



Αθήνα, 16 Ιουλίου 2010

Προς:

Ομοσπονδίες ΓΣΕΒΕΕ

Θέμα: Σύνομη παρουσίαση και αξιολόγηση του Νόμου 3844/2010 (προσαρμογή της Οδηγίας 123/2006/ΕΚ)

Η ενσωμάτωση της Οδηγίας 2006/123/ΕΚ σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά με το Νόμο 3844/2010 αναμένεται να επιφέρει σημαντικές ανακατατάξεις στην αγορά υπηρεσιών στην Ελλάδα, τόσο σε όρους άσκησης ενός επαγγέλματος όσο και σε σχέση με το γενικότερο ρυθμιστικό πλαίσιο που διέπει τη συγκεκριμένη αγορά.

Η Οδηγία για τις Υπηρεσίες αποσκοπεί στην εξασφάλιση α) της ελευθερίας εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών εντός της Ε.Ε και β) της απρόσκοπτης διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών. Η έννοια της υπηρεσίας καλύπτει ένα ευρύτατο φάσμα δραστηριοτήτων καθώς περιλαμβάνει «κάθε μη μισθωτή οικονομική δραστηριότητα που παρέχεται, κατά κανόνα, έναντι αμοιβής».

Για την επίτευξη των παραπάνω στόχων κάθε κράτος θα πρέπει να προχωρήσει στην άρση των υφιστάμενων εμποδίων σε σχέση με τις διαδικασίες χορήγησης άδειας για την άσκηση ενός επαγγέλματος και τις λοιπές απαιτήσεις (νόμοι, ρυθμίσεις, κανονιστικές διατάξεις κλπ) που επιβάλλονται στους παρόχους υπηρεσιών. Σε πρώτη φάση, τα κράτη υποχρεώνονται να προχωρήσουν σε απλοποίηση ή ακόμα και κατάργηση των διαδικασιών που ισχύουν για την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και να συστήσουν Ενιαία Κέντρα Εξυπηρέτησης (κάποια επιλεγμένα ΚΕΠ που θα ορίσει το Υπ. Εσωτερικών, άρθρο 7, Ν.3844), με τα οποία θα παρέχεται ενημέρωση, διευκόλυνση και διεκπεραίωση των διαδικασιών.

Σε σχέση με το σκέλος της ελευθερίας εγκατάστασης, τα κράτη υποχρεώνονται να αναθεωρήσουν τα συστήματα χορήγησης άδειας άσκησης επαγγέλματος. Ένα σύστημα χορήγησης άδειας άσκησης επαγγέλματος μπορεί να παραμείνει μόνο εφόσον α) δεν εισάγει διακρίσεις (κυρίως μεταξύ εγχώριων και αλλοδαπών), β) δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος¹ και γ) είναι αναλογικό, δηλαδή το κράτος δεν μπορεί να εξασφαλίσει τους στόχους για τους οποίους έχει επιβάλλει την υποχρέωση λήψης άδειας με άλλο, λιγότερο αυστηρό μέσο (π.χ. υποβολή δήλωσης κλπ). Επιπλέον, η Οδηγία για τις Υπηρεσίες και ο Νόμος 3844/2010 καθορίζουν με σαφήνεια ποιες απαιτήσεις απαγορεύονται και ποιες μπορεί ενδεχομένως να διατηρήσει η Ελλάδα – για παράδειγμα, απαγορεύεται να εξαρτάται η άδεια από το αν η κύρια κατοικία του επαγγελματία είναι στην Ελλάδα. Αξίζει να σημειωθεί ότι από τη στιγμή που ένας αλλοδαπός πάροχος υπηρεσιών κατέχει άδεια άσκησης επαγγέλματος από τη χώρα του, ανεξάρτητα του τρόπου λήψης και των εκάστοτε απαιτήσεων, το ελληνικό κράτος είναι υποχρεωμένο να την αναγνωρίσει αυτόματα, δηλαδή να του επιτρέψει να εγκατασταθεί και να δραστηριοποιηθεί ελεύθερα. Αναφορικά με θέματα ποινικού δικαίου, εργασιακών

¹ Οι επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος είναι οι παρακάτω: δημόσια τάξη· δημόσια ασφάλεια· δημόσια υγεία· προστασία της χρηματοοικονομικής ισορροπίας του συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων· προστασία των καταναλωτών, των αποδεκτών υπηρεσιών και των εργαζομένων· δικαιοσύνη των εμπορικών συναλλαγών· καταπολέμηση της απάτης· προστασία του περιβάλλοντος, περιλαμβανομένου του αστικού περιβάλλοντος· υγεία των ζώων· διανοητική ιδιοκτησία· διατήρηση της εθνικής ιστορικής και καλλιτεχνικής κληρονομιάς· στόχοι κοινωνικής πολιτικής και στόχοι πολιτιστικής πολιτικής.

σχέσεων, κοινωνικής ασφάλισης, συλλογικών συμβάσεων και προστασίας του καταναλωτή, ισχύει το ελληνικό δίκαιο.

Στην περίπτωση της ελεύθερης κυκλοφορίας υπηρεσιών (διασυνοριακή παροχή), τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επιβάλλουν τις δικές τους απαιτήσεις στους εισερχόμενους παρόχους υπηρεσιών. Συνεπώς, ο πάροχος υπηρεσιών δεν υπόκειται στη νομοθεσία του κράτους μέλους υποδοχής (της Ελλάδας), αλλά μόνο στη νομοθεσία του κράτους στο οποίο είναι εγκατεστημένος. Υπάρχει δυνατότητα να προβαίνουν τα κράτη μέλη σε ρυθμίσεις, μόνο για τέσσερις συγκεκριμένους λόγους: α) Δημόσια τάξη, β) Δημόσια ασφάλεια, γ) Δημόσια υγεία και δ) Προστασία του περιβάλλοντος.

Θέσεις της ΓΣΕΒΕΕ επί της Οδηγίας 123/2006 και του Ν.3844/2010

Σε πρώτο επίπεδο και σε σχέση με τη διαδικασία ενσωμάτωσης, η ΓΣΕΒΕΕ θεωρεί αρνητικό το γεγονός ότι ο Νόμος 3844/2010 στην ουσία αντιγράφει το κείμενο της Οδηγίας 123/2006. Από τη μια πλευρά, η ελληνική κυβέρνηση θα μπορούσε να ενσωματώσει την Οδηγία με τροποποιήσεις στην υφιστάμενη νομοθεσία, ακολουθώντας έτσι το παράδειγμα άλλων χωρών, όπως η Γερμανία και η Γαλλία. Η κυβέρνηση, βέβαια, επέλεξε την ενσωμάτωση με νόμο – και δεν κρίνεται γι' αυτό – χωρίς ωστόσο να υπάρξει μέριμνα προσαρμογής στα δεδομένα του ελληνικού οικονομικού, κοινωνικού και επαγγελματικού περιβάλλοντος. Έτσι, η απλή αντιγραφή του κειμένου της Οδηγίας κρίνεται αρνητικά για το λόγο ότι μειώνει το περιθώριο επιμέρους προσαρμογών και διαφοροποιήσεων και συνεπώς, θα επιφέρει σημαντικές ανακατατάξεις στο θεσμικό πλαίσιο του τομέα των υπηρεσιών και των επαγγελματικών ειδικοτήτων που δραστηριοποιούνται σε αυτόν.

Επί του περιεχομένου της Οδηγίας για τις Υπηρεσίες και του Ν. 3844/2010, οι θέσεις της ΓΣΕΒΕΕ είναι οι εξής:

- Η υποχρέωση ενός κράτους μέλους να επιτρέψει χωρίς όρους την δραστηριοποίηση ενός αλλοδαπού παρόχου υπηρεσίας, ο οποίος κατέχει άδεια άσκησης επαγγέλματος από τη χώρα προέλευσής του, αναμένεται να οδηγήσει σε μεγάλη δυσκολία ή ακόμα και αδυναμία εποπτείας της αγοράς από τις αρμόδιες αρχές, αλλά και σε σύγχυση των καταναλωτών, οι οποίοι δεν θα μπορούν να διακρίνουν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Αυτό συμβαίνει επειδή καθίσταται πλέον δυνατό να δραστηριοποιούνται σε μια χώρα πάροχοι υπηρεσιών από πολλά κράτη μέλη της ΕΕ (στην ακραία περίπτωση από όλα), για τους οποίους όμως δεν ισχύουν οι ίδιες προϋποθέσεις άσκησης επαγγέλματος. Για παράδειγμα, θα μπορούν να συνυπάρχουν ισότιμα στη αγορά υπηρεσιών της Ελλάδας, ένας ημεδαπός επαγγελματίας, ο οποίος έχει λάβει άδεια υπό πολύ αυστηρές προϋποθέσεις (σπουδές, προϋπηρεσία κλπ) με έναν αλλοδαπό επαγγελματία, που στην χώρα του το συγκεκριμένο επάγγελμα είναι επί της ουσίας ελεύθερο.
- Η «επίλυση» του παραπάνω προβλήματος προβλέπεται μεν από τις διατάξεις της Οδηγίας, σε μια κατεύθυνση, ωστόσο, που θα επιφέρει σημαντικές μεταβολές στο θεσμικό πλαίσιο και γενικότερα τη λειτουργία της αγοράς υπηρεσιών. Τα κράτη μέλη υποχρεώνονται να προχωρήσουν σε απλοποίηση ή ακόμα και κατάργηση των διαδικασιών χορήγησης άδειας άσκησης επαγγέλματος. Πιο συγκεκριμένα, για να διατηρήσει ένα κράτος ένα συγκεκριμένο σύστημα χορήγησης άδειας άσκησης επαγγέλματος θα πρέπει να αποδείξει ότι το σύστημα αυτό δεν εισάγει διακρίσεις, δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος και είναι αναλογικό,

δηλαδή ότι το κράτος δεν μπορεί να επιτύχει το στόχο του με λιγότερο περιοριστικά ή αυστηρά μέσα. Με τον τρόπο αυτό πραγματοποιείται μια πλήρης αντιστροφή: αντί η άδεια άσκησης επαγγέλματος και οι διαδικασίες (εκπαιδευτικές και εργασιακές) που οδηγούν σε αυτήν να σημαίνουν εξειδίκευση, αποδεδειγμένη γνώση και δεξιότητα, εμπειρία και εντέλει διασφάλιση όρων ποιότητας στην παροχή υπηρεσιών, κατανοείται ως «βάρος» και ως «περιοριστικός όρος» που πρέπει να εκλείψει.

- Είναι εκ των πραγμάτων δύσκολη μια συνολική εκτίμηση των επιπτώσεων της εφαρμογής της Οδηγίας για τις Υπηρεσίες στην ελληνική αγορά, λόγω όχι μόνο του μεγάλου πλήθους των επαγγελματικών ειδικοτήτων αλλά και της έλλειψης γνώσης της υφιστάμενης κατάστασης και του θεσμικού πλαισίου στα υπόλοιπα 26 κράτη μέλη της ΕΕ. Είναι βέβαιο ότι υπάρχουν διαφορές ανάμεσα στα κράτη τόσο στις επαγγελματικές ειδικότητες για τις οποίες απαιτείται άδεια άσκησης επαγγέλματος όσο και πολύ περισσότερο στους συγκεκριμένους όρους χορήγησης της σχετικής άδειας. Ωστόσο, αυτό που μπορεί να υποστηριχθεί βάσιμα είναι ότι σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, η διαδικασία απλοποίησης θα οδηγήσει σε ένα ρυθμιστικό «dumping», δηλαδή την εξίσωση προς τα κάτω ή ακόμα και την πλήρη κατάργηση των όρων που θέτουν τα κράτη για τη χορήγηση μιας άδειας άσκησης επαγγέλματος. Για παράδειγμα, ακόμα και στην περίπτωση που για το επάγγελμα Χ απαιτείται άδεια σε 26 κράτη μέλη της ΕΕ, αλλά σε ένα κράτος δεν απαιτείται καμία άδεια, τότε επί της ουσίας σε πανευρωπαϊκό επίπεδο καταργείται η άδεια καθώς ένας κάτοικος αυτής της χώρας μπορεί να δραστηριοποιηθεί σε οποιοδήποτε άλλο κράτος.
- Ως εκ τούτου, για ορισμένους κλάδους και επαγγέλματα που εκπροσωπούνται από τη ΓΣΕΒΕΕ και οι οποίοι επιθυμούν τη θέσπιση κανόνων, ορίων και πλαισίων για την άσκηση του επαγγέλματός τους, η προοπτική αυτή απομακρύνεται και μάλλον καθίσταται αδύνατη (με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου μπορούν να τεκμηριωθούν «επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος»). Επομένως, η Οδηγία 123/2006 συμβάλλει έμμεσα στην αποσύνδεση σπουδών (πιστοποιητικών από το εκπαιδευτικό σύστημα που έχουν επαγγελματική αξία) και επαγγελματικών δικαιωμάτων. Μέχρι σήμερα, στον ένα ή στον άλλο βαθμό, η απόκτηση επαγγελματικής άδειας, σε όσα επαγγέλματα προβλέπεται κάτι τέτοιο στην Ελλάδα, συναρτάται κυρίως με σχετικές σπουδές και (δευτερευόντως με) επαγγελματική εμπειρία. Το πτυχίο (ή δίπλωμα ή άλλο πιστοποιητικό) συμβάλλει σε σημαντικό βαθμό στην απόκτηση εφάπαξ άδειας άσκησης επαγγέλματος. Στην περίπτωση που χρειάζεται ανανέωση και εκσυγχρονισμός γνώσεων, αυτό γίνεται χωρίς να αίρεται το καταρχήν δικαίωμα ή η αρμοδιότητα εργασίας σε κάποιο επάγγελμα. Τώρα πρόκειται να αλλάξει ολοσχερώς ο τρόπος διαχείρισης του θέματος της επικύρωσης της επαγγελματικής επάρκειας. Σημασία δεν θα έχει πλέον πως (και με τι προϋποθέσεις) κάποιος αποκτά μια επαγγελματική άδεια (αφού θα επικρατήσει πλέον η τάση της «εξίσωσης προς τα κάτω», δηλαδή της υιοθέτησης της ευκολότερης ευρωπαϊκής πρακτικής απόκτησης επαγγελματικής άδειας), αλλά πως πιστοποιεί (και ποιος πιστοποιεί) την επαγγελματική επάρκεια. Πιθανόν, τη θέση των συστημάτων αδειοδότησης των επαγγελματιών θα κληθούν να πάρουν τα ποικίλα συστήματα πιστοποίησης επαγγελματικών προσόντων – εξάλλου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνδέει άμεσα την Οδηγία για τις Υπηρεσίες με την Οδηγία για τα Επαγγελματικά Προσόντα. Οι πιστοποιήσεις θα δίνονται κατά τη λογική των προτύπων διασφάλισης ποιότητας, κυρίως από ιδιωτικούς φορείς με υψηλό κόστος, θα έχουν περιορισμένη χρονική διάρκεια και διαρκείς ανανεώσεις και θα

αφορούν σε πολλές περιπτώσεις όχι το σύνολο, αλλά τμήμα ή τμήματα του «ενιαίου επαγγέλματος». Με τον τρόπο αυτό επέρχεται μια έμμεση ιδιωτικοποίηση του εποπτικού ρόλου των κρατικών αρχών στην αγορά των υπηρεσιών.

- Η Οδηγία, επίσης, υποχρεώνει τα κράτη μέλη να καταργήσουν ορισμένες απαιτήσεις (υποχρεώσεις, όρους) που θέτουν στους παρόχους υπηρεσιών, όπως η υποχρέωση εγγραφής σε μητρώα, η υποχρέωση κύριας εγκατάστασης στην Ελλάδα κλπ, ή να τις επανεξετάσουν, όπως σε περιπτώσεις καθορισμού ελάχιστων ή ανώτατων τιμών, ποσοτικών ή γεωγραφικών περιορισμών κλπ. Επομένως, είναι πιθανό η ελληνική κυβέρνηση να αναγκαστεί να τροποποιήσει σημαντικό μέρος της κλαδικής νομοθεσίας, στην κατεύθυνση του «ανοίγματος των αγορών». Δεν μπορεί άλλωστε να θεωρηθεί τυχαίο το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφέρεται συχνά στους περιορισμούς που υφίστανται στα κράτη σχετικά με τα πολυκαταστήματα και τα εμπορικά κέντρα στον κλάδο του λιανικού εμπορίου. Για τη ΓΣΕΒΕΕ, η περίφημη «απελευθέρωση της αγοράς» οδηγεί συνήθως όχι στο πραγματικό άνοιγμα, αλλά αντίθετα στη «συγκέντρωσή» της. Αυτό συμβαίνει επειδή ενώ βραχυπρόθεσμα (και υπό συνθήκες) ενδέχεται να μειωθεί το κόστος παροχής των υπηρεσιών προς τον καταναλωτή, την ίδια στιγμή ελλοχεύει ο κίνδυνος να υποβιβαστεί η ποιότητα των υπηρεσιών, δεδομένου ότι περιορίζονται τα υφιστάμενα προαπαιτούμενα άσκησης επαγγέλματος. Επιπλέον, όπως η εμπειρία πολλών «απελευθερωμένων αγορών» έχει δείξει, μεσο-μακροπρόθεσμη συνέπεια είναι η είσοδος μεγάλων επενδυτικών κεφαλαίων τα οποία από τη μία μεριά αυξάνουν το μέγεθος της εν λόγω αγοράς, από την άλλη όμως εξοβελίζουν τις μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις και σταδιακά δημιουργούνται τάσεις εμφάνισης καρτέλ και ολιγοπώλησης της αγοράς.
- Οι διατάξεις που αφορούν στην διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών κρύβουν ακόμα μεγαλύτερες «παγίδες». Στην περίπτωση αυτή το κράτος μπορεί να επιβάλλει ρυθμίσεις μόνο για λόγους δημόσιας ασφάλειας, δημόσιας τάξης, δημόσιας υγείας και προστασίας του περιβάλλοντος, ενώ για τα υπόλοιπα θέματα (εργατικό δίκαιο, κοινωνική ασφάλιση κλπ) ισχύει το δίκαιο του κράτους προέλευσης. Έτσι, για παράδειγμα μια εταιρεία ηλεκτρολογικών εγκαταστάσεων από τη Βουλγαρία έρχεται στην Ελλάδα για να κάνει μια εγκατάσταση σε μια οικοδομή, χωρίς να εγκαθίσταται (με υποκατάστημα). Στην περίπτωση αυτή, κατά πάσα πιθανότητα, δεν θα ζητείται κανενός είδους άδεια από το ελληνικό κράτος και οι εργαζόμενοι θα αμείβονται βάσει των όσων ισχύουν στη Βουλγαρία και όχι στην Ελλάδα. Επομένως, αναμένεται να υπάρξει εντονότερη παρακίνηση για αύξηση των ροών μετακίνησης επιχειρήσεων και φυσικών προσώπων από χώρα σε χώρα στο εσωτερικό της Ε.Ε., ειδικότερα από χώρες όπου η απόκτηση επαγγελματικών προσόντων συντελείται με σχετικά πιο εύκολο τρόπο και δεν υφίστανται αυστηροί όροι λειτουργίας προς χώρες όπου λόγω αυστηρότερων διατάξεων εκτιμάται πως η αγορά της συγκεκριμένης υπηρεσίας μπορεί να απορροφήσει περισσότερους απασχολούμενους. Σε κάθε περίπτωση, αίρονται οι όποιες «προστατευτικές ρυθμίσεις» και είναι ακόμα ασαφές τι ακριβώς συνέπειες θα έχει αυτό για τη Ελλάδα που κατά τα τελευταία χρόνια ήταν μια χώρα υποδοχής εργαζομένων (μεταναστών, προσφύγων κλπ). Ακόμα, ενδέχεται να υπάρξει κύμα φυγής επιχειρήσεων από την Ελλάδα προς χώρες με ευνοϊκότερα καθεστώτα φορολογίας, εργατικού δικαίου, περιβαλλοντικών όρων κλπ.

Προτάσεις ΓΣΕΒΕΕ

Άποψη της ΓΣΕΒΕΕ είναι ότι οι διαδικασίες αδειοδότησης των επαγγελματιών είναι αποτέλεσμα πολύχρονων διαβουλεύσεων και διακανονισμών ιδίως ανάμεσα στις διάφορες όμορες επαγγελματικές ειδικότητες και μεταξύ εργοδοτών, εργαζομένων και κράτους. Ως εκ τούτου οι άδειες άσκησης επαγγέλματος συνδέονται με την ιστορία διαμόρφωσης των επαγγελμάτων, εκφράζουν ποικίλες ισορροπίες μεταξύ των επιμέρους ειδικοτήτων των διαφόρων τομέων της οικονομίας, έχουν εκλογικεύσει τα διάφορα επαγγελματικά έργα και πάνω από όλα έχουν συμβάλλει στην αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Βεβαίως, σε κάποιες περιπτώσεις η χορήγηση άδειας άσκησης επαγγέλματος χαρακτηρίζεται από πολυνομία και γραφειοκρατική συνθετότητα. Η αποσαφήνιση, η απλοποίηση και ο εξορθολογισμός των διαδικασιών χορήγησης άδειας άσκησης επαγγέλματος αποτελεί παλαιό και διαρκές αίτημα της ΓΣΕΒΕΕ και των Ομοσπονδιών μελών της. Ωστόσο, είμαστε κατηγορηματικά αντίθετοι, με το πρόσχημα της «απλούστευσης των διαδικασιών» και της «απελευθέρωσης της αγοράς», στην προοπτική να επιστρέψουμε σε ξεπερασμένες καταστάσεις απορρύθμισης των επαγγελματικών κανόνων και εξασθένησης της οριοθέτησης των επαγγελμάτων που ενδέχεται να οδηγήσουν σε ενδοκλαδικές και ενδοεπαγγελματικές διενέξεις.

Η ΓΣΕΒΕΕ θεωρεί ότι η ελληνική κυβέρνηση οφείλει να έχει ως άμεση προτεραιότητα να αποφύγει την απορρύθμιση των επαγγελμάτων, απλοποιώντας ταυτόχρονα τη νομοθεσία όπου αυτό απαιτείται για τη χορήγηση άδειας άσκησης επαγγέλματος. Στο πλαίσιο αυτό, θεωρούμε σκόπιμο, αλλά και χρήσιμο, στις επιμέρους ομάδες εργασίας που θα συσταθούν και γενικότερα κατά τη διαδικασία απλοποίησης της νομοθεσίας, να συμμετέχουν η ΓΣΕΒΕΕ και οι Κλαδικές Ομοσπονδίες μέλη της. Σε κάθε περίπτωση, η ΓΣΕΒΕΕ θεωρεί ότι η εφαρμογή της Οδηγίας για τις Υπηρεσίες δεν πρέπει να αντιμετωπιστεί από την κυβέρνηση και τις αρμόδιες υπηρεσίες ως μια απλή διαδικασία διεκπεραίωσης, όπου μηχανικά και με οριζόντιο τρόπο θα καταργούνται ρυθμίσεις και ειδικές διατάξεις, αλλά αντίθετα ως μια ευκαιρία επικαιροποίησης και απλούστευσης της νομοθεσίας, λαμβάνοντας υπόψη τους στόχους διαφύλαξης του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτό άλλωστε ορίζεται και στην ίδια την Οδηγία.

Με συναδελφικούς χαιρετισμούς,

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Ο ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΑΣΗΜΑΚΟΠΟΥΛΟΣ ΔΗΜΗΤΡΗΣ



ΣΚΟΡΙΝΗΣ ΝΙΚΟΣ