



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 26.4.2006
COM(2006) 177 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

**A Közösség lisszaboni programjának végrehajtása:
Az általános érdekű szociális szolgáltatások az Európai Unióban**

{SEC(2006) 516}

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	3
I – A szociális szolgáltatások mint az európai társadalom és gazdaság pillérei.....	4
1.1. A szociális szolgáltatások az Európai Unióban	4
1.2. A modernizáció és a minőség általános követelménye.....	5
1.3. A sajátos jellemzőket figyelembevevő és a modernizációnak kedvező közösségi keret	6
II - A közösségi szabályok alkalmazása a szociális szolgáltatások terén: következetes logika.....	6
2.1. A szubszidiaritás elvének alkalmazása és a gazdasági, illetve nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások megkülönböztetése	6
2.2. A szociális szolgáltatások jelenlegi konkrét helyzete	7
2.2.1. A hatáskör-átruházás	7
- Döntés a szociális feladat részleges vagy teljes hatáskör-átruházásáról.....	7
- Szociális szolgáltatás irányítása a magán- és közszféra közötti partnerség keretében	8
2.2.2. A pénzügyi ellentételezés alkalmazása	8
2.2.3. A piac szabályozásának alkalmazása	9
2.2.4. A piacra való bejutás szabályaival való összeegyeztethetőség	9
III - Az általános érdekű szociális szolgáltatások jobb figyelemmel kísérése és felügyelete az Európai Unióban.....	10
3.1. Alapos konzultáció a sajátos jellemzőkről	10
3.2. Az általános érdekű szociális szolgáltatások helyzetének nyomon követése az Európai Unióban	10
Következtetés	11

BEVEZETÉS

A szociális szolgáltatások modernizálása az Európát jelenleg foglalkoztató kérdések egyik legfontosabbika: e szolgáltatások egyrészt alapvető szerepet töltenek be a társadalmi kohézió terén; másrészt átalakításuk és foglalkoztatási potenciáljuk által a lisszaboni stratégia szerves részét képezik. Az Európai Tanács 2006. márciusi következtetései – megismételve, hogy a szolgáltatások belső piacát teljes körűen működőképpé kell tenni, ugyanakkor teljes mértékben meg kell őrizni az európai szociális modellt – megerősítették mindezt.

E közlemény előzménye az általános érdekű szociális szolgáltatásokról szóló fehér könyv¹, amely kijelenti: „hasznos egy rendszerező megközelítés kialakítása az általános szociális és egészségügyi érdekű szolgáltatások sajátos jellemzőinek azonosítására és felismerésére, valamint a keret, amelyben működnek és modernizálhatóak, pontosítására”. E kijelentés a Szociálpolitikai Menetrendben² és a Közösség lisszaboni programjában³ is megismétlődik. Miután az Európai Parlament 2006. február 16-án első olvasatban szavazott a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelvjavaslatról, a Bizottság kizárta az egészségügyi szolgáltatásokat módosított javaslata⁴ alkalmazási köréből. A Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy különleges kezdeményezést terjesszen elő, és elindította az ezzel kapcsolatos mérlegelést⁵. Következésképpen e közlemény az egészségügyi szolgáltatásokat nem tárgyalja. A belső piaci szolgáltatásokról szóló módosított irányelvjavaslat alkalmazási köréből a Bizottság kizárta „*az olyan egészségügyi szolgáltatásokat, mint a szociális lakhatás, gyermekgondozás és rászoruló családoknak és személyeknek nyújtott támogatás*”. Jelenleg az európai jogalkotó feladata, hogy véglegesítse a jogalkotási folyamatot.

E közlemény a Közösség és a tagállamok az általános érdekű gazdasági szolgáltatásokat illető közös felelősségének összefüggésében értelmezendő, amelyet az EK-Szerződés 16. cikke állapít meg. A közlemény a tagállamokkal és a civil társadalom szervezeteivel folytatott intenzív konzultáció⁶ gyümölcse, amely lehetővé tette a Bizottság számára, hogy felmérje a felmerülő tételeket és kérdéseket. A Bizottság az e közleményben bejelentett későbbi szakaszok során végigviszi a konzultáció és a mérlegelés e nyílt eljárását.

Nem szabad megfeledkezni arról sem, milyen mértékben tartják tiszteletben a szubszidiaritás elvét a jelenlegi közösségi keretek. A tagállamok szabadon határozhatják meg, mit értenek általános érdekű gazdasági szolgáltatások, vagy különösen általános érdekű szociális szolgáltatások alatt. A tagállamokon belül a megfelelő szintű hatóságok határozzák meg e szolgáltatások általános érdekű kötelezettségeit és feladatait, továbbá azt, hogy hogyan szervezik meg azokat. A közösségi keretszabályozás ugyanakkor megköveteli, hogy a tagállamok betartsanak bizonyos szabályokat az általuk kitűzött célok és elvek alkalmazása részletes szabályainak meghatározásakor. E közlemény kiegészítő állomást jelent a szociális szolgáltatások sajátos jellemzőinek európai szinten történő figyelembe vétele, illetve az e szolgáltatásokra alkalmazandó közösségi szabályok pontosítása útján, amennyiben ez utóbbiak hatálya alá tartoznak.

¹ COM(2004) 374., 2004.5.12.

² COM(2005) 33., 2005.2.9.

³ SEC(2005) 981., 2005.7.20.

⁴ COM(2006) 160., 2006.4.4.

⁵ Lásd az „Éves politikai stratégia 2007-re” című COM(2006) 122 bizottsági közleményt, 2006.3.14., 11. o.

⁶ E felmérés eredményei a következő helyen olvashatók:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/questionnaire_fr.htm.

I – A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK MINT AZ EURÓPAI TÁRSADALOM ÉS GAZDASÁG PILLÉREI

1.1. A szociális szolgáltatások az Európai Unióban

Mit nevezünk szociális szolgáltatásoknak az Európai Unióban? Az e közleményben nem tárgyalt egészségügyi szolgáltatásokon túl a következő két nagy csoportba sorolhatók:

- a törvény által előírt és a különböző szerveződésű (mutualista vagy szakmai), kiegészítő szociális védelmi rendszerek, amelyek az élet alapvető – az egészséggel, öregkorral, munkahelyi balesetekkel, munkanélküliséggel, nyugdíjjal, fogyatékkal kapcsolatos – kockázatait fedik le;
- a közvetlenül az egyénnek nyújtott más alapvető szolgáltatások. E megelőzést és társadalmi kohéziót célzó szolgáltatások személyre szabott segítséget nyújtanak az egyes emberek társadalmi integrációjának megkönnyítése és alapvető jogaik érvényesülése érdekében. Elsősorban az élet vagy különböző válságok (például az eladósodás, munkanélküliség, kábítószerfüggés, családok szétszakadása) során jelentkező azonnali kihívások kezelésében jelentenek segítséget. Másodsorban olyan tevékenységeket foglalnak magukban, amelyek célja, hogy biztosítsák: az érintettek képesek legyenek a társadalomba (rehabilitáció, bevándorlók nyelvi képzése) és különösen a munkaerőpiacra (képzés, szakmai újrabeilleszkedés) való teljes beilleszkedésre. E szolgáltatások kiegészítik és támogatják a családok – különösen a legfiatalabbak és a legidősebbek gondozásában betöltött – szerepét. Harmadsorban e szolgáltatások részét képezik a valamilyen fogyatékhöz vagy egészségügyi problémához kötődő hosszú távú segítségre szoruló személyek beilleszkedésének biztosítását célzó tevékenységek is. Negyedszer, ugyancsak magukban foglalják a szociális lakhatást, amely a hátrányos helyzetűek vagy a kevésbé előnyös szociális helyzetben lévő társadalmi csoportok lakáshoz jutását segíti. Bizonyos szolgáltatások természetesen mind a négy területet felölelhetik⁷.

Noha a szociális szolgáltatások az alkalmazandó közösségi jog értelmében nem képeznek külön jogi kategóriát az általános érdekű szolgáltatásokon belül, pusztán a fenti felsorolásból is kitűnik, hogy mégis különleges szerepet töltenek be mint az európai társadalom és gazdaság pillérei. Különleges szerepük elsősorban abból adódik, hogy a Közösség számos alapvető célkitűzéséhez és értékéhez – például a magas foglalkoztatottsági és szociális védelmi szint, az emberi egészség védelmének magas szintje, a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség vagy a gazdasági, társadalmi és területi kohézió – járulnak hozzá. Sajátos jellegük hátterében azonban ugyancsak ott van az általuk ellátandó szükségletek alapvető volta, amelyek kielégítésével olyan alapvető jogok alkalmazását biztosítják, mint az emberi méltósághoz és a személyi sérthetlenséghez való jog. A tagállamokkal és a civil társadalom szervezeteivel folytatott konzultáció során kiderült, hogy e sajátos jellegből adódóan általános érdekű feladatuk betöltése során a szociális szolgáltatásokat gyakran ténylegesen a következő szervezési kritériumok jellemzik⁸:

- a szolidaritás elvén alapuló működés, amely különösen a kockázatok megkerülése, valamint a járulékok és az ellátások egyenértékűségének egyedi alapon megállapított hiánya esetében szükséges;

⁷ Az oktatás és a képzés, bár egyértelmű szociális funkciót betöltő általános érdekű szolgáltatások, nem tartoznak e közlemény tárgy körébe.

⁸ E kritériumok a fent említett felmérés eredményei (vö. a 6. lábjegyzettel).

- a több funkciójú és személyre szabott jelleg, amelynek szerves részei a különböző szükségletekre adott válaszok az alapvető emberi jogok biztosítása és a legsebezhetőbbek megvédése érdekében;
- non-profit jelleg⁹, különösen a legnehezebb, gyakran történelmi okokkal magyarázható helyzetek megoldására;
- önkéntesek és társadalmi munkában dolgozók részvétele, amely a civil erő megnyilvánulása;
- a (helyi) kulturális hagyományba való beágyazottság. Ez különösen a szolgáltató és a szolgáltatást igénybevevő közelségében nyilvánul meg, lehetővé téve ez utóbbi sajátos szükségleteinek figyelembe vételét;
- a szolgáltatók és a szolgáltatások igénybevevői közötti aszimmetrikus kapcsolat, amelyet nem lehet „rendes” szolgáltató-fogyasztó kapcsolatnak tekinteni, és amely egy harmadik, fizető fél részvételét teszi szükségessé.

1.2. A modernizáció és a minőség általános követelménye

A szociális szolgáltatások ágazata mind a gazdasági növekedés, mind a munkahelyteremtés vonatkozásában jelentős teret nyert. Egyúttal a minőség és a hatékonyság igényét is igyekeznek kielégíteni¹⁰. Valamennyi tagállam hozzáfogott a szociális szolgáltatások modernizálási folyamatába annak érdekében, hogy jobban szembe tudjanak nézni az általános érvényűség, a minőség és a pénzügyi támogathatóság közötti feszültségekkel. Még ha a szociális szolgáltatások szerkezete tagállamok szerint igen különböző is marad, a modernizáció tekintetében bizonyos általános szempontokat azért fel lehet állítani:

- teljesítményértékelési, minőségellenőrzési módszerek bevezetése, a felhasználók bevonása az irányításba;
- a szolgáltatások szervezetének decentralizálása helyi vagy regionális szintre;
- a közsféra feladatainak kiszervezése a magánszférába, melynek során a hatóságok szabályozói szerepbe, a „szabályozott verseny” és a nemzeti, helyi vagy regionális szintű jó szervezethez örenek szerepébe lépnek;
- a köz- és a magánszféra partnersége, továbbá a közfinanszírozást kiegészítő egyéb finanszírozások bevonása.

Ez a nagyobb versenyt lehetővé tevő környezet, illetve a személyek, beleértve a nem fizetőképesekeket is, egyedi szükségleteinek figyelembevétele alkalmas feltételeket teremt a „szociális gazdaság” számára, amelyet a non-profit szolgáltatók fontos szerepe jellemez, ugyanakkor megfelel a hatékonyság és az átláthatóság követelményének is.

⁹ A Sodemare-ügyben hozott ítéletben az Európai Bíróság úgy határozott, hogy a nyereségszerzési cél hiányára vonatkozó feltétel összeegyeztethető a letelepedés szabadságával.

¹⁰ Lásd a Bizottság szolgálatainak SEC(2006) 516 munkadokumentumában szereplő 1. mellékletet.

1.3. A sajátos jellemzőket figyelembevevő és a modernizációnak kedvező közösségi keret

A szociális szolgáltatások modernizációját és fejlesztését már jelenleg is számos közösségi politikai és pénzügyi kezdeményezés és fellépés – köztük a szociális párbeszéd – támogatja. Pénzügyi szempontból az Európai Szociális Alap a társadalmi integráció és a foglalkoztatás révén történő integráció elősegítésére hivatott szolgáltatás minőségével kapcsolatos számos projektet támogat. A FEDER hasonlóképpen mintegy 7 milliárd eurót fordított az EU 25-ök szociális és egészségügyi szolgáltatásainak infrastruktúrájára a 2000–2006 közötti időszakban. A politikai kezdeményezések közül a koordináció nyílt módszere lehetővé tette a szegénység elleni küzdelemre hivatott szolgáltatások minőségére és integrációjára vonatkozó bevált európai gyakorlat kibontakoztatását; a tartós ápolási szolgáltatásokra 2005 óta alkalmazzák közvetlenül. A társadalmi integrációról szóló cselekvési program ösztönzi a bevált gyakorlatok egymásnak való átadását, illetve a példaértékű nemzetközi együttműködéseket. Az Unió más cselekvési területei, különösen az államháztartást illetően, szintén támogatják és keretbe foglalják a szociális szolgáltatások modernizációját.

A szociális szolgáltatások terén történő európai beavatkozás a közösségi jog alkalmazásán is nyugszik. Ez maguk a tagállamok által elindított nyitási, illetve diverzifikációs folyamatok eredménye, amelyek hatására az Európai Unió szociális szolgáltatásainak egyre nagyobb része, amelyet eddig közvetlenül a hatóságok irányítottak, kerül a belső piacot és a versenyt irányító közösségi szabályok hatókörébe. Ez az európai részvétel szintén a szociális szolgáltatások modernizálásának irányát követi a szervezés és a finanszírozás terén tapasztalható egyre növekvő átláthatóság és nagyobb hatékonyság által. Ez a szociálpolitikára fordítandó – elvben korlátozott – pénzügyi erőforrások helyes felhasználására ösztönöz, és hozzájárul a szolgáltatások változatosságához és minőségének javulásához.

Ugyanakkor az érintett szereplők számára előállt új helyzet megnövelte a bizonyos közösségi szabályok alkalmazási feltételeinek tisztázása iránti igényt¹¹.

II - A KÖZÖSSÉGI SZABÁLYOK ALKALMAZÁSA A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK TERÉN: KÖVETKEZETES LOGIKA

2.1. A szubszidiaritás elvének alkalmazása és a gazdasági, illetve nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások megkülönböztetése

Általános értelemben az Európai Bíróság (a továbbiakban: a Bíróság) ítélkezési gyakorlata tisztázza, hogy az EK-Szerződés elismeri a tagállamok azon szabadságát, miszerint általános érdekű kötelezettségeket határozhatnak meg, és az ezek teljesítésére hivatott szolgáltatások ebből következő szervezési elveit.

E szabadságot ugyanakkor átláthatóan kell gyakorolniuk és anélkül, hogy visszaélnének az általános érdek fogalmával. E szabadság gyakorlása során a tagállamoknak a célkitűzések és az általuk lefektetett elvek végrehajtása részletes szabályainak meghatározásakor figyelembe kell venniük a közösségi jogot. Így például közszolgáltatás szervezése során kötelesek tiszteletben tartani a megkülönböztetésmentesség elvét és a közbeszerzésre, illetve a koncessziókra vonatkozó közösségi jogszabályokat.

¹¹ A tisztázás iránti igény megállapítása a konzultációk egyik legfontosabb eredménye.

Ezenfelül a gazdasági jellegű szolgáltatások esetében biztosítani kell azok részletes szervezési szabályainak összeegyeztethetőségét a közösségi jog más területeivel (különösen a szolgáltatásnyújtás szabadságával, a letelepedés szabadságával és a versenyjoggal).

A versenyjog területén a Bíróság megállapította, hogy mely tevékenységek minősülnek gazdasági tevékenységnek: „minden olyan tevékenység, amely áruk vagy szolgáltatások egy adott piacon történő kínálatából áll, függetlenül a szolgáltatásokat kínáló vállalkozás jogállásától és finanszírozási módjától”¹².

A szolgáltatásnyújtás szabadsága és a letelepedés szabadsága tekintetében a Bíróság megállapította, hogy a Szerződés értelmében a rendszerint díjazás ellenében nyújtott tevékenységek minősülnek gazdasági tevékenységnek. A Szerződés mindamellett nem írja elő, hogy a szolgáltatást közvetlenül a szolgáltatás igénybevevőjének kell kifizetnie¹³. Ebből következik, hogy a szociális téren nyújtott szinte valamennyi szolgáltatás az EK-Szerződés 43. és 49. cikke értelmében vett „gazdasági tevékenységnek” minősülhet.

A hatóságok és az általános érdekű szociális szolgáltatások terén tevékenykedő szereplők tapasztalják a Bíróság ítélkezési gyakorlatának alakulását, különösen a „gazdasági tevékenység” fogalma mint bizonytalansági forrás tekintetében. Bár a közösségi ítélkezési gyakorlat és jogalkotás¹⁴ megkísérelte csökkenteni e bizonytalanságot, vagy annak hatását egyértelművé tenni, azt megszüntetni nem tudja.

2.2. A szociális szolgáltatások jelenlegi konkrét helyzete

Annak érdekében, hogy jól érthetőek legyenek a közösségi keret a szociális szolgáltatások helyzetére való alkalmazásának konkrét feltételei, e közlemény a leggyakrabban előforduló helyzetek leírására szorítkozik.

2.2.1. A hatáskör-átruházás

- Döntés a szociális feladat részleges vagy teljes hatáskör-átruházásáról

Amikor a hatóságok úgy döntenek, hogy egy feladatot külső partnerre bíznak, vagy együttműködnek a magánszektorral, szerepet kaphat a közbeszerzésekről és a koncessziókról szóló közösségi jog.

Ebben az esetben a külső szervezetre általános érdekű szociális feladatot bízó közigazgatási intézménynek legalább az átláthatóság, az egyenlő bánásmód és az arányosság elvét tiszteletben kell tartania. Emellett bizonyos esetekben a „közbeszerzési irányelvek” konkrét kötelezettségeket írnak elő. Például a 2004/18/EK irányelv, amely többek között a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzésekről szól, kimondja, hogy a tagállamok ajánlatkérő szervei műszaki előírásokat alakítsanak ki az olyan közbeszerzési dokumentumok vonatkozásában, mint a szerződési hirdetmények, az ajánlattételhez szükséges dokumentáció és a kiegészítő dokumentumok. Egyes tagállamok és szolgáltatók e téren jelezték, hogy nehéz előzetesen pontos leírást adni az ajánlattételhez szükséges dokumentációról a szociális szolgáltatások esetében, amelyeket az egyes emberek adott esetben felmerülő szükségleteihez kell igazítani.

¹² Lásd például a C-180/98. – C-184/98. sz. Pavlov egyesített ügyekben hozott ítéletet.

¹³ A C-352/85. sz. Bond van Adverteerders-ügyben hozott ítélet.

¹⁴ Lásd a Bizottság szolgálatainak SEC(2006) 516 munkadokumentumában szereplő 2. mellékletet.

E nehézség áthidalására műszaki előírásokat lehet kialakítani a teljesítményekre és a funkcionális követelményekre alapozva. Eszerint elegendő, ha az ajánlatkérők vagy ajánlattevők meghatározzák a szolgáltató által elérendő célkitűzéseket. A műszaki előírások meghatározásának e módja biztosítja a szükséges rugalmasságot és ezzel egyidejűleg a szerződés vagy annak tárgya meghatározásához elegendő pontosságot.

- Szociális szolgáltatás irányítása a magán- és közszféra közötti partnerség keretében

A magán- és közszféra közötti partnerség (PPP) egyre elterjedtebb az általános érdekű szociális szolgáltatások nyújtása esetében.

Ebben az összefüggésben tisztázni kell a „koncessziók” fogalmát és az azok nyújtását érintő szabályokat, továbbá a köz- és magántőkét egyesítő szervezetek létrehozására vonatkozó közbeszerzési rendelkezések alkalmazását, amelyek célja a közérdekű szolgáltatás nyújtása (intézményesített PPP). A konzultáció rávilágított, hogy az intézményesített PPP-k kérdéskörét tisztázni kell.

A „belső”, illetve „harmadik” gazdasági egység közötti különbséget jelentős mértékben pontosította a Bíróság a Stadt Halle-ügyben hozott ítélete¹⁵. Az ítélet értelmében a közbeszerzési szerződés odaítélésére vonatkozó eljárás akkor alkalmazandó, ha egy hatóság visszatérhet szerződés kíván kötni egy jogilag elkülönült vállalattal, amely vállalat tőkéjében a hatóság részesedéssel rendelkezik egy vagy több magánvállalattal.

2.2.2. A pénzügyi ellentételezés alkalmazása

A hatóság dönthet úgy, hogy egy általános érdekű szociális feladat külső szervezet általi elvégzéséhez kapcsolódó költségeket ellentételezi. E pénzügyi ellentételezés célja, hogy kiegyensúlyozza a feladat teljesítéséből származó terheket, amelyek kizárólag a piac szempontjait betartó vállalat esetében nem merülnének fel. A Bíróság egyik ítéletét¹⁶ követően a Bizottság¹⁷ olyan döntést hozott az állami támogatások ügyében, amely már jelentősen leegyszerűsítette a szociális szolgáltatásokat nyújtóknak megítélt pénzügyi ellentételezésre vonatkozó követelményeket, és biztosítja a szükséges jogbiztonságot. E határozat ugyanis úgy szab meg küszöböket és szempontokat, hogy a szociális szolgáltatások nagy részének juttatott ellentételezések automatikusan összeegyeztethetőnek minősülnek a versenyszabályokkal, tehát mentesülnek az előzetes bejelentési kötelezettség alól. Azon kisszámú szociális szolgáltatás esetében, amelyek nem felelnek meg e küszöböknek és szempontoknak, a Bizottságot változatlanul értesíteni kell a pénzügyi ellentételezésről¹⁸.

E könnyítéseket és egyszerűsítéseket azonban csak abban az esetben lehet alkalmazni, ha a szóban forgó szolgáltatásokra előzetesen egy jogi aktus ruházza rá az általános érdekű jelleget igazoló feladatot. A Bizottság határozata tehát arra kéri fel a tagállamokat, hogy pontosan határozzák meg a szociális szolgáltatásokra bízott feladatokat, ami az érdekelt szolgáltatások számára csakúgy, mint az azokat igénybe vevők számára hasznos átláthatóságot eredményez.

¹⁵ A C-26/03. sz. ügyben 2005. január 11-én hozott ítélet.

¹⁶ A 2003. július 24-én a C-280/00. számú Altmark Trans-ügyben hozott ítélet.

¹⁷ HL L 312., 2005.11.29., 69–73. o.

¹⁸ Lásd a Bizottság szolgálatainak SEC(2006) 516 munkadokumentumában szereplő 2. mellékletet.

2.2.3. *A piac szabályozásának alkalmazása*

Abban az esetben, ha magánszolgáltatók nyújtanak szociális szolgáltatást, az állam dönthet úgy, hogy keretet biztosít a piac működése számára annak érdekében, hogy garantálja az általános érdekű célkitűzések megvalósulását. E hatáskör gyakorlása során azonban a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk a közösségi jogot, pontosabban a Szerződés a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságára vonatkozó általános szabályait és elveit. Ebben az összefüggésben meg kell említeni, hogy a belső piaci szolgáltatásokra vonatkozó irányelv alkalmazási köréből kizárt szolgáltatásokra e szabályok és elvek továbbra is alkalmazandók.

A letelepedés szabadsága (az EK-Szerződés 43. cikke) lehetővé teszi a gazdasági szereplők számára, hogy egy más tagállamban lévő állandó létesítmény révén határozatlan ideig gazdasági tevékenységet folytassanak. Gyakran ez a helyzet áll fenn azon szociális szolgáltatások esetében, amelyek gyakorlati megvalósításához infrastruktúrát kell igénybe venni (szociális lakhatás, idősotthonok).

A szolgáltatásnyújtás szabadsága (az EK-Szerződés 49. cikke) lehetővé teszi a gazdasági szereplők számára, hogy időszakosan szolgáltatást nyújtsanak egy másik tagállamban anélkül, hogy ott letelepedettek lennének. E szabadság a szolgáltatás igénybevevője számára szintén lehetővé teszi, hogy egy másik tagállamban letelepedett szolgáltató által nyújtott szolgáltatásokat vegyen igénybe. Az EK-Szerződés 43. és 49. cikke nem csak a megkülönböztető nemzeti szabályozást akadályozza meg, hanem a hazai és a külföldi gazdasági szereplőkre egyformán alkalmazandó valamennyi nemzeti szabályt, amelyek sértének ezen alapvető szabadságok gyakorlását, vagy kevésbé vonzóvá tennék azt. Azonban a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a szociálpolitikai célkitűzések „közérdeken alapuló kényszerítő indoknak” minősülnek, amelyek indokolhatják a piac szabályozását célzó olyan intézkedések alkalmazását, mint például a szociális szolgáltatás nyújtásának engedélyhez kötése. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy az ilyen jellegű intézkedéseknek objektív, megkülönböztetésmentes és előre ismert szempontokon kell alapulniuk, hogy támogassák a nemzeti hatóságok értékelési hatáskörének gyakorlását. A közösségi joggal való összeegyeztethetőség érdekében ezen intézkedéseknek arányosaknak is kell lenniük. Garantálni kell továbbá a megfelelő jogorvoslati lehetőséget is¹⁹.

2.2.4. *A piacra való bejutás szabályaival való összeegyeztethetőség*

E különböző példák elemzése a Szerződés alkalmazásának az e szolgáltatások általános érdekű feladatai sajátos jellegének elismerésével kapcsolatos rugalmasságát mutatja, különösen a 86. cikk (2) bekezdésének szellemében. Az általános érdekű feladat teljesítése részletes szabályainak a piacra való bejutás szabályaival meglévő összeegyeztethetőségének ellenőrzése során e sajátos jelleget így figyelembe veszik. A közösségi szabályok arra ösztönzik a hatóságokat, hogy a szociális szervezetre bízott általános érdekű feladat meghatározásán túl pontosítsák az e feladathoz kötődő terhek vagy kötelezettségek és a piacra való bejutás általuk szükségesnek ítélt korlátozásai közötti megfelelést, hogy lehetővé tegyék e szervezetek számára e terhek vagy kötelezettségek számba vételét.

¹⁹ Lásd például a 2001. február 20-án a C-205/99. sz. Analir- ügyben hozott ítéletet.

III - AZ ÁLTALÁNOS ÉRDEKŰ SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK JOBB FIGYELEMMEL KÍSÉRÉSE ÉS FELÜGYELETE AZ EURÓPAI UNIÓBAN

3.1. Alapos konzultáció a sajátos jellemzőkről

Ez a közlemény nyitott listát közöl a szociális szolgáltatások mint általános érdekű szolgáltatások sajátos jellegét tükröző tulajdonságokról (lásd az 1.1. szakaszt). Az általános érdek a szociális szolgáltatások esetében elismert klasszikus szempontjain (általános érvény, átláthatóság, folyamatosság, elérhetőség stb.) túl e tulajdonságok a szolgáltatások szervezésének részletes szabályaira is utalnak. Ezek jelentik a Bizottság által irányított, valamennyi érintett szereplőre kiterjedő konzultáció kiindulási pontját. Az érintett szereplők a tagállamok, a szolgáltatók és a szolgáltatásokat igénybe vevők. A konzultáció elsősorban a következő témákkal foglalkozik:

- az e tulajdonságokat alkotó összetevők, és helyességük az általános érdekű szociális szolgáltatások sajátos jellegének felfogása tekintetében;
- az, hogy hogyan vehetik ezeket figyelembe a tagállamok a szociális szolgáltatások általános érdekű feladatainak és szervezésük részletes szabályainak a meghatározása során annak érdekében, hogy a közösségi keretbe már előre jól illeszkedjenek;
- a közösségi jog az általános érdekű szociális szolgáltatások terén való alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatok és esetleges problémák;
- az, hogy e (vagy más) tulajdonságokat a Bizottság hogyan minősítheti abban az esetben, ahol utólagosan és egyedileg ellenőriznie kell a szociális szolgáltatások szervezésének részletes szabályait az alkalmazandó közösségi szabályok betartásával való összeegyeztethetőségét.

3.2. Az általános érdekű szociális szolgáltatások helyzetének nyomon követése az Európai Unióban

A gazdasági szereplők és az Európai Bizottság egymásról való, a szociális szolgáltatások kialakításának alkalmazásával kapcsolatos ismereteinek és a gazdasági szereplők és az európai intézmények közötti információáramlás javítása érdekében kétévenkénti jelentések formájában nyomon követési eljárás és párbeszéd indul.

E jelentések a szociális szolgáltatások modernizációját támogató más közösségi kezdeményezések – különösen a szociális védelem és társadalmi integráció témájában folytatott koordináció nyílt módszere – sorába illeszkednek.

A Bizottság 2006 elején kutatást indított az első jelentés összeállításához szükséges információk összegyűjtésére. Ezen információk az ágazat működésével, társadalmi-gazdasági jelentőségével és a közösségi jog alkalmazásával kapcsolatosak. A kutatás eredményei 2007 közepére várhatóak.

KÖVETKEZTETÉS

E közlemény kiegészítő állomást jelent a szociális szolgáltatások sajátos jellemzőinek európai szinten történő figyelembe vétele útján. Ennek alapján a Bizottság folytatja a konzultációt a tagállamokkal, a szolgáltatókkal és a szolgáltatások igénybevevőivel.

A Bizottság által igen fontosnak tartott nyílt konzultációs eljárás, illetve a szociális szolgáltatásokról folyamatban lévő kutatás eredményei alapján és a szociális védelmi bizottság munkájára támaszkodva a Bizottság elkészíti az első kétéves jelentést, majd ismét megvizsgálja az általános érdekű szociális szolgáltatások, vagy néhány ágazat helyzetét, ez utóbbiakat a közösségi jog alkalmazásának fényében. Ennek célja, hogy jobban figyelembe vegyék az 1.1. bekezdésben meghatározott szociális szolgáltatások sokféleségét, és mérlegeljék, hogyan használhatná fel akár a Bizottság, akár a tagállamok az általános érdekű szociális szolgáltatások sajátos jellemzőit arra, hogy csökkentse a jogbiztonság hiányát olyan helyzetekben, ahol eseti alapú megközelítésre van szükség. E tapasztalatok fényében a Bizottság dönt arról, hogy hogyan folytatódjon e folyamat, és meghatározza a legjobb követendő megközelítést úgy, hogy figyelembe veszi egy jogalkotási javaslat szükségességét és jogi lehetőségét.