

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το πρόγραμμα δράσης για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων»

(98/C 235/19)

Στις 2 Δεκεμβρίου 1997, η Επιτροπή αποφάσισε, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 198 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω ανακοίνωση.

Το τμήμα κοινωνικών, οικογενειακών, εκπαιδευτικών και πολιτιστικών θεμάτων, στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 15 Μαΐου 1998 βάσει της εισηγητικής έκθεσης του εισηγητή κ. Vinay.

Κατά τη διάρκεια της 355ης συνόδου ολομέλειας της 27ης και 28ης Μαΐου 1988 (συνεδρίαση της 28ης Μαΐου), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 85 ψήφους υπέρ, 1 κατά και 1 αποχή την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων αποτελεί ένα από τα κύρια στοιχεία της έννοιας της ενιαίας αγοράς και η πραγματική και πλήρης εφαρμογή του δικαιώματος αυτού θα αποκτήσει όλο και μεγαλύτερη σημασία με την οριστική εφαρμογή της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.

1.2. Η ανακοίνωση της Επιτροπής, που παρουσιάζει πρόγραμμα δράσης, βασίζεται στην έκθεση της ομάδας υψηλού επιπέδου υπό την προεδρία της κ. Simone Veil, σχετικά με την κυκλοφορία των ατόμων, που συγκροτήθηκε το 1996, και η οποία ολοκλήρωσε τις εργασίες της με την υποβολή των παρατηρήσεων και των προτάσεών της στις 18 Μαρτίου 1997.

1.3. Οι κανόνες που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία είναι ουσιαστικά, παρά τις επανειλημμένες ανανεώσεις, οι κανόνες του 1968, δεδομένου ότι οι προτάσεις τροποποίησης που διατυπώθηκαν από την Επιτροπή το 1989 και 1990 δεν έγιναν δεκτές από το Συμβούλιο.

1.4. Σύμφωνα με την ομάδα υψηλού επιπέδου οι κανόνες αυτοί είναι πλέον ανεπαρκείς και ακατάλληλοι και χρειάζονται ευρύτερες αναθεωρήσεις και συμπληρώσεις, βάσει των επανειλημμένων αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, το οποίο τις τελευταίες δεκαετίες έχει παρουσιάσει μια διαρθρωμένη νομολογία στα θέματα αυτά.

1.5. Η στρατηγική που ορίζεται από το πρόγραμμα δράσης προτείνει την παρέμβαση σε πέντε κατευθύνσεις:

- βελτίωση και προσαρμογή των κανόνων
- προσπάθεια να καταστεί πιο διαφανής η αγορά εργασίας
- ενίσχυση της ευθύνης και της συνεργασίας
- βελτίωση της γνώσης και της ορατότητας του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας
- πραγματοποίηση καινοτόμων σχεδίων.

1.6. Μεταξύ των κανόνων που έχουν εφαρμοστεί και για τους οποίους είναι απαραίτητο να υπάρξει παρέμβαση προκει-

μένου να εξασφαλιστεί η δυνατότητα ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, ιδιαίτερη σημασία αποκτά ο διακανονισμός του δικαιώματος διαμονής, τα οικογενειακά δικαιώματα, τα ζητήματα σχετικά με την ισότητα μεταχείρισης γενικότερα και ειδικότερα από την φορολογική σκοπιά και τη σκοπιά της κοινωνικής πρόνοιας.

1.7. Η αγορά εργασίας, για να αναπτυχθεί πραγματικά σε μια οπτική εσωτερικής αγοράς της Ένωσης, θα πρέπει να συμπληρωθεί από μια ευρύτερη διάδοση των πληροφοριών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, όπως επίσης από την ενίσχυση της συνεργασίας με τις Δημόσιες Υπηρεσίες Απασχόλησης (ΔΥΑ) όλων των χωρών και με το δίκτυο Eures.

1.7.1. Ειδική προσοχή θα πρέπει να δοθεί στις μεθοριακές ζώνες, όπου είναι πιο έντονη η ανάπτυξη της κινητικότητας της εργασίας και όπου τα προβλήματα σχετικά με την εξεύρεση εργασίας, την πολιτική της πρόνοιας και το φορολογικό καθεστώς έχουν τις πιο διαδεδομένες επιπτώσεις.

1.8. Η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών για τη διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής των κανόνων και για τη διευκόλυνση των προβλημάτων και διενέξεων στα θέματα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων θα πρέπει συνελώς να ενταθεί και να ενισχυθεί, διαμορφώνοντας προς το στόχο αυτό ειδικές διαρθρώσεις.

1.9. Για να διαδοθεί η καλύτερη γνώση και η καλύτερη επίγνωση των δικαιωμάτων, η Επιτροπή προτείνει ειδικές δράσεις, μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνονται σεμινάρια και περιοδικά, που θα απευθύνονται στους πολίτες, στους φορείς απονομής του δικαίου και στις δημόσιες υπηρεσίες.

1.10. Τέλος, επιδιώκεται η ενθάρρυνση της υποβολής καινοτόμων σχεδίων που υποστηρίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, και τα οποία θα πρέπει να χρηματοδοτηθούν σύμφωνα με το άρθρο 6 του κανονισμού του ΕΚΤ.

2. Γενικές θεωρήσεις

2.1. Η ΟΚΕ δέχεται θετικά το «Πρόγραμμα δράσης» και καλεί την Επιτροπή να καθιερώσει ταχύτατα ειδικές διατάξεις σε συμφωνία με τις παρατηρήσεις και τα συμπεράσματα της ομάδας υψηλού επιπέδου.

2.2. Πράγματι, μία όλο και πιο διεθνοποιημένη οικονομία, η ίδια η παγίωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως μία μεγάλη και χωρίς σύνορα περιοχή, η αναγκαιότητα εξεύρεσης εργασίας ή

βελτίωσης της σταδιοδρομίας εκτός της χώρας τους, ωθούν όλο και περισσότερους ανθρώπους να περάσουν ολόενα και μεγαλύτερες περιόδους της εργασιακής ζωής τους ή της περιόδου των σπουδών τους σε άλλες χώρες.

2.3. Στο κοινωνικό επίπεδο δεν μπορεί να παραγνωρισθεί το τί σημαίνουν όλα αυτά, τόσο όσον αφορά τα δικαιώματα, τη φορολογία, τις δυνατότητες εργασίας, τα ασφαλιστικά συστήματα, αλλά επίσης και σε ό,τι αφορά το μέλλον των μελών της οικογένειας του μετανάστη εργαζομένου, που δεν μπορεί σίγουρα να υπόκειται σε δεσμεύσεις που αλλάζουν τη σύνθεση και τις σχέσεις τους.

2.4. Συνεπώς, υφίστανται μεγάλα και επιτακτικά προβλήματα, όμως ταυτόχρονα η καθυστέρηση εκσυγχρονισμού των κανόνων που αποβλέπουν στη βελτίωση της κινητικότητας των εργαζομένων και της αναγνώρισης των δικαιωμάτων και της προστασίας τους, αποδεικνύει την πολυπλοκότητα του ζητήματος. Επιβάλλεται συνεπώς από τη μια μεριά κοινή προσπάθεια βούλησης, και από την άλλη διαθεσιμότητα για την επίτευξη συγκεκριμένων και ικανοποιητικών για όλους λύσεων.

2.5. Η κυκλοφορία των εργαζομένων αφορά κυρίως υψηλά επαγγέλματα ή καθορισμένες κατηγορίες εργαζομένων, όπως για παράδειγμα προσωπικό για οικοδομές, εστιατόρια και ξενοδοχεία. Από την άλλη πλευρά υπάρχουν πλέον νέα κίνητρα που συνδέονται τόσο με τις απαιτήσεις μαθητείας ή τις εμπειρίες εθελοντικής εργασίας, όσο και με την αναζήτηση απασχόλησης.

2.6. Μία συνεχώς μεγαλύτερη συγγέντρωση διακοινοτικής κινητικότητας αναπτύσσεται στις μεθοριακές περιοχές, που αναγκάζονται έτσι να αντιμετωπίσουν άμεσες προβληματικές καταστάσεις καθώς και ζητήματα μεγάλης σημασίας, όπως είναι τα προβλήματα που συνδέονται με την κοινωνική πρόνοια και τη φορολογία.

2.7. Επιπλέον θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η παρουσία εκατομμυρίων εργαζομένων από τρίτες χώρες σε ολόκληρη την Ένωση: γι' αυτούς επίσης τίθεται το ζήτημα των δικαιωμάτων και της προστασίας.

2.8. Στο φως των θεωρήσεων αυτών είναι σημαντικό ότι η ομάδα υψηλού επιπέδου εξέτασε την πραγματική εφαρμογή της θεμελιώδους αρχής της ελευθερίας της κυκλοφορίας των ατόμων. Συνεπώς μπορούν να φανούν υπέρμετρα περιοριστικοί, τόσο ο σκοπός όσο και ο στόχος του «Προγράμματος δράσης» της Επιτροπής για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Το «Πρόγραμμα δράσης» ωστόσο στρέφεται προς μια ευρύτερη αναγνώριση του όρου «εργαζόμενοι» κατ'εφαρμογήν της θεμελιώδους αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας που θεσπίζεται από τη Συνθήκη για την ΕΕ.

2.8.1. Η ΟΚΕ δείχνει κατανόηση για την προσέγγιση της Επιτροπής, η οποία επιχειρεί με πραγματιστικό τρόπο να επικεντρώσει και αναπτύξει τα κοινοτικά μέσα που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, θεωρεί όμως αναγκαία μια παράλληλη προσπάθεια για να συνδεθεί η πρωτοβουλία αυτή με μια πιο έντονη δέσμευση προς την κατεύθυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας στην Ένωση όλων των ευρωπαίων

πολιτών — με ιδιαίτερη προσοχή για τα προβλήματα που συναντούν τα ανάπηρα άτομα — και επιλέον των ατόμων που προέρχονται από εξωκοινοτικές χώρες και διαμένουν νομίμως σε ένα κράτος μέλος⁽¹⁾. Χρειάζεται να οικοδομηθεί μία γέφυρα μεταξύ των δικαιωμάτων των εργαζομένων, και των κεκτημένων τους, αφενός, και των δικαιωμάτων των πολιτών, αφετέρου, μεταξύ δηλαδή των κοινωνικών και των αστικών δικαιωμάτων.

2.9. Τέλος, η πλήρης εξάλειψη των εμποδίων που αφορούν την ελευθερία της κυκλοφορίας και διαμονής των ευρωπαίων πολιτών και όχι μόνον των εργαζομένων αποτελεί πολιτική, κοινωνική και οικονομική προτεραιότητα. Για το λόγο αυτό η ΟΚΕ ζητεί από το Συμβούλιο να λάβει το συντομότερο δυνατό όλες τις αναγκαίες αποφάσεις για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός.

2.9.1. Η ΟΚΕ επιπλέον εκφράζει την ευχή να επεκταθεί στο θέμα του συντονισμού των καθεστώτων κοινωνικής ασφάλισης κριτήριο της ειδικής πλειοψηφίας στο εσωτερικό του μηχανισμού λήψεως αποφάσεων του Συμβουλίου, όπως συμβαίνει και για τα άλλα ζητήματα που αφορούν την ενιαία αγορά.

2.9.2. Η ΟΚΕ εύχεται συνεπώς να συνοδευτεί η πρωτοβουλία της Επιτροπής από το ξεπέρασμα των διαφορών στις απόψεις που έχουν εκφραστεί στο παρελθόν από τα κράτη μέλη.

2.10. Θα πρέπει ωστόσο να υποστηριχθεί η προσπάθεια της Επιτροπής να διευρυνθεί η έννοια της εφαρμογής του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΚ για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Η ΟΚΕ εγκρίνει ιδιαίτερα την προσπάθεια της Επιτροπής να βελτιώσει και να επεκτείνει την αναγνώριση του δικαιώματος διαμονής των ατόμων που ψάχνουν εργασία σε άλλο κράτος μέλος και να ενισχύσει το δικαίωμα ενοποίησης των οικογενειών για όλους όσους έχουν εγκατασταθεί σε άλλη χώρα της ΕΕ. Οι διατάξεις αυτές θα πρέπει επίσης να συνοδεύονται από συμπληρωματικά αστικά δικαιώματα και υποχρεώσεις που θα επιτρέψουν στους ενδιαφερόμενους να συμμετέχουν πλήρως στην κοινωνία και την κοινότητα στην οποία ζουν.

2.10.1. Ταυτόχρονα, η ΟΚΕ έχει επίγνωση του γεγονότος ότι το νομικό πλαίσιο που είναι απαραίτητο για να υποστηριχθεί αυτή η ελευθερία κυκλοφορίας αποτελεί κυρίως ένα πρώτο βήμα προς την εξάλειψη των φραγμών που αντιτίθενται στην κινητικότητα. Παρά την πρόοδο που έχει επιτελεσθεί σχετικά μ'αυτό στη διάρκεια των ετών, ορισμένες προστατευτικές συμπεριφορές που περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία μέσω της ΕΕ παραμένουν ακόμη ισχυρές. Συνεχίζουν να υπάρχουν εθνικές πρακτικές οι οποίες όπως υπογραμμίζει η ομάδα υψηλού επιπέδου, παρεμποδίζουν τους πολίτες που προέρχονται από άλλη χώρα ΕΕ να έχουν πρόσβαση στις απασχολήσεις στο δημόσιο τομέα, παρά τα δικαιώματα που προβλέπονται από τη Συνθήκη και τα οποία έχουν επιβεβαιωθεί από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Πρόκειται για καταστάσεις που θα πρέπει να ξεπεραστούν οριστικά.

2.10.2. Οι διοικητικές διατυπώσεις, η καταγραφή της διαμονής, η κοινωνική πρόνοια και η φορολογία συχνά αποτελούν

(1) Γνωμοδότηση «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα μετακίνησης στο εσωτερικό της Κοινότητας για τους πολίτες τρίτων χωρών» — ΕΕ C 153 της 25.5.1996.

αρονητικά κίνητρα στην ελεύθερη κυκλοφορία. Η χρονική περίοδος για την εξέταση των προσφυγών και το ξεπέραςμα των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία είναι κατά μέσο όρο 4 έτη και δεν επιτρέπει επιμέρους επιλύσεις στα προβλήματα, και για το λόγο αυτό θα ήταν σκόπιμο να υπάρξουν γρήγοροι μηχανισμοί επίλυσης των διενέξεων.

2.10.3. Συνεχίζουν να υπάρχουν ελλείψεις και καθυστερήσεις στην αμοιβαία αναγνώριση των προσόντων, της επιμόρφωσης και της επαγγελματικής εμπειρίας και επιπλέον οι «μεταφερόμενες» πλήρεις συντάξεις δεν αποτελούν καθόλου τον κανόνα. Δεν έχει ακόμη διαδοθεί η επίγνωση των δυνατοτήτων που παρουσιάζει η πολυπολιτισμική και πολυγλωσσική εργατική δύναμη η οποία αποτελεί ουσιαστικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, τόσο στην εσωτερική όσο και στην παγκόσμια αγορά. Θα πρέπει να αναγνωρισθεί ωστόσο ότι η πρόκληση των γλωσσικών γνώσεων αποτελεί σοβαρό εμπόδιο στην ελεύθερη ευρωπαϊκή κυκλοφορία.

2.11. Εάν δεν υπάρξει μια καλύτερα διαρθρωμένη, ρυθμισμένη και λειτουργική ελεύθερη κυκλοφορία σε κοινοτικό επίπεδο, υφίσταται ο κίνδυνος να υπάρξει ανταγωνισμός στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς που θα αποβεί αποσταθεροποιητικός. Έχουν εκδηλωθεί πράγματι παραδείγματα «κοινωνικού ντάμπινγκ» με τη χρήση, που δεν διέπεται από την οδηγία για τους απομακρυσμένους εργαζόμενους, εργατικού δυναμικού που μεταφέρεται από το ένα κράτος μέλος στο άλλο μέσω της πρακτικής των υπεργολαβικών αναθέσεων. Οι πρακτικές αυτές υπάρχουν κίνδυνος να προκαλέσουν εθνικά μέτρα που θα απειλήσουν το ατομικό δικαίωμα στην ελεύθερη κυκλοφορία.

2.12. Η ΟΚΕ υπενθυμίζει ότι όσον αφορά τις μελλοντικές διευρύνσεις της ΕΕ, οι διακινήσεις του εργατικού δυναμικού που μπορούν να προκύψουν τόσο στη φάση της προένταξης όσο και της μετάβασης, θα πρέπει να ρυθμιστούν μέσω της κατάλληλης αντιμετώπισης των θεμάτων στις αντίστοιχες συμφωνίες και συνθήκες.

2.13. Η ΟΚΕ επιπλέον υποστηρίζει την πρόταση της ομάδας υψηλού επιπέδου να παραχωρηθεί σε έναν μόνο Επίτροπο η εντολή για όλα τα ζητήματα σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία.

2.14. Θα πρέπει τέλος να υπογραμμισθεί ότι η εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία, μέσω της καταλληλότητας και της προσαρμογής των κοινοτικών μέσων και με την κατάλληλη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, όχι μόνο θα διευκολύνει την εμφάνιση μιας πιο αλληλέγγυας Ευρώπης, αλλά κυρίως θα αποτελέσει αποφασιστικό παράγοντα για την ενίσχυση των βάσεων της «κοινωνικής Ευρώπης».

3. Ειδικές παρατηρήσεις

α) Βελτίωση και προσαρμογή των κανόνων

3.1. Είναι πάνω από όλα αναγκαίο να ξεπεραστούν τα νομικά κενά που θέτουν σε αβέβαια διοικητική κατάσταση εκείνους τους πολίτες της Ένωσης που σκοπεύουν να αναζη-

τήσουν εργασία σε χώρα άλλη από αυτή της συνήθους διαμονής τους, όπως επίσης είναι σκόπιμο να ξεπεραστούν οι πρακτικές βραχυπρόθεσμων ανανεώσεων για όλους εκείνους που διαμένουν νομίμως σε ένα κράτος της Ένωσης για περισσότερες περιόδους, όταν το άθροισμα αυτών των διαμονών ξεπερνά τη διάρκεια ενός έτους. Αυτό είναι αναγκαίο όχι μόνο για να επιτευχθεί μια πιο διαφανής και συνεκτική ερμηνεία του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας, αλλά επίσης για να ενισχυθεί η καταπολέμηση της παραοικονομίας.

3.1.1. Η ΟΚΕ συμφωνεί συνεπώς με την πρόταση της Επιτροπής να τροποποιήσει προς αυτή την έννοια την οδηγία 360/68, όπως άλλωστε τα τελευταία χρόνια έχει υποδειχτεί από την νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.

3.1.2. Γενικότερα, η ΟΚΕ υπογραμμίζει ότι είναι σημαντικό να αποφευχθεί η περίπτωση να αποδεικνύονται συνεχώς οι κοινοτικοί κανόνες ανεπαρκείς σε σχέση με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Η νομολογία που προκύπτει από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου θα πρέπει να αποτελέσει περαιτέρω ερέθισμα για την ταχεία ολοκλήρωση όλων των προσαρμογών και ενσωματώσεων που έχουν καταστεί αναγκαίες. Για το λόγο αυτό η έγκριση του εγγράφου της Επιτροπής λαμβάνει πολιτική αξία που ξεπερνά την έστω και σημαντική εξέταση των επιμέρους σημείων.

3.2. Ως προς το ζήτημα της ένωσης των οικογενειών από το οποίο προφανώς εξαρτάται η ισότητα μεταχείρισης και κοινωνικής ένταξης όλων εκείνων που συγκροτούν τον οικογενειακό πυρήνα, η πρόταση της Επιτροπής είναι στην ουσία η επέκταση της αναγνώρισης εκείνου του δικαιώματος που αναφέρεται ακριβώς στους οικογενειακούς πυρήνες και στη διατήρηση της ενότητάς τους, όχι για λόγους συναισθηματικούς αλλά επίσης και για τις ενδεχόμενες υποχρεώσεις βοήθειας που προκύπτουν από την οικονομική αντάρχεια, και υπέρ της οποίας η ΟΚΕ έχει φυσικά εκδηλωθεί θετικά.

3.2.1. Πολλά ζητήματα που έχουν δημιουργηθεί προκύπτουν από τον κανονισμό 1612/68, του οποίου η αναθεώρηση είναι θεμελιώδης για να εφαρμοστεί πιο ολοκληρωμένα το δικαίωμα στην ελεύθερη κυκλοφορία. Περιμένοντας να γνωρίσουμε πώς θα διατυπώσει η Επιτροπή τους νέους κανόνες, η ΟΚΕ αποδίδει μεγάλη σημασία σε όσα θα ενσωματωθούν για να διασφαλισθεί στο μετανάστη εργαζόμενο και στην οικογένειά του η πλήρης ισότητα μεταχείρισης και η πλήρης ενσωμάτωση στο κράτος μέλος υποδοχής.

3.2.2. Η ΟΚΕ κρίνει ειδικότερα ότι θα πρέπει να μεταφραστεί σε τροποποιήσεις του εν λόγω κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 η σταθερή νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου σχετικά με την ισότητα μεταχείρισης στο κοινωνικό, οικονομικό, φορολογικό και πολιτιστικό πεδίο για όλους τους διακινούμενους εργαζόμενους και τις οικογένειές τους, ως πλήρης εφαρμογή των δικαιωμάτων ιθαγένειας.

3.2.3. Η ΟΚΕ αναγνωρίζει επίσης την ειδική κοινωνική αξία της πρότασης της ομάδας υψηλού επιπέδου υπέρ της κατάργησης των θεωρήσεων για τους πολίτες τρίτων χωρών

που αποτελούν τα μέλη της οικογένειας εργαζόμενου στην ΕΕ και υπενθυμίζει ότι έχει ήδη αποφανθεί προς την κατεύθυνση αυτή.

3.3. Για τους μεθοριακούς εργαζόμενους, ειδική σημασία έχουν τα προβλήματα που αφορούν:

- την κοινωνική ασφάλεια, λόγω του διαφορετικού κριτηρίου χορήγησης των παροχών, στην περίπτωση αναπηρίας, επιδόματος ανεργίας, υγειονομικής περίθαλψης στον εργαζόμενο και τα μέλη της οικογένειάς του, κ.λπ.
- τη φορολογική μεταχείριση, λόγω της επικάλυψης των αντίστοιχων καθεστώτων του κράτους διαμονής και του κράτους εργασίας.

3.3.1. Το έγγραφο της Επιτροπής δεν παρέχει σαφείς ενδείξεις για τα μέσα που θα πρέπει να υιοθετηθούν προκειμένου να δοθούν απαντήσεις στα θέματα των μεθοριακών εργαζομένων όσον αφορά την κοινωνική ασφάλιση, αλλά περιορίζεται στο να επιβεβαιώσει ότι «χρειάζεται να υιοθετηθούν ειδικοί κανόνες» και ότι στη διάρκεια του 1998 θα υποβληθεί πρόταση στο Συμβούλιο για τη μεταρρύθμιση και την απλοποίηση του κανονισμού 1408/71. Η ΟΚΕ αναμένει να γνωρίσει λεπτομερώς τις σχετικές προτάσεις της Επιτροπής.

3.3.2. Όσον αφορά τα φορολογικά καθεστάτα, λόγω έλλειψης σαφούς κοινοτικής αρμοδιότητας, οι κανονισμοί αποφασίζονται από διμερείς συμβάσεις μεταξύ των διαφόρων κρατών, με μοναδική ένδειξη αυτή που προέρχεται από το άρθρο 220 της Συνθήκης, να αποφευχθεί η διπλή φορολογία. Η ΟΚΕ υποδεικνύει στην Επιτροπή να επαληθεύσει με εμπειριστατωμένο τρόπο την λειτουργία των φορολογικών αυτών συμβάσεων, με σκοπό να καταρτιστεί πρότυπη σύμβαση που θα υποβληθεί στα κράτη μέλη.

3.4. Οι λόγοι για να επανεξεταστεί η μεταρρύθμιση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71 είναι πάρα πολλοί και γενικότερα υπάρχει απαίτηση απλοποίησης και καλύτερου συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης της Ένωσης, αφού ληφθούν υπόψη οι μεταβαλλόμενες κοινωνικές, οικονομικές, συνθήκες και τα νέα έθιμα.

3.4.1. Η ΟΚΕ εκμεταλλεύεται την ευκαιρία αυτή για να υποδείξει ότι η απλοποίηση θα πρέπει να γίνει με πλήρη σεβασμό των κεκτημένων δικαιωμάτων κάθε εργαζόμενου και της ειδικότητας κάθε εθνικού και τομεακού κοινωνικοοικονομικού πλαισίου, επιτρέποντας στον εργαζόμενο να απολαμβάνει πλήρως τα δικαιώματα αρχαιότητας και προστασίας των επαγγελματικών προσόντων της εργατικής του σταδιοδρομίας. Τέλος, η απλοποίηση θα πρέπει να καταστήσει ευκολότερη την ελεύθερη κυκλοφορία, με στόχο την ισότητα μεταχείρισης όλων των πολιτών.

3.4.2. Στις πράξεις εκσυγχρονισμού, λαμβάνοντας υπόψη τον μεγάλο αριθμό συντονισμένων εθνικών συστημάτων και στα πλαίσια της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, οι διάφορες πτυχές του κανονισμού θα πρέπει να ξεπεράσουν τις δυσκολίες που υπάρχουν σήμερα σε σχέση με το μοναδικό

χαρακτήρα της εφαρμοζόμενης νομοθεσίας, θα πρέπει να επαναδιατυπωθούν ορισμένες διατάξεις όπως αυτή που αφορά την ανεργία, θα πρέπει να ενσωματωθούν κοινοτικά μέσα που λείπουν, όπως είναι τα σχετικά με τους αποδέκτες των οδηγιών για το δικαίωμα διαμονής, καθώς και για τομείς που έχουν αποκλειστεί έως σήμερα, όπως είναι όλα τα ζητήματα που συνδέονται με την πρόωγη συνταξιοδότηση και τα ειδικά καθεστάτα για τη δημόσια διοίκηση.

3.4.3. Το συντομότερο δυνατό θα πρέπει επίσης να υπάρξουν συμφωνίες μεταξύ ΕΕ και τρίτων χωρών ειδικότερα όσον αφορά την κινητικότητα των εργαζομένων, ξεκινώντας από την Έλβετία, αλλά και με όλες τις μικρότερες χώρες, προκειμένου να ξεπεραστούν τα κενά που παραμένουν ακόμη.

3.4.4. Η ΟΚΕ τονίζει επιπλέον όσα έχει δηλώσει πρόσφατα στη γνωμοδότησή της για την ανακοίνωση της Επιτροπής «Εκσυγχρονισμός και βελτίωση της κοινωνικής προστασίας στην ΕΕ»⁽¹⁾, ότι δηλαδή μία καλύτερη και πιο αποτελεσματική κοινωνική προστασία μπορεί να συμβάλει στην προώθηση και την ενίσχυση των οικονομικών αποτελεσμάτων.

3.5. Η ΟΚΕ υποστηρίζει επίσης την πρόταση της Επιτροπής για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71 προκειμένου να ενισχυθεί και βελτιωθεί το νομικό καθεστώς των εργαζομένων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στην Ένωση, η οποία υποβλήθηκε επισήμως τον περασμένο Νοέμβριο στα πλαίσια του προγράμματος δράσης⁽²⁾.

3.5.1. Η ΟΚΕ έχει εκφραστεί ήδη θετικά⁽³⁾ ως προς αυτό, επιστημονώντας ότι η έγκριση του κανονισμού, πέρα από το ότι θα εφαρμόσει τις αρχές της μη διάκρισης, αντιπροσωπεύει και μέσον για την καταπολέμηση της παράνομης εργασίας.

3.6. Η Επιτροπή υπενθυμίζει την πρόταση οδηγίας για τις πλήρεις συντάξεις. Ως προς αυτή η ΟΚΕ έχει ήδη εκφράσει θετική γνώμη⁽⁴⁾ μολονότι το θεωρεί ως ένα πρώτο βήμα προς το στόχο της πλήρους ελευθερίας της κυκλοφορίας στο πεδίο της πλήρους σύνταξης.

3.6.1. Είναι σκόπιμο πράγματι να τονιστεί ότι η πρόταση αφορά κυρίως τους εργαζόμενους που μετακινούνται προσωρινά. Δεν επιλύει τα διάφορα σημαντικά προβλήματα της πλήρους μεταφοράς συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων, όπως

(1) ΕΕ C 73 της 9.3.1998.

(2) ΕΕ C 6 της 10.1.1998.

(3) Γνωμοδότηση για την «Πρόταση κανονισμού (ΕΚ) του Συμβουλίου που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71 όσον αφορά την επέκτασή του στους πολίτες τρίτων χωρών» — ΕΕ C 157 της 25.5.1998.

(4) Γνωμοδότηση για την «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με την προστασία των δικαιωμάτων πλήρους σύνταξης των εξηρημένων εργαζομένων και των αυτόνομων εργαζομένων που μετακινούνται στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης» — ΕΕ C 157 της 25.5.1998.

είναι το δικαίωμα των ελάχιστων εισφορών, τη δυσκολία μεταφοράς συγκεκριμένων δικαιωμάτων, τη φορολογική μεταχείριση.

3.6.2. Η ΟΚΕ λαμβάνει υπόψη τη μεγάλη ποικιλία εθνικών κανόνων στο θέμα αυτό, θεωρεί όμως τις πλήρεις συντάξεις ως μία πραγματικότητα που ισχύει στο σύνολο των χωρών ΕΕ λόγω επίσης των συμπιέσεων που έχουν πραγματοποιηθεί στα δημόσια συνταξιοδοτικά συστήματα.

3.7. Η πιο εύκολη και εντατική κυκλοφορία των εργαζομένων μπορεί να εξασφαλιστεί επίσης από την καλύτερη εκπαίδευση και επιμόρφωση. Η δέμευση της Επιτροπής προς την κατεύθυνση αυτή έχει ήδη εκφραστεί σε Πράσινο Βιβλίο⁽¹⁾ που προσδιορίζει τα «εμπόδια στην υπερεθνική κινητικότητα» από την γλωσσική σκοπιά, την έλλειψη πληροφοριών και την περιορισμένη διαθεσιμότητα των επιχειρήσεων να δεχτούν επιμορφούμενους νέους και για τα οποία έχει ήδη εκφραστεί η ΟΚΕ⁽²⁾.

3.7.1. Θα πρέπει να δοθεί μεγάλη σημασία στη βελτίωση των γλωσσικών γνώσεων κάθε πολίτη και με την ευκαιρία αυτή τονίζεται η αναγκαιότητα ενίσχυσης όλων των κοινοτικών προγραμμάτων που έχουν ως στόχο τη διάδοση της πολυγλωσσίας και τις πολιτιστικές αλλαγές, ειδικότερα τα προγράμματα Σώκρτης και Leonardo.

3.7.2. Όσον αφορά τα μέσα που θα διευκολύνουν την ευρωπαϊκή κινητικότητα των μαθητευομένων, η ΟΚΕ είναι υπέρ, όπως έχει ήδη δηλώσει, της προώθησης των «ευρωπαϊκών διαδρομών επιμόρφωσης»⁽³⁾.

3.7.3. Συνεπώς, υποδεικνύεται στην Επιτροπή και στα κράτη μέλη να λάβουν κάθε μέτρο για την υλοποίηση της πραγματικής κινητικότητας όχι μόνο των σπουδαστών, αλλά επίσης και των μαθητευόμενων και όσων παρακολουθούν επιμορφωτικά μαθήματα και τα οποία αξιοποιούν την υπερεθνική διάσταση, με αντίστοιχα δικαιώματα με αυτά που ασκούνται ήδη για την ελεύθερη κυκλοφορία, βάσει του άρθρου 48 της Συνθήκης.

3.7.4. Ως συμπέρασμα των παρατηρήσεων αυτών δεν μπορεί να παραγνωρισθεί η επιτακτική ανάγκη των μέτρων για το ξεπέρασμα των εμποδίων και των ελλείψεων που παραμένουν ακόμη στην αναγνώριση των διπλωμάτων, των επαγγελματικών και τεχνικών προσόντων, των επαγγελματικών εμπειριών και της δυνατότητας σταθερής εργασίας παρακολούθησης των εξελίξεων στο κάθε κράτος μέλος και στο κοινότιχο επίπεδο, με τη συμβολή επίσης των κοινωνικών εταίρων.

β) *Αγορά εργασίας: διαχείριση, συνεργασία, ενημέρωση*

3.8. Το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας θα πρέπει να εξεταστεί επίσης και στα πλαίσια μιας κοινής στρατηγικής για την απασχόληση και στα πλαίσια μιας ενεργού πολιτικής για

την αγορά εργασίας. Από το 1994 δρα το δίκτυο Eures και ο ρόλος του, βάσει επίσης της τεχνικής και επιχειρησιακής εξέλιξης που έχει σημειωθεί ως τώρα, εμφανίζεται σημαντικό, ως ερέθισμα και μέσο για τη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ δημόσιων οργανισμών απασχόλησης εργασίας στις διάφορες χώρες, και ως συλλέκτης στοιχείων από ένα ευρύτατο φάσμα φορέων, και τέλος ως παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών. Το δίκτυο Eures θα πρέπει να επεκταθεί και να ενισχυθεί, και να γίνει γνωστό καλύτερα, αυξάνοντας την ποιότητα και την ποσότητα των πληροφοριών που παρέχονται, όπως για παράδειγμα προκειμένου να παρέχονται στους εργαζόμενους ανακοινώσεις και μέσα που θα διευκολύνουν την ενσωμάτωσή τους στα πλαίσια στα οποία ασκούν την δραστηριότητά τους, ανοίγοντας δηλαδή με ειδικές διαδικασίες τη δυνατότητα να θέτουν στο δίκτυο οι εργαζόμενοι τα επαγγελματικά βιογραφικά τους στοιχεία.

3.8.1. Το Eures δεν μπορεί να περιοριστεί στην ανταλλαγή πληροφοριών για την προσφορά και έρευνα εργασίας, αλλά θα πρέπει επίσης να έχει δραστήριο ρόλο προώθησης, στην επαγγελματική επιμόρφωση, ειδικότερα για τους μεθοριακούς εργαζόμενους, πρόσβαση στην αγορά εργασίας και στις θεματικές της κοινωνικής πρόνοιας.

3.8.2. Η ΟΚΕ υπογραμμίζει το σημαντικό ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει το Eures για το ξεπέρασμα των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Επιμένει επίσης στο ότι θα πρέπει, στο δίκτυο, να αξιοποιηθεί και ενισχυθεί ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων, που αποτελούν απαραίτητους φορείς διάλογου και συνεννόησης για τα προβλήματα της απασχόλησης. Οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν να συμβάλουν ειδικότερα στις διαμεθοριακές περιοχές, στην επίλυση των προβλημάτων που αφορούν τους εργαζόμενους οι οποίοι μεταβαίνουν εκτός της χώρας τους, αλλά είναι σκόπιμο να δεχθεί η Επιτροπή το αίτημα που προωθείται από πολυάριθμους ΔΣΣ⁽⁴⁾ για μια πιο αποτελεσματική και συνεχή χρήση των συμβουλευτικών επιτροπών που υπάρχουν. Ως προς το ρόλο των κοινωνικών εταίρων σε αυτά και σε άλλα θέματα, η ΟΚΕ έχει ήδη εκφράσει την υπόδειξη ότι είναι σκόπιμο να ανανεωθεί το δίκτυο αυτό, ζητώντας τη μη ευκαιριακή συμμετοχή του στα προγράμματα και στις κοινοτικές πρωτοβουλίες⁽⁵⁾.

3.8.3. Η Επιτροπή προτίθεται να προωθήσει ειδικές ενημερωτικές δράσεις που θα απευθύνονται στους πολίτες, τους φορείς της αγοράς εργασίας, τους νομικούς φορείς και τις δημόσιες διοικήσεις, για να καταστεί πιο γνωστό το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας. Σχετικά με αυτό τίθεται επίσης το πρόβλημα ενίσχυσης του δικτύου Eures, όπως επίσης του ορισμού και του ρόλου των ευρωσυμβούλων.

3.8.4. Μεταξύ των διαφόρων προτάσεων του προγράμματος δράσης για την ενίσχυση και τη βελτίωση της ενημέρωσης σχετικά με τις ευκαιρίες εργασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, κρίνεται σκόπιμη η ενίσχυση της συνεργασίας των υπηρεσιών εξεύρεσης εργασίας μέσω επίσης του Internet.

3.8.4.1. Όπως υποδεικνύεται επίσης από την ομάδα υψηλού επιπέδου, η καλύτερη συνεργασία μεταξύ των εθνικών διοικήσεων μπορεί να επιλύσει πολλά προβλήματα σχετικά με την

⁽¹⁾ COM(96) 462.

⁽²⁾ Γνωμοδότηση «Πράσινο Βιβλίο — Εκπαίδευση — Επιμόρφωση — Έρευνα: τα εμπόδια στην υπερεθνική κινητικότητα» — ΕΕ C 133 της 28.4.1997.

⁽³⁾ CES 635/98 της 29ης Απριλίου 1998.

⁽⁴⁾ Διαπεριφερειακά Συνδικαλιστικά Συμβούλια.

⁽⁵⁾ Γνωμοδότηση για το «Ρόλο των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων στο πρόγραμμα Interreg και στο δίκτυο Eures» — ΕΕ C 335 της 21.11.1997.

κυκλοφορία των εργαζομένων. Η Επιτροπή προτίθεται να προτείνει στα κράτη μέλη τη θέσπιση «επαφών» με τις διοικήσεις, που αποτελούν άμεσους συζητητές της Επιτροπής για τα ειδικά και πιο επιτακτικά προβλήματα που παρεμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία. Η ΟΚΕ συμφωνεί, κρίνει όμως ότι η ενδεχόμενη θέσπιση ειδικών επαφών για τους μετανάστες εργαζομένους θα πρέπει να υλοποιηθεί στο εσωτερικό του δικτύου Eures για να αποφευχθεί ο κίνδυνος επικαλύψεων. Ζητήματα που προκύπτουν από την πρόσβαση στη δημόσια εργασία, ή σχετίζονται με τις κοινωνικές παροχές και το δικαίωμα συνένωσης των εισφορών μπορούν να βρουν στο όργανο αυτό ταχύτατες και αποτελεσματικές λύσεις.

3.8.4.2. Η Επιτροπή προτείνει τη συγχώνευση σε ενιαία δομή των δύο συμβουλευτικών επιτροπών για την ελεύθερη κυκλοφορία και την κοινωνική ασφάλεια των μεταναστών εργαζομένων, προκειμένου να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα και η δράση τους. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την πρόταση υπό την προϋπόθεση ότι θα συνοδεύεται από ενισχυμένη λειτουργική ικανότητα και θα καταστήσει συγκεκριμένα πιο αποτελεσματική τη σχέση μεταξύ των κοινωνικών εταίρων και της Επιτροπής.

3.8.5. Είναι χωρίς αμφιβολία σκόπιμο να αναληφθούν οι πρωτοβουλίες για να διαδοθεί μεταξύ των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης μια πιο βασική και εμπειριστατωμένη γνώση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας, αλλά θα ήταν σκόπιμο επίσης να υπάρξει και καλύτερη ποιοτική επίγνωση του πώς ασκείται αυτό το δικαίωμα. Συνεπώς, θα ήταν σκόπιμο να εμβαθύνει η Επιτροπή με τις κατάλληλες αναλύσεις την κατάσταση της κυκλοφορίας των εργαζομένων, με ειδική προσοχή στα επίπεδα των προσόντων, των εισφορών, της τυπολογίας των δραστηριοτήτων, λαμβάνοντας υπόψη ότι και η έκθεση της ομάδας υψηλού επιπέδου επιβεβαιώνει αυτό το σημαντικό στοιχείο της αξιολόγησης, υπογραμμίζοντας την ανάγκη μιας προληπτικής διαχείρισης των προσόντων που η πορεία της αγοράς εργασίας θα καταστήσει αναγκαία⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Έκθεση της ομάδας υψηλού επιπέδου για την ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων υπό την προεδρία της κ. Simone Veil, σ. 42.

3.8.6. Για να αναπτυχθούν οι δυνατότητες απασχόλησης μέσω της κινητικότητας των εργαζομένων, το πρόγραμμα δράσης προβλέπει τη χρήση χρηματοδοτήσεων εκ μέρους του ΕΚΤ, άρθρ. 6, για καινοτόμα σχέδια υποστήριξης στην επιμόρφωση και την επαγγελματική αναπροσαρμογή καθώς και την ενίσχυση στους νέους που αναζητούν εργασία.

3.8.7. Εγκρίνοντας αυτή την πρωτοβουλία, που επιδιώκει να προσφέρει ευκαιρίες προώθησης της απασχόλησης αίροντας ταυτόχρονα τα εμπόδια στην κυκλοφορία, η ΟΚΕ υποδεικνύει ότι τα σχέδια αυτά δεν είναι από μόνα τους πρωτοβουλίες αλλά θα πρέπει να καταρτισθούν στο εσωτερικό μιας οργανικής και ολοκληρωμένης στρατηγικής με τρόπο ώστε να έχουν διαρθρωτικές επιπτώσεις στα εθνικά συστήματα. Ωστόσο, επισημαίνει ότι δραστηριοποιώντας τις συνεργίες μεταξύ των προγραμμάτων Eures και Interreg, θα επιτευχθούν ήδη αποτελεσματικές διασυνδέσεις μεταξύ επιμόρφωσης και αγοράς εργασίας. Επίσης σημαντικές ευκαιρίες μπορούν να προκύψουν από την ενίσχυση των συνεργιών μεταξύ Eures και άλλων κοινοτικών προγραμμάτων.

4. Η ΟΚΕ, έχοντας πλήρη επίγνωση της σημασίας που έχει η ουσιαστική επιβεβαίωση του δικαιώματος στην ελεύθερη κυκλοφορία, προτίθεται να συμβάλει ενεργώς επίσης στην προετοιμασία της ευρωπαϊκής Διάσκεψης για την κυκλοφορία των εργαζομένων που προβλέπεται να οργανωθούν φέτος με την ευκαιρία της τριακοστής επετείου του κανονισμού του 1968.

4.1. Η ΟΚΕ καλεί την Επιτροπή και το Συμβούλιο να συνεχίσουν να βοηθούν με αποφασιστικότητα κάθε πρωτοβουλία που συμβάλει στο να καταστεί το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας συγκεκριμένα και ολοκληρωμένα ευέλικτο, μέσω όλων των νέων πρωτοβουλιών που θα κριθούν σκόπιμες, προκειμένου να καταστεί ένα πραγματικό δικαίωμα για το σύνολο των πολιτών.

4.2. Τέλος η ΟΚΕ υπογραμμίζει ότι η ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων και των πολιτών, μέσω των αναγκαίων μέτρων τόσο στο κανονιστικό επίπεδο όσο και στην αγορά εργασίας, θα πρέπει να αποτελέσει ενάν από τους στόχους που θα πρέπει να επιτευχθεί σε μια πλήρως λειτουργούσα ενιαία αγορά.

Βρυξέλλες, 28 Μαΐου 1998.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Tom JENKINS