt igénybe vehető jogorvoslat* lehetőségére is tartalmaz rendelkezéseket. Az EGSZB úgy véli, hogy az ingyenes közigazgatási és bírósági segítségnyújtást meg kell erősíteni, és a nyelvi segítségnyújtással együtt az eljárás valamennyi szakaszában kötelezővé kell tenni.

5. Részletes megjegyzések

5.1 A javasolt módosítások összhangban vannak a menekültstátusz megadására vonatkozó eljárások harmonizációjának és naprakésszé tételének célkitűzésével.

5.2 A javaslat érdemi részét tekintve hasznos lenne kritikus szemmel megvizsgálni, milyen okokból törölték a javaslatból a menedékkjog intézményére tett kifejezett hivatkozást.

5.3 Azt, hogy az új szövegben szerepeljen a menedékjog intézményére való hivatkozás, továbbra is lehet úgy érteni, hogy az adott személy – akár abból a célból is, hogy menekültstátuszért folyamodjon – jogosult az adott állam területén tartózkodni mindaddig, amíg tisztázzák, hogy teljesíti-e az említett státusz megadásához szükséges feltételeket, és ez idő alatt ideiglenesen vonatkozik rá a *kiutasítás tilalma*.

5.4 A menedékjogra történő hivatkozás ráadásul legitimálná a tagállamok azon döntését, amelynek értelmében az új irányelvet az annak *hatályán kívül* eső esetekre (lásd a javaslat 3., 4., 11. és 12. cikkét) is alkalmaznák olyan súlyos *humanitárius indokok* fennállása esetén, amelyek megakadályozzák a származási országba való visszatérést, függetlenül attól, hogy történt-e konkrét üldöztetés⁽⁸⁾.

5.5 Az EGSZB támogatja a javasolt módosításokat, mivel azok megfelelnek a fent említett célkitűzéseknek.

5.5.1 Mindazonáltal az alábbi észrevételeket kívánja tenni:

5.5.1.1 (38) *preambulumbekezdés*: az irányelv végrehajtásának rendszeres időközönkénti értékelését illetően kívánatos lenne pontosabb időkeretet megadni;

5.5.1.2 (41) *preambulumbekezdés*: az előző irányelv kötelezően végrehajtandó *jelentős módosításait* pontosabban kellene megfogalmazni;

5.5.1.3 a 2. cikk f) pontja: az *eljáró hatóságot* következetesebben kell meghatározni, mivel számos nemzeti jogrendszerben nem szerepel a „kvázi bírói” testület fogalma;

5.5.1.4 a 3. cikk (3) bekezdése: példaképpen meg kell nevezni olyan eseteket, amelyekben a védelem iránti kérelem az irányelv

hatályán kívül eső esetekre alkalmazható (lásd a „környezeti okokból menekültté váló emberek” új jelenségével kapcsolatban leírtakat);

5.5.1.5 6. cikk: a rendelkezés, amely felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy megköveteljék, hogy a kérelmeket az *erre kijelölt helyen* nyújtsák be, láthatóan nincs összhangban a 7. cikk rendelkezéseivel, valamint korlátozza az *eljáráshoz való kívánt szélesebb körű hozzáférést*, amelyről már rendelkezés is született;

5.5.1.6 a 10. cikk (13) bekezdés (*): minden elutasító határozat esetében az érintett felet és jogi képviselőit anyanyelvükön kell értesíteni nemcsak a kérelem elutasításának okairól, hanem a kifogásolási és jogorvoslati eljárás (ésszerű és elfogadható) határidejéről és módjáról is.

5.5.1.7 a 12. cikk (19) bekezdésének d) pontja (**): a hatáskörrel rendelkező hatóságok felhatalmazása arra, hogy *átkutathatják* a menedékkérőt és a nála lévő személyes tárgyakat, ellenőrzés lehet a különböző tagállami jogrendszerekben meghatározott alkotmányos garanciákkal;

5.5.1.8 a 34. cikk c) pontja: pontosabban kellene meghatározni azokat a *komoly indokokat*, amelyek alapján a menedékkérőt azt állítja, hogy a biztonságos származási országgént nyilvántartott harmadik ország *valójában nem biztonságos*. Még ha az EGSZB úgy is véli, hogy bizonyos esetekben nehéz meghatározni a biztonságos harmadik ország általánosan elfogadott definícióját.

5.5.1.9 Ebben a tekintetben az Európai Unió Bíróságának 2008. május 6-i C-133/06 számú ítélete – amely hatályon kívül helyezte a menekültügyi eljárásokról szóló 2005/85/EK irányelv 29. cikkének (1) és (2) bekezdését, valamint 36. cikkének (3) bekezdését – lehetőséget nyújt a kérdés továbbgondolására.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 28-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

⁽⁸⁾ Olyan menekültek esetében, akik nem az őket ért személyes megkülönböztetés miatt, hanem súlyos események (polgárháború, elhárító erőszak, külső agresszió, természeti katasztrófa, környezeti okokból menekültté váló emberek stb.) miatt hagyták el az országukat, általában nem adható meg a menekültstátusz. Mindazonáltal a bevándorlási jogszabályok lehetővé teszik a kivételes események miatt előálló humanitárius szükséghelyzetek során történő segítségnyújtást – a kiköltöztetett lakosság átmeneti és megfelelő befogadását szolgáló ideiglenes védelmi intézkedésekre vonatkozó rendelkezések formájában.

(*) Az angol nyelvű változatban ez a 10. cikk (2) bekezdésének felel meg.

(**) Az angol nyelvű változatban ez a 12. cikk (2) bekezdése d) pontjának felel meg.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre – Az alternatív befektetési alap-kezelőkről, valamint a 2004/39/EK és a 2009/.../EK irányelv módosításáról

(COM(2009) 207 végleges – 2008/0064 (COD))

(2011/C 18/16)

Főelőadó: **Angelo GRASSO**

2009. június 3-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 47. cikkének (2) bekezdése alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv az alternatív befektetési alap-kezelőkről, valamint a 2004/39/EK és a 2009/.../EK irányelv módosításáról

COM(2009) 207 végleges – 2009/0064 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2010. február 1-jén elfogadta véleményét. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Elnöksége 2010. február 16-án megbízta az „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekciót véleménye újbóli megtárgyalásával.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 29-én tartott 462. plenáris ülésén, az eljárási szabályzat 20. cikkének és 57. cikke (1) bekezdésének értelmében főelőadót jelölt ki Angelo GRASSO személyében, továbbá 136 szavazattal 2 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) üdvözlözi a javaslatot. Bár egyes alternatív alap-típusok kétségtelenül hozzájárultak a tőkeáttétel és a kockázat növeléséhez a pénzügyi rendszerben, a másodlagos jelzálogpiac zavarát követő válságban nem ez az ágazat jelentette a fő veszélyt a pénzügyi rendszer stabilitására és fenntarthatóságára. Ezt az álláspontot a közelmúltban az Egyesült Királyság Pénzügyi Felügyeleti Hatósága (FSA) 2010 februárjában közzétett „A fedezeti alapokból származó rendszerkockázatok eredete” (*Assessing the possible sources of systemic risk from hedge funds*) című jelentésében is megerősítette. A dokumentum kijelenti, hogy „a jelentősebb fedezeti alapok nem járnak destabilizáló hatású hitelpartner-kockázattal”. Az EGSZB tudomásul veszi, hogy a javaslat vitát váltott ki, és főként azt, hogy az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament javaslatokat terjesztett elő (előadó: Jean-Paul GAUZÈS). Az EGSZB a maga részéről néhány megjegyzést és ajánlást kíván tenni azzal a céllal, hogy kiigazítsa a javaslat egyes döntéseit és megközelítéseit, amelyek – anélkül, hogy jelentős előnyökkel járnának a befektetők védelme és a piac integritása szempontjából – nem csupán az alternatív alapok ágazatát, hanem az egész pénzügyi rendszert is hátrányos helyzetbe hozhatják. Az EGSZB megjegyzései a 2009-ben a magántőke-alapok és a fedezeti alapok tárgyában kiadott véleményen⁽¹⁾ alapulnak. Ebben az áll, hogy az európai piacgazdaság keretein belül azok foglalkoztatásra és társadalomra gyakorolt hatása jelentősebb a gazdasági és pénzügyi hatáznál.

1.2 A görög válság reflektorfénybe helyezte az államadósság kérdését. Az EGSZB tudomásul veszi a különböző véleményeket azzal a szereppel kapcsolatban, amelyet a fedezeti alapok játszhattak a válság elmélyítésében. Az EGSZB megítélése szerint erre a kérdésre sürgős figyelmet kell fordítani, és alaposabban meg kell vizsgálni.

1.3 Az irányelv olyan összehangolt szabályozási keretet alakít ki az alternatív alapok ágazata számára, amely többek között az európai pénzügyi szektort veszélyeztető makroprudenciális kockázatok megfelelő figyelemmel kísérésének kérdésével foglalkozik. Ezenkívül részletes szabályokat is tartalmaz, amelyekről az EGSZB úgy véli, hogy nehéz lenne azokat hatékonyan hozzáigazítani az ágazat termékeinek széles köréhez. Az EGSZB ezért gyakorlatiasabb megközelítés alkalmazását kéri, amely figyelembe veszi az „alternatív alapokként” meghatározott termékek sokféleségét.

1.4 Az EGSZB alapvetően fontosnak tartja, hogy haladéktalanul kezdődjenek megbeszélések a főbb, EU-n kívüli országok hatóságaival annak érdekében, hogy ösztönözzék a közös bankfelügyeleti normák nemzetközi szintű alkalmazását az alternatív befektetési alapokhoz kapcsolódóan, a Bázeli Bizottság által a banki ágazat számára tett ajánlások szerint. Enélkül könnyen ki lehetne játszani a szabályokat úgy, hogy egyes tevékenységeket az európai szabályozás által lefedett területen kívülre helyeznek át. Ez pedig veszélybe sodorná az európai pénzügyi szektor fő ágazatainak versenyképességét, és káros hatásokkal járna mind a foglalkoztatásra, mind pedig a jólét- és vagyonteremtésre. Az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság (ESMA) felállításának megkönnyíthetné a szabályok – különösen a nemzetközi szinten történő – alkalmazását.

1.5 Az irányelv egyebek között **bevezeti az adósságfinanszírozás korlátozásának lehetőségét**. Az EGSZB ezt nem ellenzi, de kéri, hogy a korlátok megállapításának kritériumait közöljék egyértelműen a különböző terméktípusokra, a prociklikus hatás enyhítését célzó garanciákkal együtt.

⁽¹⁾ HL C 128., 2010.5.18., 56. o.

1.6 Az EGSZB úgy véli, hogy a piaci átláthatóság biztosítása és a befektetők védelme érdekében minden vállalatra ki kellene terjeszteni a fontos információk benyújtásának követelményét. A hitelközvetítők költségeit növelő részletesebb, szigorúbb követelmények és korlátozások alóli mentességhez azonban kevésbé szigorú küszöböt lehetne alkalmazni. Az információkat a termékek és a küszöbök függvényében kellene kezelni. Az EGSZB mindazonáltal úgy véli, hogy ezzel kapcsolatban az Európai Bizottság által elvégzettnél részletesebb empirikus elemzésre van szükség.

1.7 A **magántőkealapokat** kezelő vállalatok tájékoztatási követelményeivel összefüggésben az EGSZB támogatja az átláthatóság növelésének célkitűzését, különösen pedig akkor, ha a cél az olyan érdekcsoportok védelme, mint a kisebbségi részvényesek és a munkavállalók. Ugyanakkor úgy érzi, hogy ezeknek a szabályoknak nem szabadna túlságosan, más magán- vagy intézményi befektetők tulajdonában álló befektetési eszközök javára hátrányos helyzetbe hozni a magántőkealapokat. Végezetül a javaslat mentességet biztosít ezek alól a követelmények alól olyan alapok számára, amelyek kizárólag kvv-kba fektetnek. Az EGSZB hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a befektetők és a piaci integritás védelme olyan sérthetetlen alapelv, amelyet minden, alternatív befektetési alapokat kezelő vállalatra alkalmazni kell.

2. Bevezetés

2.1 Az „alternatív befektetései alapok” kifejezés alatt az összes olyan alap értendő, amelyre nem vonatkozik az ÁÉKBV-irányelv: ilyenek például az fedezeti alapok, a magántőkealapok, a kockázati tőkealapok, az ingatlanbefektetési alapok, az infrastrukturális alapok és az árubefektetési alapok, melyek többek között magukban foglalják **azt az ágazatot, amelyet a de Larosière-jelentés terminológiája „párhuzamos bank-rendszerként” határoz meg.**

2.2 Az EGSZB 2009-ben véleményt állított össze a fedezeti alapok és a magántőkealapok tárgyában. Ez a vélemény az ABAK-irányelvvel nem foglalkozott, hanem kizárólag az említett alapoknak a foglalkoztatási és a szociális kérdésekre gyakorolt hatását vizsgálta. Megjegyezzük, hogy az ABAK-kal kapcsolatos irányelvjavaslat széleskörű vitát váltott ki, amely elsősorban foglalkoztatási és szociális problémákat érintett. Az EGSZB úgy véli, hogy az említett vélemény következtetései és ajánlásai fontos hivatkozási alapot jelentenek az irányelvről folytatott vitában.

2.3 Amint azt a de Larosière-jelentés szintén kiemeli, a pénzügyi válságot a túlzott likviditás, a pénzügyi és az áru piac jelentős egyensúlyzavarai, valamint más makroökonómiai tényezők okozták. A likviditásbőség a likviditásban rejlő kockázat figyelmen kívül hagyásához vezetett – a kockázatkezelés és -ellenőrzés folyamatában ez a kockázat a piaci és a hitelkockázatoknál kevesebb figyelmet kapott mind az alapkezelők, mind pedig a prudenciális szabályozás részéről.

2.4 Most nem engedhetjük meg magunknak, hogy eltekintünk ettől a problémától, és ne tanuljunk egy olyan hibából,

amely sokba került a pénzügyi világnak, és akár végzetes is lehetett volna. **A likviditás minél átláthatóbb pénzügyi piacokat és rendszereket tesz szükségessé.**

2.5 Az irányelvnek **biztosítania kell** az eddig egyértelműen hiányzó **lehetőséget az átláthatóság irányában történő valódi előrelépésre az alternatív alapok ágazatában.**

2.6 Az EGSZB szerint erre nem a szektor hibái, hiányosságai vagy kockázatai miatt van szükség, hanem egyszerűen azért, mert **az átláthatósággal és a likviditással mindenképpen kiemelt helyen kell foglalkozni.**

2.7 Az EU-n belül jelenleg tárgyalta, a makro- és a mikro-szintű európai pénzügyi felügyeletről szóló javaslatok teljességgel elengedhetetlenek az egységes piac túlélésének biztosításához. (2)

2.8 Az Egyesült Államokban Barack Obama elnök radikális változási és innovációs folyamatot indított el a szabályozási és felügyeleti rendszerben. Az USA kezdeményezésének eredményeit azonban még korai lenne kiértékelni.

2.9 **Ezzel a kezdeményezéssel az EU-nak lépéseket kell tennie annak biztosítására, hogy haladék nélkül nemzetközi erőfeszítések szülessenek a piaci átláthatóság és integritás ösztönzése érdekében. Hangsúlyozza azonban, hogy a szabályozás önmagában nem lesz képes olyan problémákat megoldani, amelyeket a hivatásos befektetők nem körültekintő viselkedése is okoz.**

2.10 Az EGSZB támogatja a fedezeti alapok szabályozását illetően az Értékpapír-felügyelet Nemzetközi Szervezete (IOSCO) által 2009 júniusában javasolt hat magas szintű elvet. Az IOSCO azóta (2010. február 25.) közzétett a fedezeti alapokra vonatkozó, rendszerkockázati adatokkal kapcsolatos követelményeket. Ezek tizenegy különböző adatkategóriára terjednek ki. Az EGSZB azt ajánlja az Európai Bizottságnak, hogy ezekre alapozza az irányelvjavaslatnak az alternatív befektetési alapok kezelőinek szabályozására vonatkozó részét.

2.11 Bár az IOSCO elemzést végzett a pénzügyi rendszerre a magántőkealapok által jelentett kockázatokról, szabályozási javaslatok máig nem születtek. Az EGSZB azt ajánlja az Európai Bizottságnak, hogy az IOSCO fedezeti alapokra vonatkozó elveit módosítsa úgy, hogy azok megfeleljenek a magántőkealapok jellegzetességeinek.

3. Az irányelvjavaslat

3.1 A javaslat szándéka az alapok kezelőinek, nem pedig termékeinek szabályozása. **Az a döntés, mely szerint a szabályozás ne közvetlenül a termékekre vonatkozzon, azon a tényen alapul, hogy az alternatív befektetési alapokat csak negatív módon lehet definiálni: ezek ugyanis azok az alapok, amelyek nem tartoznak az ÁÉKBV-irányelv által egységesített alapok közé, ezért az EGSZB úgy véli, hogy a termékek közvetlen szabályozására irányuló kísérletek gyorsan idejétmúlttá válnának.**

(2) Vélemény a makro- és mikroprudenciális felügyeletről.

3.2 Az alapok kezelőinek szabályozása sok szempontból szükségszerűen jelentős hatással van maguknak az alapoknak a működtetésére és jellemzőire.

3.3 A javaslatnak két fő célkitűzése van:

- a mikro- és makroprudenciális felügyelet eredményesebbé tétele, amelyhez alaposan meg kell érteni ennek a nemzeti határokon átnyúló ágazatnak a dinamikáját;
- a piaci integráció és az egységes piac fejlődésének ösztönzése, egyfajta európai útlevelet adva az alapkezelőknek termékeikhez, ami egyértelmű méretgazdaságossági előnyökkel jár, és választási lehetőségeket biztosít a befektetők számára.

3.4 Ezen alapvető célkitűzések elérésére egy konkrét, a javaslat különböző elemeinek formát adó kezdeményezésekből álló rendszerezett összeállítás segítségével lehet törekedni.

3.4.1 Minden olyan alternatív befektetési alapot, amelynek eszközei meghaladnak egy bizonyos küszöböt, engedélyeztetésnek kell alávetni. Az összesen kevesebb mint 100 millió euró értékű eszközökből álló portfóliókat kezelők mentesülnek a javasolt irányelv rendelkezései alól. A küszöb 500 millió euróra emelkedik azon alapkezelők esetében, amelyek csak nem tőkeáttétellel finanszírozott alapokat kezelnek, és amelyek a befektetőknek nem biztosítanak visszaváltási jogot az alap létrehozásának dátumát követő öt éven belül.

3.4.1.1 Az engedélyt a székhely szerinti tagállam illetékes hatósága adja ki nagymértékben strukturált szervezeti és átlát-hatósági követelményeknek való megfelelés alapján.

3.4.1.2 Az alapkezelők székhelyének az EU-ban kell lennie. Igazgatási feladatokat EU-n kívüli országban székhellyel rendelkező szereplőkre is át lehet ruházni, **a letétes szerepét azonban kizárólag az EU-ban székhellyel rendelkező hitelintézet töltheti be.** A felhatalmazás továbbadása kifejezetten tilos, kivéve a letétesi feladatörök esetén, amely esetben pedig szigorú feltételekhez van kötve.

3.4.1.3 Az irányelv felhatalmazza az Európai Bizottságot arra, hogy tőkeáttételi küszöböt határozzon meg a pénzügyi rendszer stabilitásának és integritásának biztosításához.

3.4.2 Az irányelv előírásainak való megfelelés lehetővé teszi az alapkezelők számára, hogy minden tagállamban szabadon értékesítsék termékeiket (a MiFID irányelv meghatározása szerinti) hivatásos befektetők részére. Az alapkezelők harmadik országokban székhellyel rendelkező alapokat is forgalmazhatnak, de ehhez számos feltételnek kell megfelelni, hogy elkerüljék a piacok tekintetében esetleg felmerülő további kockázatokat és az adózási rendszerek torzulását.

4. Az EGSZB álláspontja

4.1 Az EGSZB korábban már készített véleményt a de **Larosière-csoport** ⁽³⁾ ajánlásairól, és teljes mértékben egyetért azzal, hogy szupranacionális ellenőrzésre van szükség, ami azonban megfelelően egységes szabályozási keretet kíván meg. Mivel az új európai felügyeleti hatóságok felállítása nem zárja ki a nemzeti felügyeleti hatóságok hatáskörét, fontos, hogy az európai szintű felügyeleti hatóságok közös értelmezési szabályzatot hozzanak létre magáról a felügyeletről. Az alternatív befektetési alapok ágazatának jobb megértése és átláthatósága fontos lehet a piaci integritás növeléséhez és a befektetők jobb védelméhez, valamint a hatékony makroprudenciális felügyelet kialakításához. Az irányelv lehetőséget jelenthet ennek a fontos célnak az elérésére, feltéve, **hogy elkerüljük a felesleges terhekkel járó korlátozásokat.** Az EGSZB ezért különösen óvatos és körültekintő eljárást sürget azokban az esetekben, amikor a rendelet előírásai meghaladják a mikroprudenciális felügyelethez szükséges minimális szintet.

4.2 Az EGSZB úgy véli, hogy sürgősen meg kell határozni egy olyan szabályozási keretet, amely minőségileg jobb irányítási kritériumokat ösztönöz az alternatív befektetési alapok kezelői számára. Amint azt a **de Larosière-jelentés** 1. ajánlása is határozottan hangsúlyozta, ez a feltétel fontosabb, mint sok másik részletes szabály, amelyek anélkül növelik a vállalatok költségeit, hogy szükségképpen fokoznák a piaci garanciákat.

4.3 Az EGSZB két másik, a **de Larosière-jelentés** által felvetett pontra is felhívja a figyelmet. A jelentés a Bazel II. keretrendszer felülvizsgálatának kontextusában rámutat, hogy a válság két fontos tanulsággal jár:

- a válság megmutatta, hogy a gazdasági és pénzügyi rendszernek jelentősebb mértékű saját tőkét kell tartania;
- a válság során kiderült, hogy a jelenlegi szabályozási keret erőteljes prociklikus hatással rendelkezik, amely felerősítette a piac ingadozásait ahelyett, hogy enyhítette volna azokat.

4.3.1 A hitelfinanszírozás és az alapok által alkalmazott tőkeáttétel korlátozására (az úgynevezett tőkeáttételi küszöbre) vonatkozó javaslat egy lépés a megfelelő irányban, a tőkekövetelmény emelése felé. Az EGSZB osztja az aggodalmat, miszerint a túl magas tőkeáttétel kockázatot visz a pénzügyi rendszerbe: a túlzott eladósodás kérdésével kapcsolatban az alapok más szempontjait is – például méretüket mindenképpen – figyelembe kell venni. Az EGSZB kéri, hogy vizsgálják meg a maximális pénzügyi kiegyenlítő hatás szintje meghatározásának lehetőségét.

4.3.2 A rendszerszintű kockázat ellenőrzés alatt tartása érdekében figyelembe kell venni, hogy a legnagyobb bankok sokszor elsődleges brókerek, következésképpen a fedezeti alapok hitelezői. Az ilyen elsődleges brókerek feletti ellenőrzés ugyanolyan fontos, mint az alapokat igénybevevők feletti. A bankok tőkekövetelményeiről szóló irányelvek felülvizsgálatának meghatározásakor a felügyelő hatóságoknak biztosítaniuk kellene, hogy ezeknek a hiteleknek megfelelő tőkefedezetük legyen.

⁽³⁾ HL C 318/2009., 57. o.

4.3.3 Ezenfelül tekintettel kell lenni arra a tényre is, hogy a tőkeáttétel maximalása általában prociklikus hatással jár. A tőkeáttételi küszöb meghaladásának akkor nagyobb a valószínűsége, amikor csökken a befektetés értéke. Ennek eredményeként az alap kezelője kénytelen lehet eszközeit pénzzé tenni, hogy a korláton belül maradjon, eközben pedig az eszközök ára még tovább csökken. A jogszabályi környezet prociklikusságának problémájával a de Larosière-jelentésről szóló véleményében az EGSZB már foglalkozott: bár elismeri, hogy nehéz lehet annak meghatározása, hogy mikor kell lazítani, és mikor szigorítani a szabályokat, úgy érzi, hogy egyes korlátok bizonyos fokú rugalmassága csökkentheti a szabályozás prociklikus hatását.

4.4 Az EGSZB aggodalmát fejezi ki a *de minimis* küszöbök meghatározása miatt; az ezek alatt működő vállalatokra nem vonatkoznának az irányelv szabályai. Az EGSZB általános véleménye az, hogy minden vállalat számára elő kellene írni a valódi piaci átláthatósághoz és a befektetők védelméhez szükséges minimális előfeltételek biztosítása szempontjából kulcsfontosságú információk rögzítését, majd benyújtását.

4.4.1 Az átláthatóság és a befektetők védelmének biztosításával összhangban részletesebb, lehetőség szerint termékenkénti és küszöbértékenkénti információkat kellene megkövetelni. E tárgyban ugyanakkor az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottság által eddig elvégzettnél részletesebb empirikus elemzésre van szükség annak érdekében, hogy megfelelő kritériumot találjunk az ilyen küszöbök megállapításához.

4.4.2 Az EGSZB véleménye szerint az IOSCO által a közelmúltban a fedezeti alapokra vonatkozóan közzétett, rendszerkockázattal kapcsolatos adatkövetelmények (amelyek átszabhatók más alternatív befektetési alapokra is) előrelépést jelentenek. Ezekben tizenegy adatkategóriát különítenek el a vezetőségről és a tanácsadókról szóló információktól (amelyeket minden alaptól meg kellene követelni) a kölcsönfelvétellel, kockázattal és hitelpartner-kockázati kitettséggel kapcsolatos adatokig, amelyekre leginkább a nagy tőkeáttétellel működő alapoktól van szükség. Ezek az iránymutatások nemzetközi szintű támogatást élveznek, a G20 és a Pénzügyi Stabilitási Tanács (FSB) kezdeményezésére készültek, és 2010 szeptemberében lépnek hatályba.

4.5 A fenti pontok ahhoz a tényhez kapcsolódnak, hogy az alternatív befektetési alapok ágazata túlságosan változatos ahhoz, hogy tökéletesen homogén szabályozási keretet lehessen bevezetni az ide tartozó különböző termékekre. A gyakorlatban az alapkezelő vállalatok konkrét területekre szakosodnak (ingatlanbefektetési alapokra, fedezeti alapokra vagy magántőkealapokra). A javaslat csak a tőkeáttétellel finanszírozott alapokra és a magántőkealapokra koncentrál. Amint az EGSZB az alapok iparági szerkezetváltásra gyakorolt hatásáról szóló véleményében (előadó: Peter Morgan) hangsúlyozta, az alternatív befektetési alapok annyira sokfélék, hogy differenciáltabb megközelítést tesznek szükségessé.

4.6 Az EGSZB reméli, hogy Barnier biztos kezdeményezése az egységes európai útvéll meghatározásával kapcsolatban, mely az EU-n kívüli kezelőkre és alapokra is vonatkozik, a közös nemzetközi szintű megoldások kezdetét jelenti.

4.6.1 Az EGSZB egyetért azzal a felkínált lehetőséggel, hogy az EU-n kívüli székhellyel rendelkező befektetési alapok is hasonló feltételek mellett működhessenek. Az EGSZB reméli, hogy az Európai Bizottság biztosítja, hogy a külföldi kezelőkre és alapokra alkalmazandó minőségi és átláthatósági normák ténylegesen megfeleljenek a közösségi normáknak.

4.6.2 Minthogy az irányelv célkitűzései közé kellene tartoznia annak is, hogy javítsa az EU-n kívüli alapok által nyújtott garanciákat ahelyett, hogy hátrányos helyzetbe hozná azokat, gyakorlatilag kizárva őket az egységes piacról, az EGSZB kéri annak azonnali tisztázását, hogy milyen feltételeknek kell megfelelniük ezeknek az alapoknak ahhoz, hogy szabadon beléphessenek az egységes piacra.

4.7 Az EGSZB úgy véli, hogy ha az irányelv elfogadásához nem társulnak hasonló intézkedések a jelentősebb EU-n kívüli országokban, a szabályok könnyen megkerülhetők lehetnek úgy, hogy egyes tevékenységeket külső, európai szabályozás alá nem tartozó területekre helyeznek át. Ez pedig veszélybe sodorná az európai pénzügyi szektor fő ágazatainak versenyképességét, és káros hatásokkal járna mind a foglalkoztatásra, mind pedig a jólét- és vagyonteremtésre.

4.8 Az EGSZB nem érti annak a szabálynak az okát, miszerint a letétkezelőnek hitelintézetnek kell lennie. A független letétkezelők fontos garanciát jelenthetnek a befektetők számára a csalások és a visszaélések ellen. A szigorúbb szabályok bevezetése kétségkívül üdvözlendő. Az EGSZB azonban kéri annak tisztázását, hogy miért szándékoznak a letétkezelői szerepet hitelintézetekre korlátozni, miközben például a MiFID irányelv lehetővé teszi, hogy más befektetési vállalkozások megszerezzék ügyfeleik vállalkozásait.

4.9 Az alternatív befektetési alapok közé tartoznak a magántőkealapok is, amelyek a tőzsdén nem jegyzett vállalatok részvényeibe fektetnek be.

4.9.1 A magántőke fontos kockázatitőke-forrás az induló és az innovatív vállalatok számára, nem beszélve a terjeszkedő vagy átszervezés alatt álló vállalatokról. Az EGSZB már korábban⁽⁴⁾ tárgyalta, hogy milyen hatással lehetnek a magántőkealapok a gazdasági rendszerre és az ipari szerkezetváltásra.

4.9.2 Az irányelvjavaslat számos cikket szán (V. fejezet, 2. szakasz) külön azoknak az alapoknak, amelyek tőzsdén nem jegyzett társaságokban szereznek ellenőrző befolyást (pontosabban azoknak az alapoknak, amelyek egy társaságban megszerzik a szavazati jogok legalább 30 %-át).

4.9.3 A benyújtandó információ meglehetősen részletes, és sok tekintetben hasonlít a tőzsdén jegyzett vállalatok átvételével kapcsolatos tájékoztatási követelményekre. Meg kell fogalmazni egy a tőzsdén jegyzett társaságokéhoz hasonló vállalatirányítási kódexet is. Mindezt az információt az érintett vállalat, a részvényesek, a munkavállalói képviselők és maguk a munkavállalók rendelkezésére kell bocsátani.

⁽⁴⁾ HL C 128., 2010.5.18., 56. o.

4.9.4 Az EGSZB üdvözli a javasolt irányítási, tájékoztatási és kommunikációs kötelezettségek kiterjedését és részletességét, különösen amennyiben a céljuk az érdekcsoportok – például a kisebbségi részvényesek és a munkavállalók – érdekeinek védelme. Úgy érzi továbbá, hogy ezeknek a szabályoknak nem szabadna más, magán- vagy intézményi befektetők tulajdonában álló befektetési eszközök javára hátrányos helyzetbe hozni a magántőkealapokat.

4.9.5 Az EGSZB kéri, hogy ezek a szabályok már a szavazati jogok 25 %-ának megszerzésétől legyenek érvényesek, valamint hogy a vállalatirányítási kódex kifejezetten védje a hatályos kollektív megállapodást. Ismertetni kell a munkavállalókat érintő esetleges következményeket, az információszolgáltatásnak pedig jóhiszeműen és haladéktalanul kell megtörténnie. A tájékoztatási és konzultációs követelményeknek való nem megfelelés ahhoz

vezet, hogy az ABAK és/vagy a célvállalat által hozott határozatok elvesztik jogérvényüket.

4.9.6 Az EGSZB javasolja, hogy az irányelv vezessen be a szavatolótőke- és a likviditási arányra vonatkozó minimumkövetelményeket a célvállalatokra vonatkozóan. Az osztalékkifizetések számát évi egy alkalomra kellene korlátozni, és azok összege nem haladhatja meg a nyereséget. Az említett rátákra vonatkozó minimumkövetelményeket nem teljesítő célvállalkozások nem fizethetnek osztalékot.

4.10 Ezek a tájékoztatási követelmények nem terjednek ki a kkv-kban szerzett ellenőrzésre. Az EGSZB az irányelv ezen pontját kifogásolja, ugyanis a befektetők és a piaci integritás védelme olyan sérthetetlen alapelv, amelyet minden, alternatív befektetési alapokat kezelő vállalatra alkalmazni kell.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 29-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság 25. éves jelentése a közösségi jog alkalmazásának ellenőrzéséről (2007)

COM(2008) 777 végleges

(2011/C 18/17)

Előadó: **Christoph LECHNER**

2008. november 18-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 25. éves jelentése a közösségi jog alkalmazásának ellenőrzéséről (2007)

COM(2008) 777 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2010. március 2-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28 –29-én tartott, 462. plenáris ülésén (az április 29-i ülésnapon) 120 szavazattal 4 ellenében elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Néhány tagállamban még mindig gondot okoz az irányelvek rendelkezéseinek végrehajtását szolgáló szabályok kialakítása. Az irányelvek különféle lehetőségeket kínálnak az átültetéshez: a tagállamoknak a nemzeti végrehajtási intézkedések megválasztását illetően viszonylag nagy mozgásteret hagyó választható rendelkezésektől egészen a normatív, illetve feltétel nélküli rendelkezésekig. Ezért egyensúlyt kell találni a rendelkezések egy az egyben történő, automatikus átvétele és a túlságosan nagy mozgástér között.

1.2 Az EGSZB egyetért azzal, hogy az Európai Bizottság előtérbe helyezze az alábbiakat:

- az irányelvek túlságosan késedelmes átültetésének problémája,
- több megelőző intézkedés meghozatala, ideértve a hatásvizsgálatok elkészítése során a végrehajtást és a megfelelőségi kérdéseket vizsgáló elemzéseket,
- a polgárok és a vállalkozások számára történő információnyújtás javítása és hatékonyabb segítségnyújtás problémáik megoldásában,
- a legfontosabb ügyek rangsorolása, valamint a tagállamokkal folytatott szoros együttműködés a jogsértések orvoslásának meggyorsítása terén.

1.3 Az EGSZB üdvözlöi az Európai Bizottság arra vonatkozó kijelentéseit, hogy továbbra is prioritást élveznek az alapvető jogokra és a szabad mozgásra széles körű hatást gyakorló problémák, és kiemelten kezelik az olyan jogsértéseket, melyek eredményeként a polgárokat jelentős mértékben vagy ismétlődően

közvetlen kár éri, vagy életminőségük jelentős mértékben romlik.

1.4 Az EGSZB kezdeményezőbb fellépést javasol, például a következőket:

- könnyebben végrehajtható jogszabályok kidolgozása közösségi szinten,
- kezdettől fogva pontos és folyamatosan frissített megfelelési táblázat vezetése,
- olyan átültetés engedélyezése, melynek során célzottan utalnak az irányelv normatív, illetve feltétel nélküli rendelkezéseire.

1.5 Az EGSZB azokra a területekre is utal azonban, amelyeken a jogszabályok tervezését, kialakítását és átültetését a proaktív megközelítésre kellene alapozni. Ennek összefüggésében az EGSZB megállapítja, hogy a rendelkezések és szabályozások nem jelentik mindig az egyetlen, és nem is feltétlenül a legjobb utat a kívánt célok elérésére.

1.6 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottságnak a jogsértési eljárások hatékonyabb kezelésére kellene törekednie, különösen a késedelmes átültetésre vonatkozó gyorsított eljárás európai bizottsági alkalmazását illetően.

1.7 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottságnak a jogsértéssel kapcsolatos eljárások lefolytatásából adódó munkaterhét eredményesen lehetne csökkenteni olyan további problémamegoldó mechanizmusokkal, mint például a SOLVIT, az IMI, a munkavállalók kiküldetéséhez ajánlott információátadási rendszer és az EU PILOT.

1.8 Az EGSZB szerint javítani kell a civil társadalom és a nyilvánosság számára az „Európa-portálon” keresztül a különféle panaszjeladásokról nyújtott tájékoztatás módját – a bírósági ítéleteknek megfelelően tiszteletben tartva az olyan eltérést, amely a közérdek védelmének alapul.

1.8.1 Az EGSZB javasolja továbbá, hogy a megfelelő honlapon bővítsék az információs kínálatot, és tegyék közzé az Európai Bizottság jogsértésekkel kapcsolatos döntéseit a panasz nyilvántartásba vételétől egészen a szabálysértési eljárás lezárásáig.

1.9 Ezen túlmenően az egész Unióra kiterjedő kollektív jogorvoslati lehetőségeket kellene fontolóra venni, melyek kiegészíthetik a tagállami önszabályozási mechanizmusok erősítését szolgáló, jelenleg előkészítés alatt álló kezdeményezéseket a fogyasztói és versenyjogok terén.

1.10 Az EGSZB – a közösségi jog alkalmazásával kapcsolatos civil társadalmi nézetek figyelembevételével, és ezáltal az EU-ban a jogalkalmazás támogatása érdekében – javasolja, hogy az Európai Bizottság a jövőben rendszeresen kérje ki a véleményét az éves jelentés tárgyában.

2. Az Európai Bizottság jelentése ⁽¹⁾

2.1 A Szerződés őreként az Európai Bizottság hatásköre és felelőssége az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítása, azaz annak ellenőrzése, hogy a tagállamok tiszteletben tartják-e a Szerződésben foglalt szabályokat és a másodlagos joganyagot. A Szerződés szabályai – a 27 tagállamban hatályos 10 000 rendelet és több mint 1 700 irányelv – kiterjedt joganyagot képez. Emiatt elkerülhetetlen, hogy a jog alkalmazása során számos különböző kérdés és kihívás merüljön fel. Egyes területeken speciális kihívásokkal jár a végrehajtás.

2.2 2007 szeptemberében az Európai Bizottság közleményt fogadott el „Az eredmények Európája – a közösségi jog alkalmazása” címmel, ⁽²⁾ mely szerint az Európai Bizottság „éves jelentésében nagyobb hangsúlyt fog fektetni a stratégiai kérdésekre, az egyes ágazatokra irányadó jog jelenlegi állapotának értékelésére, a prioritásokra és a további munka programozására”, hogy hozzájáruljon „az arról folytatott stratégiai fontosságú intézményközi párbeszédhez, hogy a közösségi jog milyen mértékben éri el a kitűzött célokat, milyen problémákkal szembesül, és milyen megoldásokat lehetne alkalmazni”.

2.3 Ez a jelentés kiemeli a jog alkalmazása során felmerülő kihívásokat, és három fő cselekvési területet állapít meg: 1) megelőzés; 2) a polgárok számára történő információnyújtás és segítségnyújtás problémáinak megoldásában; 3) a panaszok és jogsértések kezelése során alkalmazott rangsorolás. A jelentés hangsúlyozza továbbá az Európai Bizottság és a tagállamok közötti erős partnerséget, a jogi eszközök alkalmazását elősegítő szakértői csoportokban történő együttműködést és a problémamegoldást célzó proaktív együttműködést.

⁽¹⁾ COM(2008) 777 végleges – SEC(2008) 2855.1. és 2. pont.

⁽²⁾ COM(2007) 502 végleges, 2007. szeptember 5. Lásd az EGSZB ebben a tárgyban kidolgozott véleményét is: HL C 204., 2008.8.9., 9. o.

2.4 Elemzés ágazatok szerint: igen jelentős a panaszok és a jogsértéssel kapcsolatos ügyek száma a környezetvédelem, a belső piac, az adóügy és a vámunió, az energiaügy, a közlekedés és a foglalkoztatás, a szociális ügyek és esélyegyenlőség, az egészségügy és a fogyasztókat érintő kérdések, valamint a jogérvényesülés, a szabadság és a biztonság területén. Más ágazatokban, például a mezőgazdaságban, az oktatásban és a kultúrában alig tapasztalható késedelem az irányelvek átültetését illetően. ⁽³⁾

2.4.1 Az irányelvek késedelmes átültetése miatt 2007-ben az alábbi területeken került sor új jogsértési eljárásokra:

- belső piac és szolgáltatások (206),
- az áruk szabad mozgására vonatkozó közösségi joganyag (227),
- egészségügy és fogyasztóvédelem (több mint 330),
- közösségi környezetvédelmi jogszabályok (125).

2.5 Az alábbi példák jól mutatják az átültetési nehézségek különbségeit, illetve azt, hogy ez milyen következményekkel jár a polgároknak nézve.

Közbeszerzés:

- 2007-ben a közbeszerzés terén 344 jogsértési ügyet kezeltek. Ebből 142-t (41 %) sikerült lezárni, csak 12-t (kb. 3,5 %) terjesztettek a Bíróság elé. A kérdéses 344 ügy közül mintegy 200 bizonyult valóban jogsértésnek, ezek 25 %-a számított kiemelt ügynek.

- A közbeszerzési irányelvek átültetése terén ⁽⁴⁾ 2007-ben sikerült lezárni a nyílt jogsértési eljárást hét tagállam ellen abból a tízből, amelyek nem jelentették be időben a nemzeti végrehajtási intézkedéseket. 2007 végén csak három olyan tagállam volt – Belgium, Luxemburg és Portugália –, amely még mindig nem jelentette be végrehajtási intézkedéseit. Időközben Luxemburg az egyetlen tagállam, amely ellen továbbra is jogsértési eljárás van folyamatban. ⁽⁵⁾

Fogyasztói kérdések:

- A belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló irányelvet ⁽⁶⁾ 2007. június 12-ig kellett átültetni. E határidő lejártakor még 22 tagállam nem tájékoztatta az Európai Bizottságot a végrehajtási intézkedésekről, amiért az Európai Bizottság hivatalos írásbeli figyelmeztetésben részesítette őket. Ezt követően hat tagállam 2007 vége előtt tájékoztatást nyújtott a végrehajtási intézkedésekről.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_directives/mne_sector_na_20091124_en.pdf.

⁽⁴⁾ HL L 134., 2001.4.30., 1. o., HL L 134., 2004.4.30., 114. o.

⁽⁵⁾ COM(2008) 777 végleges – SEC(2008) 2854., 2009. november 18., 206. o.

⁽⁶⁾ HL L 149., 2005.6.11., 22. o.

— 2007-ben az Európai Bizottság a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló, 93/13/EGK irányelv átültetését is ellenőrizte az EU-hoz 2004 májusában csatlakozott 10 tagállamban. A tíz tagállam közül kilencben különböző komolyságú átültetési problémákat állapított meg, és a jogsértési eljárás elindítását megelőzően írásban fordult ezekhez az államokhoz.

— A fogyasztói pénzügyi szolgáltatások távértékesítéssel történő forgalmazásáról szóló irányelv⁽⁷⁾ vonatkozásában több lehetséges átültetési problémára derült fény, 2007 folyamán azonban egyetlen olyan panasz sem érkezett az irányelvvel kapcsolatban, amelyben a polgárok a végrehajtást sérelmezték volna.

2.6 A közösségi jog különböző területeinek jelenlegi helyzetére vonatkozó további részletek, valamint a jogsértésekhez kapcsolódó ügyek teljes listája és az azokra vonatkozó statisztikák az Európai Bizottság szolgálatainak e jelentés mellékletét képező munkadokumentumaiban találhatók meg.⁽⁸⁾

3. Általános megjegyzések

3.1 A jelentésből, valamint a mellékletben található, részben nehezen érthető munkadokumentumokból egyértelműen kitűnik, hogy egyes tagállamokban még mindig gondot okoz az irányelvek rendelkezéseinek végrehajtását szolgáló szabályok kialakítása. Bármilyen egyszerűnek is tűnik elméletben az átültetés, a gyakorlatban megesik, hogy egyes közösségi jogi fogalmaknak nincs megfelelőjük az adott ország jogi terminológiájában,⁽⁹⁾ vagy hogy a közösségi jogi fogalom értelmének és jelentésének kifejtésekor nem történik utalás a tagállami jogra.⁽¹⁰⁾

3.2 Az irányelvek különféle lehetőségeket kínálnak az átültetéshez: a tagállamoknak a nemzeti végrehajtási intézkedések megválasztását illetően viszonylag nagy mozgásteret hagyó választható rendelkezésektől egészen a normatív, illetve feltétel nélküli rendelkezésekig (például fogalommeghatározások, anyagokat, tárgyakat és termékeket felsoroló jegyzékek és táblázatok, melyek arra kötelezik a tagállamokat, hogy az irányelv rendelkezéseinek való megfelelés érdekében „egyszerű végrehajtási intézkedéseket” hozzanak).

3.3 Az új rendelkezéseknek jogbiztonságot kell szavatolniuk, azaz el kell kerülni, hogy a nemzeti jogszabályokban felesleges, illetve ellentmondásos kijelentések maradjanak. Ezért egyensúlyt kell találni a rendelkezések egy az egyben történő, automatikus átvétele és a túlságosan nagy mozgáster között.

3.4 Az átültetés azonban nem csupán a közösségi jogi fogalmak nemzeti jogba való beépítését jelenti: egy konkrét folyamatról is szó van. Ezzel összefüggésben az irányelvnek az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való közzététele után a tagállamoknak azonnal fel kellene gyorsítaniuk az átültetési folyamatot, amennyiben az átültetéssel megbízott nemzeti hivata-

lokat – amelyek erre a célra kialakított, frissített adatbankkal rendelkezhetnek és kellene hogy rendelkezzenek – arra utasítják, hogy együttműködjenek más tagállamok hivatalaival egy olyan hálózaton keresztül, amelynek segítségével megoszthatják egymással tapasztalataikat, és elemezhetik az adott rendelkezések végrehajtásakor felmerülő nehézségeket.

3.5 Az Európai Bizottság utal rá, hogy összpontosítani kell az alábbiakra:

— az irányelvek túlságosan késedelmes átültetésének problémája,

— több megelőző intézkedés meghozatala, ideértve a hatásvizsgálatok elkészítése során a végrehajtást és a megfelelőségi kérdéseket vizsgáló elemzéseket,

— a polgárok és a vállalkozások számára történő információnyújtás javítása és hatékonyabb segítségnyújtás problémáinak megoldásában, illetve

— a legfontosabb ügyek rangsorolása, valamint a tagállamokkal folytatott szoros együttműködés a jogsértések orvoslásának meggyorsítása terén.

3.5.1 Az EGSZB üdvözlölné a jogsértési eljárások kezelése során alkalmazott rangsorolást, ahogy azt az utolsó pont említi. Tudomásul veszi továbbá, hogy itt politikai döntések is érvényesülnek, nem csupán olyan tisztán technikai jellegűek, amelyeknél hiányzik a külső vizsgálat, az ellenőrzés és az átláthatóság. Ezzel kapcsolatban az Európai Bizottságnak a jogsértések elsőbbséggel történő kezeléséről hozandó döntéseket illetően megfelelő formában konzultálnia kellene a civil társadalommal. Az EGSZB ennek ellenére elégedetten fogadja, hogy figyelembe vették néhány korábbi ajánlását – mindenekelőtt a civil szervezetekkel, a szociális partnerekkel, a szakértőkkel és a szakemberekkel az átültetési folyamat előkészítésekor folytatandó konzultációt illetően.⁽¹¹⁾

3.5.2 Az EGSZB üdvözlöli továbbá az Európai Bizottság arra vonatkozó kijelentéseit, hogy továbbra is prioritást élveznek az alapvető jogokra és a szabad mozgásra széles körű hatást gyakorló problémák. Üdvözlendő az is, hogy kiemelten kezelik az olyan jogsértéseket, melyek eredményeként a polgárokat jelentős mértékben vagy ismétlődően közvetlen kár éri, vagy életminőségük jelentős mértékben romlik.

3.6 Az EGSZB meg szeretné ragadni az alkalmat egy kezdeményezőbb megközelítés ösztönzésére. A közösségi jog korrekt átültetésének megkönnyítése érdekében különféle szabályok, többek között az alábbiak betartását javasolja:

— közösségi szinten olyan jogszabályokat kellene kidolgozni, amelyeket könnyebb átültetni, tekintve hogy a jogbiztonsághoz elengedhetetlen fogalmi koherencia és viszonylagos stabilitás jellemzi őket. 2007-ben a tagállami bíróságok az EK-Szerződés 234. cikke értelmében 265 esetben kérték fel előzetes döntésre az Európai Bíróságot,⁽¹²⁾

⁽⁷⁾ HL L 271., 2002.10.09., 16. o.

⁽⁸⁾ COM(2008) 777 végleges – SEC(2008) 2854 és SEC(2008) 2855.

⁽⁹⁾ Lásd a C-233/00. sz. az Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság ügyben 2003. június 26-án hozott európai bírósági ítéletet, EBHT 2003., I-66. o.

⁽¹⁰⁾ Lásd a C-287/98. sz. Luxemburgi Nagyhercegség kontra Berthe Linster, Aloyse Linster és Yvonne Linster ügyben 2000. szeptember 19-én hozott európai bírósági ítéletet, EBHT 2000., I-69. o.

⁽¹¹⁾ HL C 24., 2006.1.31., 39. o., HL C 24., 2006.1.31., 52. o.

⁽¹²⁾ COM(2008) 777 végleges – SEC(2008) 2855, VI. melléklet, 1. o.

- az irányelvjavaslatról szóló viták kezdetétől fogva pontos és folyamatosan frissített megfelelési táblázatot kellene vezetni (ami számos tagállamra már jellemző, és a többire is ki kellene terjeszteni),
- engedélyezni kellene az olyan átültetést, melynek során célzottan utalnak az irányelv normatív, illetve feltétel nélküli rendelkezéseire (ilyenek például az irányelvhez csatolt táblázatok).

3.7 Az EGSZB azokra a területekre is utal azonban, amelyeken a jogszabályok tervezését, kialakítását és átültetését a proaktív megközelítésre⁽¹³⁾ kellene alapozni. Ennek összefüggésében az EGSZB megállapítja, hogy a rendelkezések és szabályozások nem jelentik mindig az egyetlen, és nem is feltétlenül a legjobb utat a kívánt célok elérésére. Előfordul, hogy a szabályozásért felelős szerv úgy tudja leginkább támogatni az értékes célkitűzéseket, ha nem hoz szabályozó intézkedéseket, és adott esetben önszabályozásra és együttműködésre buzdít. Ilyenkor a szubszidiaritás, az arányosság, a megelőzés és a fenntarthatóság központi elvei új jelentőséget kapnak.

4. Részletes megjegyzések

4.1 2007-ben 1 196 új jogszértés esetében volt szó a közösségi irányelvek átültetését szolgáló nemzeti intézkedések bejelentésének elmulasztásáról vagy késedelméről. Az Európai Bizottság általános maximális referencia-időszaka az európai bírósági ügyeket illetően 12 hónap:⁽¹⁴⁾ ezen belül kell meghozni az ítéletet vagy lezárni az ügyet akkor is, ha alapos vizsgálatra van szükség. Az EGSZB úgy véli, hogy az ilyen jellegű – külön elemzést vagy értékelést nem igénylő – eseteknél gyorsabb cselekvésre lenne szükség. Az Európai Bizottságnak a jogszértési eljárások jobb lefolytatására kellene törekednie, különösen a késedelmes átültetésre vonatkozó gyorsított eljárás európai bizottsági alkalmazását illetően.

4.1.1 Megjegyzendő azonban az is, hogy a (2009 szeptemberéig) elfogadott irányelvek 99,4 %-ánál már ismertették a nemzeti végrehajtási intézkedéseket.⁽¹⁵⁾

4.2 Az EGSZB azt az elképzelést is támogatja, hogy az átültetéssel megbízott nemzeti hivatalok között hálózatokat hozzanak létre és biztosítsák az információátadást, de csak akkor, ha ez a rendszer nem jelent adminisztratív többletterhet vagy az ediginél még átláthatatlanabb struktúrákat.

⁽¹³⁾ HL C 175., 2009.7.28., 26. o.

⁽¹⁴⁾ Az Európai Bizottság időközben – a hatásvizsgálatra vonatkozó európai bizottsági iránymutatások 2009-ben elfogadott átdolgozásával – javította többek között a végrehajtási követelmények hatásvizsgálat-értékelését (http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_en.htm#_guidelines). Tervezi továbbá, hogy politikai nyilatkozatot fogad el az EUMSz. Európai Bíróság általi pénzbírság megállapításáról szóló, 260. cikkének alkalmazásáról.

⁽¹⁵⁾ Lásd: http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_hu.htm.

4.3 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottságnak a jogszértési eljárások lefolytatásából adódó munkaterhét eredményesen lehetne csökkenteni olyan további problémamegoldó mechanizmusokkal, mint például a SOLVIT, a belső piaci információs rendszer (IMI),⁽¹⁶⁾ a munkavállalók kiküldetéséhez az Európai Bizottság által ajánlott információátadási rendszer⁽¹⁷⁾ és az EU PILOT, de feltétel, hogy az Európai Bizottság továbbra is rendszeresen elvégezze az átültetett szövegek megfelelőség-értékelését, vizsgálva az átültetésből adódó kockázatokat is.

4.4 Az EGSZB egyetért azzal, hogy „szükség van [az Európai] Bizottság és a tagállamok közötti folyamatos, proaktív együttműködésre”, ahogy ezt az európai bizottsági jelentés is kiemeli. Ez az együttműködés még eredményesebb lenne, ha korábbi szakaszban kerülne rá sor, és tagállami tisztviselőket célzó, a közösségi jog átültetéséről szóló tanfolyamok keretében valósulna meg. Az Európai Bizottság részt vehetne a tanfolyamigények megállapításában.

4.5 Az EGSZB szerint javítani kell a civil társadalom és a nyilvánosság számára az „Európa-portálon” keresztül a különféle panaszjeladásokról nyújtott tájékoztatás módját. Az „átlagpolgár” számára jelenleg komoly feladat annak megértése, hogy mikor nyújthat be panaszt az Európai Bizottsághoz, illetve mikor részesítendő előnyben más jogi eszközök, például az országon belüli békeltető eljárások alkalmazása vagy a nemzeti ombudsman felkérése.⁽¹⁸⁾

4.6 Az EGSZB üdvözlözi az Európai Bizottság új munkamódszerét (EU PILOT), melynek értelmében az Európai Bizottsághoz érkező információkéréseket és panaszokat azonnal továbbítják az illető tagállamnak olyan ügyekben, amelyekhez a tényállás vagy jogi helyzet gyors tisztázására van szükség a tagállamban.

4.7 Az egész Unióra kiterjedő kollektív jogorvoslati lehetőségeket kellene fontolóra venni, melyek kiegészíthetik a tagállami önszabályozási mechanizmusok erősítését szolgáló, jelenleg előkészítés alatt álló kezdeményezéseket a fogyasztói és versenyjogok⁽¹⁹⁾ terén.

4.8 Az Európai Bizottság honlapot indított a közösségi jog alkalmazásáról,⁽²⁰⁾ amelyen már most fontos információk olvashatók a közösségi jog átültetéséről – a bírósági ítéleteknek megfelelően tiszteletben tartva az olyan eltérést, amely a közérdek védelmének alapul.

⁽¹⁶⁾ Lásd: *Az egységes piacon rejlő előnyök kamatoztatása az igazgatási együttműködés továbbfejlesztése révén*, CESE 1694/2009), 2009. november 5.

⁽¹⁷⁾ Lásd: HL C 85., 2008.4.4., 1. o.

⁽¹⁸⁾ Lásd: http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_hu.htm.

⁽¹⁹⁾ HL C 128., 2010.5.18., 97. o.

⁽²⁰⁾ Lásd: http://ec.europa.eu/community_law/index_hu.htm.

4.8.1 A közérdek védelme teszi megalapozottá az azokhoz a hivatalos felszólításokhoz és indokolással ellátott véleményekhez való hozzáférés elutasítását, melyeket jogsértési eljárásokkal, illetve ellenőrzésekkel, vizsgálatokkal és bírósági eljárásokkal kapcsolatban fogalmaztak meg.⁽²¹⁾ Fontos azonban kiemelni, hogy az Európai Bizottság nem kizárólag egy jogsértési eljárás lehetséges elindítására hivatkozhat, ha a közérdek védelmére való tekintettel indokolni kívánja egy adott polgár kérelmében megjelölt dokumentumokhoz való hozzáférés elutasítását.⁽²²⁾

4.9 Ennek kiegészítéseként az EGSZB javasolja, hogy a megfelelő honlapokra tegyék fel a rendelkezésre álló információkat, és – tiszteletben tartva a közérdek joggyakorlat által meghatározott védelmét – így tegyék közzé az Európai

Bizottság jogsértésekkel kapcsolatos döntéseit a panasz nyilvántartásba vételétől egészen a szabálysértési eljárás lezárásáig, mivel a hatékony politika alapja a hatékony tájékoztatási és kommunikációs rendszer.

4.10 Ez az első olyan alkalom, hogy az Európai Bizottság – az EGSZB kezdeményezésére – konzultált az EGSZB-vel a közösségi jog alkalmazásának ellenőrzéséről készült jelentés tárgyában. Az EGSZB – a közösségi jog alkalmazásával kapcsolatos civil társadalmi szempontok figyelembevétele, és ezáltal az uniós jogalkalmazás támogatása érdekében – javasolja, hogy az Európai Bizottság a jövőben rendszeresen kérje ki véleményét a jelentésről.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 29-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

⁽²¹⁾ Lásd a T-105/95. sz. WWF UK (World Wide Fund for Nature) kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1997. március 5-én az Elsőfokú Bíróság által hozott ítélet 63. pontját és az utána következő pontokat.

⁽²²⁾ Lásd a T-191/99. sz. David Petrie et.al kontra Európai Bizottság ügyben 2001. december 11-én az Elsőfokú Bíróság által hozott ítéletet.

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 – A fogyasztóvédelmi közösségi vívmányok végrehajtásáról

(COM(2009) 330 végleges)

(2011/C 18/18)

Előadó: **Jorge PEGADO LIZ**

2009. július 2-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 a fogyasztóvédelmi közösségi vívmányok végrehajtásáról

COM(2009) 330 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2010. március 2-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28–29-én tartott, 462. plenáris ülésén (az április 29-i ülésnapon) 119 szavazattal 10 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB üdvözlí az Európai Bizottság kezdeményezését, amelyben első alkalommal ad hangot a fogyasztóvédelmi közösségi vívmányok alkalmazásával kapcsolatos aggodalmainak.

1.2 Az EGSZB azonban hangsúlyozni szeretné, hogy – szigorúan jogi szempontból – a fogyasztóvédelmi közösségi joganyag alkalmazása nem különbözik lényegesen az általános közösségi joganyag alkalmazásától. Ennek kapcsán utalni szeretne az e témakörben kidolgozott különböző véleményeire.

1.3 Elismeri azonban, hogy – társadalmi szempontból nézve – a fogyasztóknak általában a fogyasztóvédelem terén tapasztalható hátrányos helyzete miatt, amely köztudottan gyenge pozíciót biztosít nekik egy természeténél fogva kiegyensúlyozatlan jogi kapcsolatban, különleges figyelmet kell fordítani a közösségi joganyagnak a különböző nemzeti rendszerek keretében történő végrehajtására.

1.4 Gazdasági szempontból nézve a joganyag különböző tagállamokbeli végrehajtásában mutatkozó egyértelmű különbség torzulásokhoz vezethet a belső piacon, és veszélyezteti az egészséges, méltányos verseny akadálytalan működését.

1.5 A 2.1., 3.14., 4.2., 4.3., 4.4., 4.5. és 4.6. pontban említett haladás ellenére az EGSZB sajnálattal állapítja meg, hogy az Európai Bizottság elmulasztotta a lehetőséget arra, hogy informatív, strukturált dokumentumot tegyen közzé a fogyasztóvédelmi közösségi joganyag alkalmazásának aktuális helyzetéről, pontosan meghatározza a jogszabályok alkalmazásának jellegét és alapvető paramétereit, és előrelépést tegyen számos egyértel-

műen meghatározott, megvalósítható, a helyzet mielőbbi javítását szolgáló intézkedésre tett javaslattal.

1.6 Az EGSZB csalódottan látja, hogy az Európai Bizottság még csak azt a következtetést sem vonta le, hogy ténylegesen komoly hiányosságok vannak a fogyasztóvédelmi közösségi joganyag alkalmazásában, nem értékeli ezeket a hiányosságokat mennyiségi és minőségi szempontból, valamint nem határozza meg és nem elemzi ezek okait.

1.7 Ugyanilyen csalódást keltő, hogy ehelyett az Európai Bizottság mindössze megállapítja azt, amiről már megegyezés született, ezáltal kihagy egy politikai lehetőséget, számos megalapozatlan, gyakorlati értékkel nem rendelkező véleményt közöl, és megmagyarázhatatlan módon nem jelent be egyetlen új kezdeményezést sem, sőt még csak azt sem vizsgálja meg, milyen pénzügyi források lennének szükségesek.

1.8 Még a már a korábbi stratégiai dokumentumokban meghatározott iránymutatásokkal kapcsolatos pozitív fejlemények esetében is hiányzik a koherenciát biztosító vezérfonal. Különösen érdemes lett volna figyelembe venni a 2006/2004/EK rendelet ⁽¹⁾ alkalmazásának pozitív eredményeit és a rendelet alkalmazásáról szóló, jól kidolgozott jelentést, amelyet mindenképpen a közleménnyel együtt kell olvasni annak megértéséhez.

1.9 Az EGSZB sajnálattal veszi tudomásul, hogy az Európai Bizottság nem használta ki ezt a lehetőséget annak a gyakran hangoztatott kérésnek a figyelembevételére, hogy a fogyasztói viták bíróságon kívüli rendezésében illetékes intézményekre vonatkozó elvekre tett ajánlásokból kötelező jellegű irányelvek vagy rendeletek jöjjenek létre.

⁽¹⁾ HL L 364., 2004.12.9., 1. o.

1.10 Az EGSZB nyomatékosan ajánlja, hogy az Európai Bizottság a közeljövőben újra vizsgálja meg a fogyasztóvédelmi joganyag végrehajtásának témáját, mégpedig egy szélesebb körű kutatáson és valamennyi szereplővel való konzultáción alapuló eszköz, például egy fehér könyv szélesebb keretében, amelynek alapján egy valódi, mélyrehatóbb és az egész Közösségre kiterjedő politikai stratégiát határozhat meg ezen a területen.

2. Bevezetés

2.1 Az Európai Bizottság felhívja a figyelmet a fogyasztóvédelmi közösségi vívmányok végrehajtására, ezáltal első alkalommal helyezi középpontba a jogalkotás hatékonyságának kérdését, ez pedig üdvözlendő. Ezáltal megmutatja, hogy a papíron létező jogszabályok mellett azok végrehajtása iránt is érdeklődik, vagyis aziránt, hogy milyen módon fogadják el, értelmezik és alkalmazzák a jogi előírásokat az érintettek, vagyis a közhivatalok – főként a bíróságok –, a vállalkozások és általában véve a közvélemény.

2.2 Ezt a problémát az EGSZB már régóta hangsúlyozza véleményeiben, amelyek több alkalommal felhívták a figyelmet ennek fontosságára, valamint ajánlásokat és javaslatokat tettek a meghozandó intézkedésekre⁽²⁾, így például a következő saját kezdeményezésű véleményekben: „Fogyasztóvédelmi politika a bővítés után”⁽³⁾, „Hogyan tehető hatékonyabbá az EU-jogszabályok végrehajtása és betartatása”⁽⁴⁾, valamint „A proaktív jogalkotásra irányuló megközelítés – újabb lépés a jobb közösségi szintű szabályozás felé”⁽⁵⁾.

2.3 Ennek fényében létfontosságú, hogy különbséget tegyünk aközött, hogy a szabályokkal megcélzott résztvevők – akiknek motivációja és ösztönzői szociológiai szempontból igen különbözőek lehetnek – önkéntesen tesznek eleget a jogszabályoknak, vagy erre kötelezik őket, elsősorban a bíróságok mint igazságszolgáltatási szervek, valamint olyan más adminisztratív testületek, amelyek kötelezhetnek a jogszabályok betartására és büntethetik azok be nem tartását.

2.4 Társadalmi – valamint gazdasági és jogi – szempontból a különböző helyzetek különböző etikai értékelést tesznek szükségessé és különböző viselkedési összetevőkkel rendelkeznek; ezt figyelembe kell venni, amikor általában véve értékeljük a betartást és a végrehajtást a jog bármely területén – ebben az esetben a fogyasztóvédelmi közösségi jogszabályok terén.

2.5 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy a fogyasztóvédelmi politikák egyik – de nem az egyetlen – célja „egy olyan környezet kialakítása, amelyben a fogyasztók termékeket és szolgáltatásokat vásárolhatnak a nemzeti határoktól függetlenül”. Az EGSZB azonban nem tekinti a fogyasztóvédelmi politikát a belső piac véghezvitelének segédeszközeként; és a fogyasztókat sem tekinti a belső piac működéséhez szük-

séges eszközöknek. Az Európai Bizottságtól eltérően az EGSZB ezért úgy véli, hogy a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelvet, ha egyáltalán „jó példának” tekinthető, inkább a „rossz jogalkotás” példájának kell tekinteni⁽⁶⁾, mivel a legtöbb tagállamban kaotikus végrehajtást eredményezett. Az EGSZB inkább sajnálatosnak tartja, hogy a fogyasztói hitelekéről és az ingatlanok időben megosztott használatáról szóló nemrégiben elfogadott irányelvekben ilyen „példát” követtek, és hogy ez még a fogyasztói jogokról szóló irányelv esetében is így történt.

2.6 Ennek fényében – a fogyasztói jogok meghatározását a polgári jogok szélesebb keretébe helyezve – az EGSZB az Európai Bizottsághoz hasonlóan úgy véli, hogy a fogyasztóvédelmi joganyag hatékony alkalmazása prioritást jelent a fogyasztóvédelmi politikában, mivel csak a jogszabályok hatékony alkalmazása révén lehet megvédeni az alapjául szolgáló értékeket.

3. Általános megjegyzések

3.1 Azzal ellentétben, amit a cím első pillantásra sugall, a közlemény a következőkre összpontosít: 1) a közösségi joganyag alkalmazásának végeredményére, pontosabban arra, hogy a hatóságok milyen módon tesznek eleget a közösségi jogszabályok átültetéséből és beépítéséből eredő nemzeti rendelkezéseknek, illetve milyen módon tartatják be azokat, 2) arra, hogy milyen szerepet tölthet be ebben az Európai Bizottság.

3.2 Ezenkívül ezt a közleményt az ugyanezen a napon közzétett, „A fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről” szóló, 2004. október 27-i 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendelet) alkalmazásáról” készített, jól megírt jelentéssel⁽⁷⁾ szoros összefüggésben kell olvasni, amelynek tárgyában nem kérték ugyan fel az EGSZB-t vélemény kidolgozására, a közlemény alapjának kell azonban tekinteni. Fontos hangsúlyozni a rendelet tagállami végrehajtásának kedvező hatását.

3.3 A közlemény korlátozott hatályára való tekintettel az EGSZB úgy érzi, hogy a megfelelő megalapozottság érdekében az Európai Bizottságnak konkrét adatokat kellene rendelkezésre bocsátania a közösségi joganyag tagállami átültetéséről és alkalmazásáról; mint például a közösségi jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló éves jelentésekben⁽⁸⁾ és más irányelvekhez kapcsolódó külön közleményekben⁽⁹⁾ szereplő adatokat.

⁽⁶⁾ Amint az EGSZB a véleményében megíjolta (HL C 108., 2004.4.30., 81. o.).

⁽⁷⁾ COM(2009) 336 végleges.

⁽⁸⁾ Lásd: A Bizottság 25. éves jelentése a közösségi jog alkalmazásának ellenőrzéséről (2007) (COM(2008) 777 végleges, SEC (2008) 2854 és 2855), valamint az EGSZB INT/492. számú, jelenleg készülő véleménye.

⁽⁹⁾ Pl. COM(2006) 514 végleges a távollevők között kötött szerződésekről (EGSZB-vélemény: HL C 175., 2007.7.27., 28. o.); COM(2007) 210 végleges a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól (EGSZB-vélemény: HL C 162., 2008.6.25., 31. o.); COM(2007) 303 végleges az ingatlanok időben megosztott használati joga, a hosszú távra szóló üdülési termékek, azok továbbértékesítése és cseréje egyes szempontjai tekintetében a fogyasztók védelméről (EGSZB-vélemény: HL C 44., 2008.2.16., 27. o.); COM(2008) 9 végleges a játékok biztonságáról (EGSZB-vélemény: HL C 77., 2009.3.31., 8. o.).

⁽²⁾ Különös figyelmet érdemel a jelenleg kidolgozás alatt lévő vélemény a következő tárgyban: „Az Európai Bizottság 25. éves jelentése a közösségi jog alkalmazásának ellenőrzéséről”, COM(2008) 777 végleges (INT/492).

⁽³⁾ HL C 221., 2005.9.8., 153. o.

⁽⁴⁾ HL C 24., 2006.1.31., 52. o.

⁽⁵⁾ HL C 175., 2009.7.28., 26. o.

3.4 Sőt, a létező mechanizmusok pusztá felsorolása helyett az Európai Bizottságnak alapos kritikai elemzést kellett volna végeznie e mechanizmusok működésmódjáról és eredményeikről a fogyasztói piacok eredménytáblájához ⁽¹⁰⁾ gyűjtött információk fényében, amelyek az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság „Utólagos értékelés a fogyasztóügyi politikai stratégia nemzeti fogyasztóvédelmi politikára gyakorolt hatásáról, 2002–2006” című, 2009. december 22-i végleges jelentésében ⁽¹¹⁾ szerepelnek, a közösségi joganyag alkalmazásának jobb nyomon követéséről szóló saját közleményében ⁽¹²⁾ lefektetett iránymutatásokat követve. Emellett az sem egyértelmű a szövegből, hogy az Európai Bizottság lát-e új intézkedéseket igénylő hiányosságokat a közösségi joganyag alkalmazásában, és ha igen, melyek azok.

3.5 Ezzel ellentétben az EGSZB úgy véli, hogy a közösségi joganyagnak a tagállamokban való alkalmazása messzemenően hiányos, amire az EGSZB már több ízben utalt, és ami többek között az alábbiak eredményez:

- a) számos közösségi irányelv megfogalmazásának módja ⁽¹³⁾, amely nincs összhangban a „jobb jogalkotás” követelményeivel ⁽¹⁴⁾, különösen az előzetes értékelő tanulmányokat tekintve,
- b) a kezdettől fogva rosszul kidolgozott és megfogalmazott előírások nemzeti jogba való elcsúsztatott átültetése,
- c) a közösségi szabályok helytelen vagy hiányos beépítése a nemzeti jogba, ahol gyakran nemkívánatosnak, illetve a nemzeti szokásokkal és érdekekkel ellentétesnek tekintik őket,
- d) a nemzeti hatóságok politikai akaratának hiánya az olyan szabályok betartását és betartatását illetően, amelyekről úgy vélik, hogy nem illelnek bele a nemzeti jogba és a nemzeti hagyományokba, valamint az az állandó tendencia, hogy új, szükségtelen szabályozási mechanizmusokkal egészítik ki a közösségi jogszabályokat, vagy csak egyes részeket választanak ki ezekből a szabályokból (a „gold-plating” és a „cherry-picking” jól ismert jelensége).
- e) a nemzeti hatóságok alapvető felkészültségének és specifikus képzettségének hiánya ahhoz, hogy megértsék és biztosítsák a közösségi joganyag alkalmazását, különösen a fogyasztóvédelemmel kapcsolatosan,

⁽¹⁰⁾ COM(2009) 25 végleges.

⁽¹¹⁾ Összeállította: Van Dijk Management Consultants.

⁽¹²⁾ COM(2002) 725 végleges.

⁽¹³⁾ Saját kezdeményezésű véleményében (HL C 24., 2006.1.31., 52. o.) az EGSZB „azt állítja, hogy a jobb jogalkotás, a jogszabályok hatékonyabb végrehajtása és betartatása szoros kapcsolatban áll egymással: a jó törvények betarthatók és tiszteletben is tartják azokat”.

⁽¹⁴⁾ Finoman szólva meglepő, hogy az EP, a Tanács és az Európai Bizottság közötti, „Jobb jogalkotás” című intézményközi megállapodást (HL C 321., 2003.12.31.) az Európai Bizottság közleménye még csak meg sem említi.

f) egyes bíróságok rossz működése, valamint egyes bírók és más igazságügyi szereplők (jogászok, bírósági tisztviselők stb.) felkészültségének hiánya, amely gyakran az átültetett jogszabályok hibás alkalmazásához vagy be nem tartásához és igen gyakran „párhuzamos” nemzeti jogszabályok alkalmazásához vezet ⁽¹⁵⁾,

g) széles körű adminisztratív együttműködési eszközök hiánya a civil szervezetek, főként a fogyasztóvédelmi szövetségek bevonásához.

3.6 Ezen a téren az EGSZB számos alkalommal felhívta a figyelmet arra, hogy a közösségi joganyag alkalmazásáról (illetve annak hiányáról) szóló vitáknak hangsúlyozniuk kell a jogszabályok önkéntes – belső vagy külső késztetésből fakadó – betartását.

3.7 Ez mindenekelőtt azt jelenti, hogy a hatásköréhez tartozó kérdésekben az Európai Bizottságnak a fogyasztók és a szakemberek jobb tájékoztatására és képzésére, valamint motiválásukra és a nemzeti jogba átültetett közösségi jogszabályok betartására való ösztönzésükre kell összpontosítania erőfeszítéseit és kezdeményezéseit.

3.8 Az Európai Bizottság fellépésének elsősorban a nemzeti hatóságok tájékoztatására és képzésére is kell irányulnia, főként azokéra, amelyek közvetlen felelősséggel rendelkeznek a közösségi jogszabályok tagállami végrehajtása terén. Ennek során prioritásnak kell tekinteni a bírók és más olyan igazságügyi tisztviselők tájékoztatását és képzését, akiknek feladata a jogszabályok értelmezése és konkrét vitás esetekre való alkalmazása.

3.9 Az EGSZB azonban nem ért egyet az Európai Bizottsággal abban, hogy a pusztá tájékoztatás elegendő a fogyasztók „emancipációjához”. Éppen ellenkezőleg, az EGSZB már felhívta a figyelmet arra, hogy a fogyasztókat megfelelő forrásokkal és eszközökkel kell ellátni a jogszabályok hatékony alkalmazásának és jogaik hatékony érvényesülésének biztosításához.

3.10 A fentiek fényében az önszabályozás – és főként az együttes szabályozás – különösen fontos szerepet tölt be, amennyiben az önkéntesen elfogadott vagy az érdekelt felek által közösen kialakított rendszerek hitelességének paraméterei garantáltak és biztosítottak, valamennyi érintett fél bizalmának megőrzése érdekében.

⁽¹⁵⁾ Közismert példa a gyártók felelősségéről szóló, az 1999/34/EK irányelv (HL L 141., 1999.6.4.) által módosított 85/374/EKG irányelv (HL L 210., 1985.8.7.), amelyet figyelmen kívül hagytak a megfelelő nemzeti jogszabályok előnyére, amint ez egyértelműen kiderült a Centre de Droit de la Consommation (fogyasztójogi központ) által 1995. március 23–24-én Louvain-la-Neuve-ben szervezett, „A gyártói felelősségről szóló 85/374/EKG irányelv: 10 évvel később” című konferencián.

3.11 Az igazságtügyi rendszert kiegészítő közvetítési, békéltető és választottbírói eljárásokra is speciális figyelmet kellene fordítani a Európai Bizottságnak, hitelességüket és hatékonyságukat pedig meg kellene erősíteni. Ezért különös, hogy az Európai Bizottság ez alkalommal sem vette figyelembe az EGSZB-nek azt a gyakran hangoztatott kérését, hogy a fogyasztói viták bíróságon kívüli rendezéséért felelős testületekre vonatkozó elvekről szóló ajánlásokat⁽¹⁶⁾ általánosan kötelező érvényű irányelvek vagy rendeletek formájába öntsék. A helyzet akkor válik különösen súlyossá, amikor harmonizáció hiányában a különböző tagállamok jogi hagyományai különböző fejleményekhez vezetnek az alternatív vitarendezési módok kialakítása terén.

3.12 A polgári eljárásjog területén vannak azonban a legnagyobb hiányosságok az Európai Bizottság kezdeményezésében; a Jogérvényesülés, Szabadság és Biztonság Főigazgatóságának kezdeményezései által elért előrelépések⁽¹⁷⁾ ellenére – különösen a fogyasztók kollektív jogainak és érdekeinek specifikus jellegét figyelembe vevő eljárásokat tekintve – ezeket a hiányosságokat nem szüntették meg az antitröszt szabályok megsértéséről szóló, több mint 20 évi „tanulmányozás” és „konzultáció” után készült zöld és fehér könyvek.⁽¹⁸⁾ A kollektív fogyasztói jogorvoslatról szóló zöld könyv⁽¹⁹⁾ pedig még ezeknél is kisebb eséllyel tudja biztosítani az előrelépésre irányuló politikai akaratot, amint ezt a nemrégiben kidolgozott EGSZB-velemény⁽²⁰⁾ is megmutatta.

3.13 Ezért létfontosságú lenne, hogy az Európai Bizottság mint a Közösség jogrendjének őre különös figyelmet fordítana arra, hogy hogyan alkalmazza a Szerződés 211. cikke által ráruházott mérlegelési – de nem önkényes – jogkört⁽²¹⁾ a jogsértések kezelésére, különösen „a szükséges belső szervezeti intézkedéseket tevékenységének hatékony és részrehajlás nélküli, a Szerződéssel összhangban álló elvégzéséhez”⁽²²⁾, mégpedig prioritási kritériumokat, értékelési mechanizmusokat, panaszok vizsgálatát, a jogsértések nem hivatalos felderítésére szolgáló speciális eszközöket, a nemzeti bíróságok tevékenységének javítására szolgáló eszközöket és más kiegészítő eszközöket (SOLVIT, FIN-NET, ECC-NET, alternatív és bíróságon kívüli eszközök).

⁽¹⁶⁾ 1998. március 30-i és 2001. április 4-i ajánlások, HL L 115., 1998.4.17., illetve HL L 109., 2001.4.19.

⁽¹⁷⁾ Ebben az összefüggésben a következőket kell kiemelni: a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről szóló 861/2007/EK rendelet, HL L 199., 2007.7.31., 1. o.; COM(2006) 618 végleges: „Zöld könyv az ítélet-végrehajtás hatékonyságának javításáról az Európai Unióban: bankszámlák letiltása”; valamint COM(2008) 128 végleges az adósok vagyonának átláthatóságáról; ezek célja azonban főként a vállalatok adósságai behajtásának megkönnyítése, nem pedig a fogyasztók segítése (lásd a következő véleményeket: HL C 10., 2008.1.15., 2. o. és HL C 175., 2009.7.28., 73. o.).

⁽¹⁸⁾ COM(2005) 672 végleges és COM(2008) 165 végleges; lásd a következő véleményeket: HL C 324., 2006.12.30., 1. o., valamint HL C 228., 2009.9.22., 40. o.

⁽¹⁹⁾ COM(2008) 794 végleges.

⁽²⁰⁾ Az EGSZB 2009. november 5-i, 586/2009 (INT/473) számú véleménye; e témáról lásd „A kollektív keresetek szerepének és rendszerének meghatározása a fogyasztókkal kapcsolatos közösségi jog területén” című saját kezdeményezési véleményt is (HL C 162., 2008.6.25., 1. o.).

⁽²¹⁾ Lásd a C-317/92. sz. ügyben (Bizottság/Németország) hozott 1994. június 1-i ítéletet és a C-422/92. sz. ügyben (Bizottság/Németország) hozott 1995. május 10-i ítéletet.

⁽²²⁾ COM(2002) 725 végleges.

3.14 Ebben az értelemben a fogyasztók által emelt panaszok, még ha nem is közvetlen mutatói a jogszabályok végrehajtási módjának, fontos mutatóját jelentik annak, hogy a jogalkotás által megcélzottak hogyan látják azt, amint ezt a fogyasztói piacok eredménytáblájának második kiadása egyértelműen megmutatta⁽²³⁾. Ezért az EGSZB üdvözli az Európai Bizottságnak azt a kezdeményezését, hogy – az EGSZB korábbi ajánlásaival összhangban – a fogyasztói keresetek és panaszok kezelésére szolgáló harmonizált módszer kialakításába fog⁽²⁴⁾.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Az EGSZB megjegyzi, hogy a közleményben az Európai Bizottság csak az eddigi prioritásokat ismétli; semmi újat nem ad hozzá a 2005–2010-re szóló kiemelt fontosságú intézkedéseket tartalmazó programokhoz⁽²⁵⁾, nem tesz többet, mint hogy megerősíti a 2007–2013-ra szóló uniós fogyasztóügyi politikai stratégiában⁽²⁶⁾ foglaltakat, és nem mutat be semmiféle innovatív intézkedést. Ennyiben az EGSZB csak ismételni tudja az előző véleményeiben szereplő megjegyzéseket⁽²⁷⁾.

4.2 Az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Bizottság végre késznek tűnik alkalmazni a Szerződés 153. cikkét a tagállamok közötti együttműködési intézkedések megerősítését célzó új kezdeményezések esetében. Nem határozza meg azonban, hogy milyen új kezdeményezéseket tervez azokon kívül, amelyeket már elindított és amelyekhez az EGSZB is megjegyzéseket fűzött, mégpedig az általános termékbiztonságról szóló irányelvet és az új jogi keretet⁽²⁸⁾, valamint a RAPEX rendszert, különösen a játékok biztonságát⁽²⁹⁾ illetően; külön is meg kell azonban említeni a veszélyes fogyasztói termékek listájának heti közzétételét a RAPEX keretében.

4.3 A fogyasztóvédelmi együttműködési hálózatot illetően az EGSZB teljes mértékben egyetért az Európai Bizottság fent említett, erről szóló, jól kidolgozott jelentésével, a megemlített nehézségekkel és a következtetésekkel, valamint a fogyasztói piacok eredménytáblája második kiadásának következtetéseivel, különösen a „végrehajtást” illetően⁽³⁰⁾.

4.4 Az egyik megerősítendő aspektus az olyan intézkedések ismertetése, amelyeket az Európai Bizottság és a nemzeti hatóságok hoztak annak figyelemmel kísérése érdekében, hogy a jogalkotás által megcélzott magán- és állami testületek betartják-e az átültetett jogszabályokat, hogy ezáltal népszerűsítsék a fogyasztóvédelmi politikát, megakadályozzák a káros gyakorlatokat és növeljék a fogyasztók biztonságérzetét.

⁽²³⁾ COM(2009) 25 végleges, és főként SEC (2009) 76, 1. rész.

⁽²⁴⁾ COM(2009) 346 végleges (CESE 97/2010).

⁽²⁵⁾ Mégpedig: a piacok alaposabb elemzésének szükségessége, közös adatfeldolgozási módszerek létrehozása az összehasonlíthatóság érdekében, valamint mutatók kidolgozása a jogszabályok végrehajtására vonatkozóan.

⁽²⁶⁾ COM(2007) 99 végleges.

⁽²⁷⁾ HL C 95., 2003.4.23. és HL C 162., 2008.6.25., 20. o.

⁽²⁸⁾ 65/2008/EK rendelet és 762/2008/EK határozat, EGSZB-velemény: HL C 120., 2008.5.16., 1. o.

⁽²⁹⁾ COM(2008) 9 végleges, EGSZB-velemény: HL C 77., 2009.3.31., 8. o.

⁽³⁰⁾ SEC(2009) 76 végleges, 3. rész.

4.5 Az EGSZB üdvözli a kezdeményezést, amely új utakat teremt a piaci információknak a fogyasztókkal való megismertetéséhez, ezáltal a fogyasztók jobban tájékozódhatnak, és így felelős döntéseket hozhatnak; hasznos lenne, ha az Európai Bizottság konkretizálná, milyen módon kell megvalósítani ezt a kezdeményezést. Kíváncsian várja ezenkívül a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal kapcsolatos adatbázist; reméli azonban, hogy az nem jut ugyanarra a sorsra, mint a CLAB (a tisztességtelen szerződési feltételekről szóló adatbázis).

4.6 Azt a javaslatot illetően, hogy a közösségi jogszabályok értelmezésére „mintákat” kell kidolgozni a „nemzeti végrehajtási hatóságok” számára, az EGSZB üdvözli azt az Európai Bizottság képviselői által a tanulmányozócsoport ülésein adott magyarázatot, hogy ez a kezdeményezés csak a közigazgatási hatóságoknak szól, nem a bíróságoknak, és nem kérdőjelezi meg az Európai Bíróságnak az előzetes döntéshozatali eljárás keretében a közösségi jogszabályok értelmezésére vonatkozó kizárólagos hatáskörét.

4.7 A harmadik országokkal folytatott nemzetközi együttműködés terén a közlemény nem ad meg konkrét adatokat az eddig meghozott intézkedésekről, és nem határozza meg a jövőre nézve javasolt stratégiát, sem annak kiterjesztését más, regionális gazdasági integrációval foglalkozó nemzetközi szervekre és szervezetekre. Az EGSZB ezért aggodalmának ad hangot a harmadik országokból származó termékekre vonatkozó közösségi jogszabályok betartásának hatékony nyomon követését illetően, nevezetesen az ilyen nyomon követés nyilvánosság előtti ismeretlenségét és eredményeinek átláthatóságát tekintve.

4.8 Végül pedig az EGSZB aggályainak ad hangot azzal kapcsolatban, hogy elegendő pénzügyi forrás áll-e az Európai Bizottság rendelkezésére ennek a tevékenységnek a végrehajtásához, tekintve a fogyasztóvédelmi politika csökkentett költségvetését; ezt a helyzetet tovább is súlyosbíthatja az Európai Bizottság új struktúrája, mivel ezeket a témaköröket felosztották két főigazgatóság között.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 29-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – A szellemi tulajdonhoz fűződő jogok belső piaci érvényesítésének megerősítéséről

(COM(2009) 467 végleges)

(2011/C 18/19)

Előadó: **Daniel RETUREAU**

2009. szeptember 11-én 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 a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok belső piaci érvényesítésének megerősítéséről

COM(2009) 467 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2010. március 2-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28–29-én tartott, 462. plenáris ülésén (a 2010. április 29-i ülésnapon) 132 szavazattal 5 ellenében, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Ajánlások és következtetések

1.1 Az EGSZB sajnálattal állapítja meg, hogy az Európai Bizottság javaslatai nem veszik figyelembe az új fejleményeket, mégpedig azt, hogy az Unió és a tagállamok ratifikálták a Szellemi Tulajdon Világszervezete (WIPO) „internet-szerződéseit”, vagyis a WIPO szerzői jogi szerződését (WCT) és a WIPO előadásokról és hangfelvételekről szóló szerződését (WPPT).

1.2 Emellett tájékoztatást kér az ACTA-ról (Anti-counterfeiting trade agreement, a hamisítás elleni kereskedelmi megállapodás) folyó tárgyalásokról, továbbá a megállapodás és a nemrég ratifikált WIPO-szerződések közötti – különösen az ACTA internettel kapcsolatos részét illető –, valamint a megállapodás és a szellemi tulajdonjogok érvényesítéséről szóló („hamisítási irányelvnek” nevezett) 2004/48/EK irányelv⁽¹⁾ közötti különbségekről.

1.3 Az EGSZB azonban tudomásul veszi, hogy az Európai Bizottság a közeljövőben ülést kíván tartani az érdekeltek részvételével, és reméli, hogy erre mielőbb sor kerül, még mielőtt bármely végleges határozat születne; az Európai Parlamentet is mielőbb be kellene vonni.

1.4 Az EGSZB elutasítja, hogy több tagállam jogalkotását követve egy a magánéletet sértő külön szabályozást vezessenek be a szerzői jog interneten való gyakorlását illetően. Ezzel ellenében aktív oktatási és képzési intézkedéseket javasol a fogyasztókra, különösen a fiatalokra irányulóan.

1.5 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság legfőbb javaslatát, amely szerint európai megfigyelőközpontot kell létrehozni a hamisítás és az illetéktelen másolatok terén, amely összegyűjti és terjeszti a hamisítók módszereivel kapcsolatos hasznos infor-

mációkat, és speciális támogatást nyújt a jogaikról való jobb tájékozódáshoz a kkv-nek, amelyek gyakran válnak a hamisítások áldozataivá.

1.6 A Versenyképességi Tanács által kért és az IMI (belső piaci információs rendszer) által támogatott gyors információs hálózat igen hasznos az EGSZB szerint, főként ha a tagállamoknak sikerül leküzdeniük az adminisztratív együttműködés terén felmerülő problémákat; ez a nemzeti kapcsolatok hatékonyságától is függ majd. Emellett az Európai Bizottságnak rendszeresen jelentést kellene közzétennie a megfigyelőközpont által összegyűjtött adatokról és a megfigyelőközpont tevékenységéről.

1.7 A hamisítással kapcsolatos szervezett bűnözés elleni elengedhetetlen küzdelem a vámigazgatási és a végrehajtó szervek közötti megerősített együttműködéshez kell, hogy vezessen, uniós szinten bevonva az Europolt is. Az európai büntetőjog összehangolása az EGSZB szerint nélkülözhetetlennek tűnik, feltéve, hogy a vétség és a büntetés közötti arányosság elvét betartják, beleértve az interneten terjesztett illetéktelen másolatokat is. Ez utóbbiak esetében nem szabad túlzó vagy aránytalan jogszabályokat alkalmazni a kereskedelmi méretekben történő illetéktelen másolás vagy hamisítás elleni jogalkotáson belül.

1.8 Az EGSZB tehát támogatja az Európai Bizottság javaslatait, fenntartva azonban az átláthatóság hiányára vonatkozó kritikáját az ACTA-t illetően, és figyelembe véve az abból eredő bizonytalanságokat, hogy számos tagállam egyoldalú nyilatkozatokat tett a WIPO-szerződések 2009. decemberi ratifikációja során. Olyan európai álláspontot támogat, amely nem lép túl a jelenlegi közösségi vívmányokon.

⁽¹⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 29-i irányelve, HL L 157., 2004.4.30., 45–86. o.

1.9 Az EGSZB, különösen a gazdátlan művek esetében, a szerzői és szomszédos jogok bejegyzésének összehangolt rendszerét ajánlja, amelyet rendszeresen aktualizálnak, hogy könnyen meg lehessen találni a különböző jogosultakat. A rendszer feltüntetné a művek jellegét, címét és a különböző jogtulajdonosokat. Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja meg egy ilyen elképzelés megvalósíthatóságát.

1.10 Végül pedig az EGSZB fontosnak tartja az európai uniós szabadság létrehozását és valamennyi tagállamban való tényleges bevezetését, amely sokkal hatékonyabb és kevésbé költséges módot jelent majd a kkv-k innovációhoz kapcsolódó szellemi tulajdonjogainak védelmére.

2. Az Európai Bizottság javaslatai

2.1 Az Európai Bizottság hangsúlyozza, hogy meg kell erősíteni a szellemi tulajdonjogokat a tudásalapú társadalomban; a szellemi tulajdonjogoknak az Unióban és nemzetközi szinten (TRIPS⁽²⁾, ágazati megállapodások) egyeztetett védelmét fokozni kell, mivel a vállalatok – mind a nagyvállalatok, mind a kkv-k – egyre nagyobb értéket tulajdonítanak ezeknek a jogoknak; az induló vállalkozások így védelmezhetik immateriális javaikat, és ennek alapján tőkére is szert tehetnek vagy kölcsönt vehetnek fel tevékenységük megkezdéséhez.

2.2 Az EU-nak támogatnia kell őket a szellemi tulajdon kultúrája révén, amely védelmezi az európai tehetségeket, és lehetőségeket teremt a vállalatok számára, valamint az egyetemi kutatás és az egyetemekhez kötődő spin-off vállalkozások számára is⁽³⁾.

2.3 A szellemi tulajdonjogok önmagában vett értéke a különböző eszközöket – köztük az internetet mint az illegális áruk piacának világméretű eszközét – felhasználó hamisítók és kalózok célpontjává teszi őket, ami fékezi az innovációt és veszélyezteti a foglalkoztatást, valamint súlyos következményekkel jár a vállalatokra nézve, főként a gazdasági recesszió időszakában.

2.4 Az illegális áruk piaca már nem korlátozódik a „hagyományos” értelemben másolt vagy hamisított áruk (filmek, divatcikkek, zene, szoftverek, luxuscikkek) piacára, hanem új fogyasztási tömegcikkekre is – élelmiszeripari termékek, higiéniai cikkek, autóalkatrészek, játékok, elektromos és elektronikus berendezések stb. – kiterjed.

2.5 Az egészségügy területe is érintett a hamisított gyógyszerek révén, amelyek az emberek egészségét is veszélyeztetik.

2.6 A hamisítás és az illegális másolatokkal való kereskedelem következményei egyre aggasztóbbak, mivel a szervezett bűnözés nagymértékben részt vesz a hamisításban.

2.7 Létrejött egy közösségi jogi keret, mint a szellemi tulajdonjogok érvényesítéséről szóló 2004/48/EK irányelv⁽⁴⁾;

⁽²⁾ Nemzetközi egyezmények a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól, beleértve a hamisított áruk kereskedelmét is.

⁽³⁾ Ld: INT/325, HL C 256., 2007.10.27., 17. o.; INT/448, HL C 218., 2009.9.11., 8. o.; INT/461, HL C 306/2009., 13. o.; valamint INT/486 (még nem jelent meg).

⁽⁴⁾ HL L 157., 2004.4.30., 45–86. o. (EGSZB-vélemény: HL C 32., 2004.2.5., 15. o.).

megvalósult a polgári jog összehangolása; a Tanács előtt van egy javaslat a büntetőjogi intézkedésekről; az EU vámiügyi rendelete lehetővé teszi az illegális másolatok lefoglalását és kereskedelmük szankcionálását – az Európai Bizottság egyébként konzultál a tagállamokkal ennek tökéletesítése érdekében.

2.8 Az Európai Bizottság a hamisítás elleni küzdelem átfogó európai tervének keretében nem jogalkotási jellegű kiegészítő intézkedéseket kíván elfogadni a Tanács 2008. szeptember 25-i „versenyképességi” állásfoglalását követően.

2.9 A szakértői konzultatív csoport – amely különösen a kkv-k helyzetét emelte ki – következtetéseiinek megfelelően az Európai Bizottság növelni szeretné az elkövetők felkutatásának támogatását, és számos olyan projektet tervez, amely segíti a kkv-kat abban, hogy a szellemi tulajdonjogokat beépítsék innovációs stratégiáikba és ismereteik kezelésébe.

2.10 Globális szinten az Európai Bizottság védelmi stratégiát dolgoz ki a harmadik országokra vonatkozóan (például az EU és Kína közötti hamisításellenes megállapodások, vámvizsgálatokkal kapcsolatos kezdeményezések). Megkezdte működését egy szellemi tulajdonjogok-kkv-Kína *helpdesk* is.

2.11 A köz- és magánszféra közötti partnerségeket (PPP) meg kell erősíteni egy nagyobb részvételen alapuló európai stratégia érdekében. A 2008. májusi magas szintű konferenciát követően az Európai Bizottság közzétette a szellemi tulajdonjogokra vonatkozó európai stratégiáját, a Versenyképességi Tanács pedig elfogadta a már említett, a hamisítás és kalózmásolatok elleni küzdelemről szóló állásfoglalását, valamint felkérte az Európai Bizottságot arra, hogy a tagállamokkal együttműködve erősítse meg a határokon végzett tevékenységét.

2.12 Különösen nehéz azonban a hamisítás és az illegális másolatok kereskedelmének természetéről és nagyságrendjéről szóló információk összegyűjtése, valamint azok gazdaságra gyakorolt tényleges hatásának felmérése. Nehézséges összefogni és rendszerezni a különböző nemzeti szervek által birtokolt információkat azokon túlmenően, amelyeket az Európai Bizottság gyűjt össze a határokon történt lefoglalásokkal kapcsolatban, ezek azonban a valóságnak csak egy szeletéről nyújtanak képet. A forrásként szolgáló adatbankot bővíteni kellene ahhoz, hogy mélyrehatóan értékelhessük a hamisításhoz kapcsolódó illegális tevékenységek nemcsak globális, hanem helyi következményeit is, valamint annak megértéséhez, hogy egyes termékek, ágazatok vagy régiók miért különösen sebezhetők. Ez célzottabb cselekvési programok kidolgozását tenné lehetővé.

2.13 A Versenyképességi Tanács egy olyan európai megfigyelőközpont felállítását kezdeményezte a hamisítás és a kalóztevékenység területén, amely lehetővé teszi e jelenségek pontosabb elemzését. Az Európai Bizottság megkezdte egy ilyen megfigyelőközpont felállítását a szellemi tulajdonjogok megsértésével kapcsolatos valamennyi lehetséges információ összegyűjtése érdekében, ugyanakkor úgy véli, hogy ennek a megfigyelőközpontnak sokkal szélesebb szerepkört kellene magára vállalnia: olyan platformmá kellene válnia, amelynek révén a nemzeti hatóságok és az érdekelt képviselők megoszthatják egymással elképzeléseiket és szakértelmüket a jó gyakorlatok terén, közös jogérvényesítő stratégiákat alakíthatnak ki a hamisítással és a kalóztevékenységgel szemben, és ajánlásokat fogalmazhatnak meg a döntéshozók számára.

2.14 Ahhoz, hogy alapvetően fontos forrássá váljon, a megfigyelőközpontnak szoros együttműködést kell biztosítania az Európai Bizottság, a tagállamok és a magánszektor között, valamint ösztönöznie kell a partnerséget a fogyasztói szervezetekkel a gyakorlati ajánlások kidolgozása és a fogyasztók figyelmének felkeltése érdekében. Egy éves jelentés közzététele pedig meg is érthetné a nyilvánossággal a problémákat és azok megoldásának módjait.

2.15 Az Európai Bizottság ezt követően részletesen leírja a megfigyelőközpont szerepét a korábban említett célkitűzések elérésében.

2.16 A megfigyelőközpont platformként szolgálhat valamennyi érdekelt fél számára, országonként egy képviselővel, európai és nemzeti szervek széles körével. A leginkább érintett és legtapasztaltabb ágazatok, a fogyasztók, valamint a kkv-k képviselői is meghívást kaphatnának a részvételre.

2.17 A szellemi tulajdonjogok következetes védelme megerősített és fokozott, tényleges adminisztratív együttműködést igényel a hamisítás és a kalóztevékenység területén, valódi partnerséget hozva létre egy határok nélküli belső piac megvalósításához. Ebből a célból elengedhetetlen a kapcsolattartó pontok hatékony hálózatának létrehozása az egész EU-ban.

2.18 Belső téren ugyanilyen szükséges a hamisítás elleni jobb koordináció, és ennek biztosítására pontosan meghatározott megbízatással rendelkező nemzeti koordinátorokat kellene kinevezni.

2.19 Szintén hasznos lenne a nemzeti struktúrák átláthatóságának előmozdítása határokon átnyúló szinten, a megkárosított vállalkozások fellépésének elősegítése érdekében. A nemzeti iparjogvédelmi és szerzői jogvédelmi hivataloknak is szerepük van a tájékoztatásban. Olyan új funkciókat is kell vállalniuk, mint a figyelemfelkeltés és a kkv-k speciális támogatása, összhangban az Európai Szabadalmi Hivatallal, a nemzeti hivatalokkal és a Belső Piaci Harmonizációs Hivatallal a védjegyekkel kapcsolatban.

2.20 A Versenyképességi Tanács sürgette továbbá, hogy az Európai Bizottság a nemzeti kapcsolattartó pontokra és korszerű információmegosztó eszközökre alapozva állítson fel egy határokon átnyúló hálózatot az alapvető információk gyors kicserélésére. A szellemi tulajdonhoz fűződő jogok megsértésével kapcsolatos hatékony és gyors információcserét biztosító elektronikus hálózathoz való hozzáférés minden illetékes ügynökségnek, minden nemzeti iparjogvédelmi hivatalnak rendelkezésre kell, hogy álljon.

2.21 Az Európai Bizottság jelenleg egy megfelelő közös felület kialakítását, valamint a már meglévő belső piaci információcsere-rendszer (IMI) hálózatának kiaknázását elemzi annak érdekében, hogy a lényeges információk könnyen áramolhassanak.

2.22 A szellemi tulajdonhoz fűződő jogok megsértésével kapcsolatos valamennyi súlyos következmény említésével az Európai Bizottság arra bátorítja a jogosultakat és a kereskedelmi láncban érdekeltet, hogy – közös érdekből – fogjanak össze a

kalóztevékenység és a hamisítás elleni küzdelemben. A megfontolandó eszközök körébe sorolhatók az önkéntes megállapodások a hamisítás és a kalóztevékenység elleni helyszíni küzdelem érdekében, valamint technológiai megoldások keresése a hamisított áruk felkutatása céljából; az ilyen megállapodások kiterjedhetnek az európai határokon túlra is. A megvalósított eszközöknek nyilvánvalóan a törvényesség szigorú keretein belül kell maradniuk.

2.23 A hamisított áruk interneten zajló kereskedelme különleges kérdéseket vet fel. Az Európai Bizottság strukturált párbeszédet kezdett az érdekelt felekkel, mivel az internet rendkívüli rugalmasságot biztosít a hamisítók és a kalóztevékenységet végzők számára abban, hogy világszinten működhessenek és kicsúszszanak a helyi jog hatálya alól. A folyamatban lévő megbeszélések, melyek a jövőben is folytatódni fognak, konkrét eljárások kidolgozását célozzák annak érdekében, hogy önkéntes megállapodások keretében a hamisított árukat kivonják az adásvétellel foglalkozó honlapokról; A márkanév-tulajdonosok és az internetes szolgáltatók közötti megállapodás hiányában az Európai Bizottságnak – különösen a szellemi tulajdonjogok érvényesítéséről szóló irányelv összefüggésében – a jogszabályi úton való rendezés lehetőségét is fontolóra kell vennie.

3. Az EGSZB megjegyzései

3.1 Az Európai Bizottság javaslata az európai kkv-k szellemi tulajdonhoz fűződő jogainak védelmére összpontosít. Az EGSZB is azon a véleményen van, hogy kkv-knak különleges támogatásra van szükségük ahhoz, hogy megvédhessék jogaikat az alkalmazandó jog és a 2004/48. sz. irányelv szabályainak megfelelően. A büntetőjogi aspektus azonban még mindig hiányzik, és hasznos lenne, ha a tagállamok kiegyensúlyozott, arányos megoldást keresnének. Az EGSZB reméli, hogy egy olyan megoldás, mely az EUMSZ-en⁽⁵⁾ alapul, támogatást fog nyújtani a szellemi tulajdonjogok jogtulajdonosai számára.

3.2 A megfigyelőközpontnak hozzá kellene járulnia a szellemi tulajdonjogok megsértésének minden formája elleni küzdelemhez, a vállalkozások méretétől függetlenül, ugyanakkor a kkv-k sajátos igényeire helyezve a hangsúlyt.

3.3 Bizonyos javaslatok – például az önkéntes megállapodások – megvalósítás alatt állnak, mások még csak tervezési szakaszban vannak, és a közlemény nem emeli ki azokat az akadályokat, amelyeket bizonyos területeken, így például az adminisztratív együttműködés terén még le kell győzni, ez utóbbi működése ugyanis számos esetben nem tűnik kielégítőnek.

3.4 Új elem jelent meg az interneten keresztül történő illetéktelen másolással és hamisítással kapcsolatban; az Európai Unió és a tagállamok decemberben ratifikálták a WIPO „internet-szerződéseit”, ami elméletileg egységesíti az alkalmazandó európai jogot, jöllehet a ratifikálás során tett több nemzeti nyilatkozat megkérdőjelezheti az európai szinten egységes megközelítést. Ezek a szerződések a kereskedelmi célú másolatok és hamisítások elleni küzdelemre irányulnak, összhangban a 2004/48. sz. irányelvvel, melynek tárgyát a szerzői és szomszédos jogok képezik az információs társadalomban.

⁽⁵⁾ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés.

3.5 Ezzel egyidejűleg ugyanakkor „titkos tárgyalások” folytak az Egyesült Államok, az EU és néhány „kiválasztott” ország között egy hamisításellenes nemzetközi szerződés, az ACTA megkötése érdekében, melynek az amerikai fél szerint nagyon kellene hasonlítania a *Digital Millenium Copyright Act* (DMCA) elnevezésű dokumentumra. Az amerikai tárgyaló fél szerint a titkolózás célja az, hogy megelőzzék a civil társadalom felzúdulását az Egyesült Államokban és Európában. Az európai fogyasztók – akiknek szervezeteit nem vonták be a tárgyalásokba –, valamint az európai vállalkozások nehezményezik ezeket az át nem látható⁽⁶⁾ és nem demokratikus eljárásokat, melyek az internetes úton történő hamisítás elleni küzdelem címén (a szerződéstervezet egyik fejezete) valóságos rendőri ellenőrzést kívánnak felállítani – ideértve magánrendőrség bevetését is – az interneten történő kereskedelem és kommunikáció egésze felett. Ezen túlmenően egyes források szerint a hamisított áruval való kereskedelem és a magáncélú másolatok közötti megkülönböztetés is eltűnne. Sürgetően fontos az átláthatóság megteremtése ezekkel a tárgyalásokkal kapcsolatban, és annak lehetővé tétele, hogy a civil társadalom kifejtthesse véleményét, tekintettel arra, hogy az észak-amerikai gyártók lobbijai viszont folyamatosan hozzáférhetnek a tárgyaláshoz.

3.6 Az EGSZB szeretné, ha tájékoztatást kapna a jelenleg folyó vitákról és javaslatokról, és ha véleményt nyilváníthatna ezekkel kapcsolatban. Sajnálatos lenne, ha az amerikai DMCA vitatott rendelkezései átültetésre kerülnének egy olyan nemzetközi szerződésbe, mely a WIPO-szerződések konkurense lenne, és tovább fokozná a szerzői és szomszédos jogok terén európai és nemzetközi szinten meglévő zavart. Az európai álláspontnak mindenesetre nem kellene túllépnie a jelenlegi vívmányokon.

3.7 Az EGSZB szerint az internetes szerzői jog rendszere ne adjon lehetőséget a jogtulajdonosoknak a technológiahasználat ellenőrzésére – ahogyan arra az említett nemzeti jogszabályozásokban szereplő jelenlegi tendenciák mutatnak –, és arra se, hogy beavatkozhassanak a magánjellegű kommunikációkba. A védelem rendkívül hosszú időtartama (50–75 év a szerző halálát követően vagy pedig 75 év jogi személy esetén), valamint a szórakoztatóipari multinacionális cégek számára a média ellenőrzésére biztosított túlzott jogok egyértelműen fékeznek az innovációt és a technológiai fejlődést, és nem hoznának létre versenyre nyitott környezetet. A védelem célja a szerzők és az előadók tisztességes javadalmazásának biztosítása, nem pedig garantált járadék és beavatkozási jog biztosítása a forgalmazók (majors) számára.

3.8 Az EGSZB a szerzői jog hagyományos alapú egységesítését javasolja, az internetre vonatkozó túlzó szabályozás nélkül.

3.9 Az EGSZB kötelező nyilvántartás létrehozását javasolja, például egy európai szerzői jog keretében, a szerzői és szomszédos jogok összehangolt nyilvántartásában, egy rendkívül szerény díj felszámolása mellett, mely csupán a bejegyzés költségeit fedezi. A nyilvántartást 10 vagy 20 évenként megújítanák, hogy a jogtulajdonosok kiléte és címe ismert legyen; egy ilyen eszköz, mely szabadon hozzáférhető és rendszeresen aktualizált, lehetővé tenné valamennyi érdekelt vállalkozás számára, amely kereskedelmi céllal szeretne felhasználni egy művet és szeretné könnyebben megszerezni a szükséges licenzeket és engedélyeket, hogy a gazdátlan műveket újból felhasználhassa, más adathordozókra tehesse, vagy az eredetitől eltérő nyelvre fordíthassa.

3.10 Ez megkönnyítené a művek (filmek, magnószalagok stb.) megőrzését is, főként, ha az adathordozók sérülékenyek. Sokszor elvesznek művek, melyeket soha többé nem jelentetnek meg vagy nem használnak fel újra, és bizonyos adathordozókon, mint például a régi filmek esetében, egyszerűen örökre elveszhetnek.

3.11 A szerzői jog a védjegyekkel és a szellemi tulajdonhoz fűződő egyéb jogokkal ellentétben nem teszi szükségessé sem a bejegyzést, sem pedig az illetékfizetést; azoktól az időtartama révén is különbözik, melyet sok szempontból túlzott, tekintettel az információs társadalomban és a tudásalapú gazdaságban felmerülő igényekre az innováció és az ismeretek cseréje terén. Az EGSZB azt javasolja, hogy a szerzői és szomszédos jogokat a mű jellegével és címével, a szerzői joggal és a művel kapcsolatos egyéb jogokkal, valamint a különböző jogtulajdonosok nevével és címével együtt jegyezzék be, és ezt lehetőleg 10 vagy 20 évenként újítsák meg a bejegyzés tényleges költségének fedezésére korlátozott minimális illeték ellenében. Így azoknak, akik kereskedelmi célra szeretnék felhasználni a művet, lehetőségük nyílna arra, hogy könnyebben megszerezzék a szükséges licenzeket és engedélyeket. A szerzői jogot gyakran összetévesztik a tulajdonjoggal, úgy kell azonban tekinteni, mint ideiglenes felhasználási monopóliumot és kizárólagos jogot a védett művek felhasználási licenzeinek kiadására a védelem ideje alatt.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 29-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

⁽⁶⁾ Declaration on ACTA, European consumers, Transatlantic dialogue (lásd a BEUC internetes oldalát).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra – A több tagállam által indított közös balti-tengeri kutatási és fejlesztési programban (BONUS-169) való közösségi részvételről

(COM(2009) 610 végleges – 2009/0169 (COD))

(2011/C 18/20)

Főelőadó: **Daniel RETUREAU**

2009. november 12-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 169. cikke és 172. cikkének (2) bekezdése alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra a több tagállam által indított közös balti-tengeri kutatási és fejlesztési programban (BONUS-169) való közösségi részvételről

COM(2009) 610 végleges – 2009/0169 (COD).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Elnöksége 2009. december 15-án megbízta az „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekciót a bizottsági munka előkészítésével.

A munka sürgősségére való tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28–29-én tartott 462. plenáris ülésén (a 2010. április 29-i ülésnapon), az eljárási szabályzat 57. cikkének alapján főelőadót jelölt ki Daniel RETUREAU személyében, továbbá 140 szavazattal 4 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 A Balti-tenger jelentős kihívások színhelye: egyrészt érinti az éghajlatváltozás és az emberi tevékenységek okozta környezetszennyezés, másrészt a tőle függő munkahelyek jellege és száma miatt a gazdasági és társadalmi tevékenységek szempontjából stratégiai térség. Megőrzése kulcsfontosságú a jelenlegi és jövőbeli generációk számára, és a rá vonatkozó döntéseket a körülötte fekvő államokkal, valamint ezek lakosaival közösen kell meghozni.

1.2 Az nem szerepel a javaslatban, hogy az érintett szektorok nemzeti és európai szociális partnereit bevonják-e a konzultációba, amelyet a BONUS konzorciuma az érdekeltek körében végez. Az EGSZB ennek egyértelmű kinyilvánítását sürgeti.

1.3 E konzultációs platformok és az ágazati kutatási fórum irányítási rendszerében a civil társadalmi szereplőknek – mindekelőtt az érintett európai és nemzeti szociális partnereknek – is részt kell venniük, és a társadalomtudományi kutatókat mozgósító BONUS-169 program kutatási és fejlesztési projekteinek keretében olyan kutatásokat kell végezni, és olyan lépéseket kell tenni, amelyek figyelembe veszik a munkahelyek és készségek kezelésének folyamatában részt vevő érdekelt felek álláspontját a programmal összefüggő ágazatokban.

1.4 A fenntartható fejlődésről szóló hatásvizsgálatok (FFHV, vagy angol rövidítéssel SIA) hasznos, hatékony eszközt jelenthetnének, amelyek megkönnyítik a BONUS-169 program keretében tervezett projektek kiválasztására és megvalósítására vonatkozó döntést, továbbá e vizsgálatoknak figyelembe kellene

venniük a fenntartható fejlődés három vetületét azáltal, hogy a civil társadalom számottevő, e három dimenzióhoz méltó mértékű szegmensét bevonják a folyamatba.

1.5 Meg kell azonban állapítanunk, hogy a Bonus-169 program keretében végzett hatáselemzés – mindekelőtt a szociális és foglalkoztatási dimenzió figyelembevételével kapcsolatban – hiányosságokat mutat, annál is inkább, mivel a civil társadalmi szereplők (többek között a szakszervezetek és az európai szociális partnerek) nem vettek részt a program kidolgozásában.

1.6 A civil társadalmi szereplők részvétele legalább kétféle intézkedés révén szervezhető meg:

- a) ha javítják az információk terjesztését, gyűjtését és a Bonus-169 programban érintett civil társadalmi szereplők hozzájárulásainak elemzését, valamint a visszajelzési mechanizmusokat. Ehhez biztosítani kell valamennyi érintett civil társadalmi szereplő – köztük az európai szociális partnerek – hozzájárulásainak elismerésére és felhasználására vonatkozó átláthatóságot, és megfelelő visszajelzésről kell gondoskodni;
- b) ha az érintett civil társadalmi szereplők – köztük az európai szociális partnerek – által felvetett kérdések tartalmát felhasználják a vitákban és elemzésekben. A kihívás egy olyan folyamat javaslásából állna, amely kézzelfoghatóan hat a Bonus-169 program kidolgozására és megvalósítására, és figyelembe veszi a fenntartható fejlődés 3 (környezeti, társadalmi és gazdasági) vetületét.

1.7 Az EGSZB ismételten támogatásáról biztosítja a programot, annak finanszírozási szabályaival együtt, amelyek a Bonus-169 részére új, specifikus eszközöket igyekeznek folyósítani, és nem csak meglevő eszközök kiutalását célozzák, hacsak nem az elérni kívánt céloknak különösen megfelelő kutatási eszközökről van szó, ezeket ugyanis – meghatározott időre és korlátozott költségvetési kerettel – teljességgel e célokra fordítanák.

1.8 A balti-tengeri kutatást az indokolja, hogy e tengert jelentős számú olyan tagállam veszi körül, amelyet érint az ipari kor során kialakult – és jelenleg is folytatódó – erőteljes környezetszennyezés, amelynek nyomán a Balti-tenger a világ egyik legszennyezettebb nagy víztömegévé vált, és számos ipari és kisipari tevékenység veszélybe került, ugyanis a népesség és a tevékenységek döntő része a partvidéken összpontosul. Az EGSZB véleménye szerint valamennyi érintett országnak – szükség esetén az Orosz Föderációnak is – részt kellene vennie a kutatásban, és közre kellene működnie ebben, figyelembe véve lehetőségeiket, valamint a ritkán lakott országok és az EU-n kívüli országok tényleges helyzetét.

2. Az Európai Bizottság javaslatai

2.1 Az Európai Közösség kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs tevékenységekre vonatkozó 2006. december 20-i hetedik keretprogramja a következő négy tevékenységi tengely körül határozza meg a 2007–2013-as időszakra szóló regionális iránymutatásokat: „Együttműködés”, „Gondolatok”, „Személyzet” és „Kapacitások”.

2.2 A több tagállam által indított közös balti-tengeri kutatási és fejlesztési programban (BONUS-169) való közösségi részvételről szóló 2009. október 29-i európai parlamenti és tanácsi határozat ezt a keretet a balti-tengeri problémákra alkalmazza, és meghatározza a projekt céljait és a megvalósítás finanszírozásának részleteit.

2.3 Célkitűzéseinek elérése érdekében a BONUS-169 végrehajtására két külön szakaszban kerül sor:

- a) egy kétéves stratégiai indító szakaszban, amelynek során megfelelő konzultációs platformokat hoznak létre az érdekelték aktív bevonása érdekében, elkészítik a kutatások stratégiai menetrendjét, valamint tovább bővítik és fejlesztik a pontos végrehajtási módozatokat;
- b) továbbá egy legalább ötéves végrehajtási szakaszban, amelynek során legalább három közös pályázati felhívást hirdetnek meg azoknak a stratégiai irányultságú BONUS-169 projekteknek a finanszírozására, amelyek kifejezetten a kezdeményezés célkitűzéseivel foglalkoznak.

2.4 A témáknak a BONUS-169 stratégiai kutatási menetrendjéből kell származniuk, a lehető legnagyobb mértékben tiszteletben kell tartaniuk az elfogadott ütemtervet, és le kell fedniük

a kutatási, technológiafejlesztési, képzési és/vagy terjesztési tevékenységeket.

2.5 A BONUS-169 projekt egyik első szakasza a széles körű nyilvános konzultációból állt. Weblapot hoztak létre erre a célra, hatáselemzéseket végeztek, és kikérték az NGO-k véleményét. E konzultációk szükségesek voltak, és a projektek megvalósítása során folytatni kell őket. Az említett civil társadalmi szereplőknek részt kell venniük az alapok kezelésének ellenőrzésében és a projektek alakításában ezek megfelelő megvalósítása érdekében, hogy többet és eredményesebben fektessenek be a növekedést és a munkahelyteremtést szolgáló tudásba,⁽¹⁾ ahogy ezt a felülvizsgált lisszaboni stratégia ajánlja. Az Európai Parlament és a Tanács 2009. október 29-i határozatának 5. cikke kimondja, hogy a BONUS-169 kezelésével megbízott BONUS EEIG a Közösség nevében eljáró Európai Bizottságnak tartozik beszámolási kötelezettséggel. A 13. cikk értelmében az Európai Bizottság a BONUS-169 keretében végzett tevékenységek értékelésének következtetéseit megküldi a Parlamentnek és a Tanácsnak. Az EGSZB tehát csak az utólagos ellenőrzés lehetőségével rendelkezik, és nincs módja arra, hogy véleményeket dolgozzon ki a BONUS-169 projektek megvalósulásáról.

2.6 Az I. melléklet 1. pontja meghatározza a BONUS-169 célkitűzéseit. A d) pont ugyan kimondja, hogy a BONUS-169 „megfelelő konzultációs platformokat állít fel az érdekelték számára, beleértve az érintett ágazatok képviselőit is”, ám egyetlen célkitűzés sem szól a projekt társadalmi-gazdasági céljairól, sem a balti-tengeri térség foglalkoztatási helyzetének alakulásával kapcsolatos jelentőségéről.

2.7 A II. melléklet igen lényeges, mivel rendelkezik a BONUS-169 projekt irányítási szerveiről. A 4. pont tanácsadó testület létrehozását mondja ki, amely nemzetközi elismertségű kutatókból, továbbá az érdekelt felekből, valamint a civil társadalom ezen ágazatokban érdekelt szervezeteinek a képviselőiből áll. A munkavállalók és a munkaadók, NGO-k és szövetségek képviselői ebben a keretben jutnak beleszólási, ellenőrzési és javaslattevési joghoz a BONUS-169 projekttel kapcsolatban.

2.8 Hosszú távú programról van szó, amelynek időtartama megegyezhet bizonyos közös intézkedések végrehajtásának időtartamával.

2.9 A határozat 12. preambulumbekkezdése kimondja, hogy „a BONUS-169 kezdeményezés több, vonatkozó közösségi kutatási programmal is egybevágh számos, az ökoszisztémára nézve halmazott hatással járó olyan emberi tevékenységet illetően, mint a halászat, az akvakultúra, a mezőgazdaság, az infrastruktúra, a közlekedés, a kutatók képzése és mobilitása, valamint egyes társadalmi-gazdasági kérdések.”

2.10 A program két szakaszra osztása minden bizonnyal lehetővé teszi annak biztosítását, „hogy az eredmények a gazdasági ágazatok széles körében hatékonyan hasznosíthatók és alkalmazhatók legyenek a szakpolitikai irányításban és az erőforrás-gazdálkodásban”.

⁽¹⁾ COM(2009) 610 végleges, 1.4. pont.

2.11 Az esetleges gazdasági, környezeti és társadalmi hatások értékelésével kapcsolatban a hatáselemzés a gazdasági és társadalmi következményeket szintén megemlíti (a társadalmi és környezeti vonatkozások tekintetében mindazonáltal rendkívül általános 5. pontban). Bizonyos megoldások révén „támogatni lehetne más gazdasági ágazatokat – amilyenek a tengeri infrastruktúrák, bányák, szélérőmű-parkok, közlekedés, halászat, olaj-, földgáz- vagy távközlési társaságok –, abban, hogy a környezetet és az ökoszisztémát jobban tiszteltben tartó viselkedési formákat tegyenek magukévá.” Az elemzésnek ez a pontja roppant hiányos (kidolgozatlan), de világosan jelzi az általános irányt, amelyre a program stratégiai szakasza támaszkodik majd.

2.12 Az EEIG BONUS által kiválasztandó és megvalósítandó három projektnek feltétlenül tekintetbe kell vennie, hogy az éghajlatváltozás milyen társadalmi-emberi kihívásokkal jár a Balti-tenger part menti övezeteiben. Többek között a népesség elvándorlásához is vezethet, ami társadalmi következményekkel jár majd, és kihat a foglalkoztatásra. Mindezt célszerű előre jelezni, ahogy erre az EGSZB 2009. október 13-i, *A part menti régiók fenntartható fejlesztése* című saját kezdeményezésű véleménye figyelmeztet. Lehetséges, hogy bizonyos ágazatok, így a halászat és a tengeri közlekedés munkaiügyi jogszabályai változni fognak. Az Európai Bizottságnak tekintetbe kell vennie ezeket a tényezőket, és a projektek értékelése és orientációja során képzési és átképzési dimenzióról is gondoskodnia kell, a civil társadalmi szereplők és az EGSZB segítségével.

2.13 Az EU közvetlen kapcsolatban áll majd a BONUS EEIG-vel, a finnországi Helsinkiben létrehozott Balti Szervezetek Tudományfinanszírozási Hálózatával, a BONUS-169 program kijelölt végrehajtási struktúrájával, amely a közösségi hozzájárulás és a tagállamok közpénz-hozzájárulásainak felosztását, szétosztását, ellenőrzését és a felhasználással kapcsolatos beszámolási kötelezettségek teljesítését végzi majd.

2.14 A BONUS-169 irányítását a BONUS EEIG végzi a titkársága révén. A BONUS EEIG a következő struktúrákat állítja fel a BONUS-169 céljaira: irányítóbizottság, titkárság, tanácsadó testület, ágazati kutatási fórum és a projektkoordinátorok fóruma.

2.14.1 A tanácsadó testület az irányítóbizottságot és a titkárságot segíti. Kiemelkedő, nemzetközi elismertségű kutatókból, az érdekelt felek képviselőiből áll, ideértve például az idegenforgalom, a megújuló energiák, a halászat és akvakultúra, a tengeri közlekedés és a biotechnológia ágazati képviselőit, a technológia-szolgáltatókat, valamint az ipar és a civil társadalom ezen ágazatokban, az egyéb integrált balti-tengeri kutatási programokban és más európai regionális tengerekben érdekelt szervezeteit.

2.14.2 Független tanácsadást, iránymutatást és ajánlásokat nyújt a BONUS-169-hez kapcsolódó tudományos és szakpolitikai kérdésekben. Tevékenységének részét képezi a BONUS-169 céljaival, prioritásaival és irányításával, a BONUS-169 teljesítményének erősítésével, kutatási eredményei átadásával és minőségével, kapacitásépítésével, hálózatépítésével és a BONUS-169 célkitűzéseinek elérésére irányuló munka helytállóságával

kapcsolatos tanácsadás. Segítséget nyújt a BONUS-169 eredményeinek felhasználásában és terjesztésében is.

2.14.3 Ezen túlmenően a BONUS tanácsadó testülete – amely az érdekelt felek körét tömöríti, ilyenek például a HELCOM, az ICES, a DG MARE, a WWF és a Finn Gazdaszövetség – szintén központi szerepet játszott a BONUS-169 tudományos tervének és végrehajtási stratégiájának előkészítésében.

2.15 A BONUS-169 átdolgozott vázlatos kutatási menetrendje, amelyet 2009 júniusában nyújtott be a Kutatási Főigazgatóságnak, lényegében az eredeti BONUS-169 kezdeményezés keretében végzett munkán és konzultációkon alapul.

2.16 A program stratégiai szakaszában várhatóan az érdekelt felekkel átfogó és a stratégiai célokkal összhangban lévő konzultációra kerül sor, amely más jelentős ágazatok – a mezőgazdaság, a halászat, az akvakultúra, a közlekedés és a vízgazdálkodás – érdekelt feleit szólítja meg.

2.17 Az érdekelt konzultációs platformjai

2.17.1 A BONUS-169 érdekelt feleiről helyi, nemzeti, regionális és európai összefüggésben készített átfogó elemzés alapján az érdekelt felek konzultációs platformjait és mechanizmusait azzal a céllal kell létrehozni, hogy fokozódjon és intenzívesüljön az összes érintett ágazat érdekelt feleinek bevonása a kritikus hiányosságok feltárása, a kutatási témák elsőbbségeinek megállapítása és a kutatási eredmények hasznosítása érdekében. Magában foglalja a kutatók részvételét – beleértve az egyéb fontos, a tengerrel nem összefüggő természettudományok, társadalom- és közgazdaságtudományi tudományágak kutatóit – a stratégiai kutatási menetrend kidolgozásához szükséges multidiszciplinaritás, stratégiai jövőkép és kutatási prioritások biztosítása érdekében.

2.17.2 Állandó testület formájában létre kell hozni az ágazati kutatások fórumát (a balti-tengeri ökoszisztémák kutatásával és igazgatásával foglalkozó minisztériumok és más szereplők testületét), amely a program tervezésének és eredményeinek, valamint a felmerülő kutatási igényeknek a döntéshozatal szempontjából történő megvitatásáért felelős program támogatására szolgál. Ez a fórum elősegíti és előmozdítja a pánbalti kutatási együttműködést, beleértve az infrastrukturális kapacitások közös használatát és tervezését, segít a kutatási igények meghatározásában, előmozdítja a kutatási eredmények felhasználását és elősegíti a kutatások finanszírozásának integrációját.

2.18 A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos hatásvizsgálatok kihívásai

2.18.1 A fenntartható fejlődésről szóló hatásvizsgálatok (FFHV, vagy angol rövidítéssel élve SIA) olyan alapvető politikai eszközt alkotnak, amellyel felmérhető, hogy a politikák és intézkedések milyen következménnyel járnak a fenntartható fejlődés három (gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi) pillérére nézve.

2.18.2 Ezek az FFHV-k, amelyeket az Európai Bizottság főként a kereskedelmi megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalások keretén belül (valamint kevésbé formális módon a REACH európai rendelet és az éghajlati és energiaügyi intézkedéscsomagról szóló irányelvek elfogadásával kapcsolatos tárgyalások keretében) végzett és használt eszközként, komoly lehetőséget jelentenek a civil társadalom szereplőivel folytatott konzultációt, illetve álláspontjaiknak és követelményeiknek a figyelembevételét tekintve.

2.18.3 Az FFHV-k támogatására mutatók egész arzenálját állították össze, amely tartalmazza:

- a gazdasági pillérhez a Világbanknak és az ENSZ fenntartható fejlődéssel foglalkozó bizottságának (CSD) mutatóit,
- a szociális pillérhez (a tisztességes munkát is ideértve) a CSD (az ENSZ fenntartható fejlődéssel foglalkozó bizottsága) és az ILO mutatóit,
- a környezetvédelmi pillérhez pedig az ENSZ Környezetvédelmi Programjának (UNEP), az Európai Környezetvédelmi Ügynökségnek és a CSD-nek a mutatóit.

2.18.4 Az Európai Bizottságnak az FFHV-król szóló egyik közleménye ⁽²⁾ a hatásvizsgálatok átfogó keretét vezette be az Európai Bizottság összes cselekvési területén, különösen a kereskedelmi tárgyalások és megállapodások tekintetében. 2006 márciusában a Külkereskedelmi Főigazgatóság módszertani útmutatója formalizálta az Európai Unió és a harmadik országok közötti kereskedelmi megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokra és a megállapodások végrehajtására irányuló FFHV-eket.

2.18.5 Ezeket az FFHV-eket a civil társadalmat képviselő legfontosabb szereplőkkel folytatott konzultációkban eszközként lehet felhasználni.

3. Általános megjegyzések

3.1 2009-ben az EGSZB úgy vélte, hogy egyszerűsíteni kellene az előirányzott irányítási módszert. A Makrorégiók közötti együttműködés – A balti-tengeri stratégia más európai makrorégiókra való kiterjesztése című feltáró véleményében ⁽³⁾ továbbá egy Balti-tengeri Civil Társadalmi Fórum létrehozását javasolta a stratégia végrehajtásával kapcsolatos nyilvános vita elősegítése és a közvélemény felvilágosítása érdekében.

3.2 A makroregionális szintű kormányzási folyamatokban igen fontos a projektekről való tájékoztatás és a projektek hatásvizsgálatainak elvégzése a lakosságra és a foglalkoztatásra nézve. Össze kell fogni és határokon átnyúló hálózatokba kell szervezni a különböző tagállamokban működő társszervezeteket: a szakszervezeteket, a fogyasztóvédelmi szövetségeket, valamint a helyi jótékonyági egyesületeket, hogy a balti-tengeri térség társadalmi-gazdasági problémáival egy hozzáértő civil társadalom tudjon szembenézni. A kutatási projekteknek a lakosság és a munkavállalók hasznára kell válniuk. Fel kell mérni a

képzések alakulására vonatkozó igényeket, különös tekintettel azokra a fejleményekre, amelyek a térségben az erőforrások és az éghajlati felmelegedés jelenlegi állásából kiindulva várhatók a közeljövőben.

3.3 A közlemény I. mellékletének az érdekelt felekről szóló 2.2.2. pontja – azon túl, hogy a kutatók részvételére helyezi a hangsúlyt – nem fejt ki, hogy milyen jellegű érdekelt felekről is van szó. Ebben a pontban meg kellene említeni, hogy a civil társadalomnak fontos feladata van az érdekelt platformjainak létrehozásában, és ki kellene térni az EGSZB európai szociális partnereinek hasznos szerepére, valamint az európai ágazati társadalmi párbeszédet folytató, a BONUS-169 programban érintett bizottságokra.

3.4 Az európai szociális partnerek hasznos közreműködését el kellene ismerni a BONUS-169 program irányítási rendszerében.

3.5 A szociális és civil partnerek szerepének optimalizálása végett a konzultációs platformok munkájával kapcsolatos képzéseket kellene szervezni a partnerek képviselői számára, és erre külön költségvetési keretet kellene elkülöníteni.

4. Kiegészítő megjegyzések

4.1 A szóban forgó program a Balti-tenger szennyezett-ségének csökkentésére irányuló kutatások fellendítését, valamint a kutatók nemzetközi koordinálását szolgálja.

4.2 Világosan látszik tehát, hogy ennek a kutatási programnak igen közvetlen kihatásai vannak a következőkre:

- a medence gazdaságára és iparára,
- az ágazatok (ágazatokon belüli és ágazatok közötti) alakulására,
- a szükséges munkahelyekre és szakképességekre, és idővel esetleg arra is szükség lehet, hogy egyes munkavállalók szakmát váltsanak, vagy legalábbis alaposan megváltoztassák a meglévőt.

4.3 Az EGSZB az alábbiakban a következő kettős cél érdekében tesz javaslatokat:

- hogy a BONUS-169 program vegye figyelembe a társadalomra és a szakmákra gyakorolt hatásokat, az új kompetenciákra való igényt, valamint azt, hogy számos, jelenleg elterjedt szakképesség már elavult, és lehetőség szerint ezeket a hatásokat előzetesen mérjék fel (előrejelzés, valamint bizonyos népességcsoportok új szakmákba való áthelyezésére irányuló intézkedések révén);
- hogy a kedvező hatások előmozdítására és a kedvezőtlenek enyhítésére irányuló intézkedéseket a civil társadalommal együttműködve alakítsák ki.

⁽²⁾ COM(2002) 276 végleges.

⁽³⁾ HL C 318., 2009.12.23., 6. o.

4.4 A fent említett két célkitűzés megvalósítása végett kettős javaslatot teszünk:

- a. teljes mértékben be kellene vonni a gazdasági és társadalmi képviselőket,
- b. a hatásvizsgálatot nem az Európai Bizottság belső hatásvizsgálati modellje alapján kellene elvégezni, hanem az FFHV-k mintájára (sőt, még azokat is némileg feljavítva).

4.4.1 A gazdasági és társadalmi képviselőket teljes mértékben be kellene vonni – (a)

- be kell vonni Európa és a „részt vevő országok” (lásd fentebb) szociális partnereit az ágazati kutatási fórumba,
- ugyanakkor pontosítani kell, hogy az érdekelték konzultációs platformjait illetően milyen „konzultációs mechanizmusokról” van szó: ha csupán internetes kapcsolattartásról és időszakos tájékoztatásról, azzal semmit sem érünk el, ugyanis:
 - a túl sok különböző hang csak hangzavart okoz – a „társadalom hangjának” szervezettnek kell lennie,
 - javasolhatjuk, hogy a szociális és gazdasági partnerek alakítsanak ki egy kis létszámú munkacsoportot, amely közösen, összehangoltan működik, és a kutatók hangját kiegészítő közös hangot képviseli;
 - még tovább menve azt is javasolhatjuk, hogy ez a munkacsoport legyen a hatásvizsgálat kidolgozásának referense (vegyen részt a vizsgálat irányítási bizottságában), és nyújtson be konzultációs alapú véleményt az Európai Bizottságnak. Gondoskodni kell továbbá a hatásvizsgálatról való tájékoztatásról is: a „részt vevő országokban” nyilvánosságra kell hozni a vele kapcsolatos beszámolókat.

4.4.2 A hatásvizsgálatot nem az Európai Bizottság belső hatásvizsgálati modellje alapján kellene elvégezni, hanem az FFHV-k mintájára – (b)

- a hatásvizsgálatból ki kell tűnnie, hogy a fenntartható fejlődési szempontok valódi hatásvizsgálatáról van szó, amely magában foglalja a társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi szempontokat,
- különösen nem szabad megfeledezni a gazdasági és ipari szerkezetváltozással, illetve a foglalkoztatásban bekövetkező változásokkal kapcsolatos szempontok figyelembevételéről – a tanulmány például a következő elemeket is tartalmazhatná:
 - a térségben a különböző szakmák eloszlásának térképét,
 - felsorolást a veszélyeztetett szakmákról (amelyek eltűnhetnek), illetve azokról a szakmákról, amelyek a különböző kutatási menetrendektől függően erős fejlődésnek indulhatnak,
 - a kompetenciafejlesztés lehetőségeinek számbavételét: a tudásszinteket, az új tudás és szakismeretek elsajátításának lehetőségét, a helyi oktatási és képzési lehetőségek meglétét,
 - az átalakult és jövőbe tekintő iparágakkal kapcsolatos munkahelyek számbavételét.
- Ezekkel az elemekkel lehet egy területi szintű előrelátó munkahely- és kompetenciagazdálkodást⁽⁴⁾ előkészíteni, és nem szabad, hogy ezeket a kutatók maguk között, a valóságtól elzárva alakítsák ki.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 29-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

⁽⁴⁾ Az előrelátó munkahely- és kompetenciagazdálkodás lehetővé teszi, hogy jobban fel lehessen mérni a kompetenciáknak a munkahelyekhez való igazítását, hogy a technológiai és gazdasági változások következményeihez jobban lehessen alkalmazkodni, hogy a verseny, a szervezett képzés és a munkavállalói kompetenciafejlesztés szempontjait jobban össze lehessen hangolni, hogy a pályafutásokat jobban lehessen kezelni, hogy a kockázatok és bizonytalanságok költségei csökkenjenek, valamint hogy a szükséges átmenetet elősegítő intézkedések nagyobb választékban és jobb ütemezéssel álljanak rendelkezésre. (Forrás: francia nyelvű Wikipédia).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre – Az Írországi Nemzetközi Alap részére nyújtott európai uniós pénzügyi hozzájárulásról (2007–2010)

(COM(2010) 12 – 2010/0004 (COD))

(2011/C 18/21)

Főelőadó: **Michael SMYTH**

2010. február 19-én az Európai Unió Tanácsa, 2010. február 18-án pedig az Európai Parlament úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Írországi Nemzetközi Alap részére nyújtott európai uniós pénzügyi hozzájárulásról (2007–2010)

COM(2010) 12 – 2010/0004 (COD).

Az EGSZB elnöksége 2010. február 16-án megbízta a „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekciót a bizottsági munka előkészítésével.

A munka sürgősségére való tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28–29-én tartott 462. plenáris ülésén (az április 29-i ülésnapon) főelőadót jelölt ki Michael SMYTH személyében, továbbá 103 szavazattal 1 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések

1.1 Az EGSZB megjegyzi, hogy az Írországi Nemzetközi Alap részére nyújtott európai uniós pénzügyi hozzájárulást (2007–2010) szabályozó rendeletre tett európai bizottsági javaslat immár az EUMSz. 175. cikkén és 352. cikke (1) bekezdésén alapul, vagyis összhangban van az Európai Bíróság 2009. szeptember 3-án a C-166/07. sz. ügyben hozott ítéletével.

1.2 Az EGSZB egyetért az említett javaslattal.

2. Indoklás és ajánlások

2.1 Az Írországi Nemzetközi Alapot (International Fund for Ireland, IFI) 1986-ban hozta létre az Egyesült Királyság és

Írország-kormány azzal a céllal, hogy „elősegítse a gazdasági és társadalmi haladást, és Írország-szerte ösztönözze a nacionalisták és az unionisták közötti megbékélést”. Az USA, Kanada, Ausztrália és Új-Zéland mellett az Európai Unió az egyik fő forrása az Észak-Írországi és Írország határ menti megyéiben működő több mint 5 700 projektet finanszírozó 849 millió eurós támogatásnak az elmúlt több mint 20 évben.

2.2 **Az EU szerepe az észak-írországi békefolyamatban** ⁽¹⁾ című saját kezdeményezésű véleményében az EGSZB hangsúlyozta az IFI fontosságát, és támogatja, hogy az Európai Bíróság C-166/07. sz. ügyének fényében gyorsan helyesbítsék a 2007–2010 időszakban az IFI részére nyújtott európai uniós pénzügyi hozzájárulás jogalapját.

Kelt Brüsszelben, 2010. április 29-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

⁽¹⁾ HL C 100., 2009.4.30., 100. o., 6.4.8. pont.

Közléményszám	Tartalom (folytatás)	Oldal
2011/C 18/16	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre – Az alternatívbefektetésialap-kezelőkről, valamint a 2004/39/EK és a 2009/.../EK irányelv módosításáról (COM(2009) 207 végleges – 2008/0064 (COD))	90
2011/C 18/17	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság 25. éves jelentése a közösségi jog alkalmazásának ellenőrzéséről (2007) COM(2008) 777 végleges	95
2011/C 18/18	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 – A fogyasztóvédelmi közösségi vívmányok végrehajtásáról (COM(2009) 330 végleges)	100
2011/C 18/19	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – A szellemi tulajdonhoz fűződő jogok belső piaci érvényesítésének megerősítéséről (COM(2009) 467 végleges)	105
2011/C 18/20	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra – A több tagállam által indított közös balti-tengeri kutatási és fejlesztési programban (BONUS-169) való közösségi részvételről (COM(2009) 610 végleges – 2009/0169 (COD))	109
2011/C 18/21	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre – Az Írorszáért Nemzetközi Alap részére nyújtott európai uniós pénzügyi hozzájárulásról (2007–2010) (COM(2010) 12 – 2010/0004 (COD))	114

2011-es előfizetési díjak (áfa nélkül, rendes szállítási költségeket beleértve)

Az EU Hivatalos Lapja, L + C sorozat, kizárólag nyomtatott kiadvány	az EU 22 hivatalos nyelvén	1 100 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, L + C sorozat, nyomtatott kiadvány + éves DVD	az EU 22 hivatalos nyelvén	1 200 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, L sorozat, kizárólag nyomtatott kiadvány	az EU 22 hivatalos nyelvén	770 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, L + C sorozat, havi DVD (összevont)	az EU 22 hivatalos nyelvén	400 EUR/év
A Hivatalos Lap Kiegészítő Kiadványa (S sorozat), közbeszerzés és ajánlati felhívások, DVD, heti egy kiadvány	többszövevényű: az EU 23 hivatalos nyelvén	300 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, C sorozat – versenyvizsga-kiírások	a vizsgakiírás szerinti nyelv(ek)en	50 EUR/év

Az *Európai Unió Hivatalos Lapjának*, amely az Európai Unió hivatalos nyelvein jelenik meg, 22 nyelvi változatára lehet előfizetni. Az L (jogsabályok) és a C (tájékoztatások és közlemények) sorozatot foglalja magában.

Valamennyi nyelvi változatra külön kell előfizetni.

A 920/2005/EK tanácsi rendelet értelmében, amelyet a Hivatalos Lap 2005. június 18-i L 156. száma tett közzé, és amely előírja, hogy az Európai Unió intézményei nem kötelesek minden jogi aktust ír nyelven is megszövegezni, illetve ezen a nyelven kihirdetni, az ír nyelven kiadott Hivatalos Lapok értékesítése külön történik.

A Hivatalos Lap Kiegészítő Kiadványára (S sorozat – közbeszerzés és ajánlati felhívások) történő előfizetés mind a 23 hivatalos nyelvi változatot magában foglalja egyetlen többszövevényű DVD-n.

Kérésére az *Európai Unió Hivatalos Lapjára* történő előfizetéssel a Hivatalos Lap különféle mellékleteit is megkaphatja. Az előfizetők a mellékletek megjelenéséről az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* közölt „Az olvasóhoz” című közleménynek köszönhetően értesülnek.

Értékesítés és előfizetés

A különböző, térítés ellenében kapható kiadványokra – például az *Európai Unió Hivatalos Lapjára* – való előfizetés a Kiadóhivatal forgalmazó partnereitől szerezhető be. A forgalmazó partnerek listája a következő címen található:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_hu.htm

Az EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) közvetlen és ingyenes hozzáférést biztosít az Európai Unió jogához. Erről a honlapról elérhető az *Európai Unió Hivatalos Lapja*, valamint tartalmazza a szerződéseket, a jogszabályokat, a jogeseteket és az előkészítő dokumentumokat is.

További információt az Európai Unióról a <http://europa.eu> internetcímen találhat.



Az Európai Unió Kiadóhivatala
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

HU