

**ΝΕΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ
ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ**
Δράσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Θεοδώρα Τσοτσορού, Νίκος Σκλήκας
Ιανουάριος 2008

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. ΣΥΝΤΟΜΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ

- 1.1. Το Ευρωπαϊκό Έτος Κινητικότητας των Εργαζομένων
 - 1.1.1. Οι στόχοι
 - 1.1.2. Το πλαίσιο
 - 1.1.3. Δραστηριότητες
- 1.2. Η ολοκλήρωση του Ευρωπαϊκού Έτους: ενίσχυση της κινητικότητας των εργαζομένων και νέες προκλήσεις για το μέλλον

2. ΝΕΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

- 2.1. Εισαγωγικά
- 2.2. Η εμβέλεια του εκσυγχρονισμού των κοινοτικών κανόνων συντονισμού
- 2.3. Η επανεξέταση του ισχύοντος κοινοτικού πλαισίου
- 2.4. Ο προβληματισμός για τις (νέες) μορφές κινητικότητας
 - 2.4.1. Η βραχυχρόνια εργασία και η απόσπαση
 - 2.4.2. Άλλες ή νέες μορφές κινητικότητας
 - 2.4.3. Άλλα σημαντικά στοιχεία
- 3. ΣΥΝΘΕΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ – ΣΗΜΕΙΑ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΥ
 - 3.1. Ως προς τις νέες μορφές κινητικότητας και τις διαμορφούμενες τάσεις
 - 3.2. Ως προς τις νέες μορφές βραχυχρόνιας κινητικότητας
 - 3.3. Ως προς τις νέες μορφές κινητικότητας σε σχέση με τους κανόνες απόσπασης μισθωτών ή μετακίνησης αυτοτελώς απασχολούμενων σε άλλο κράτος μέλος
 - 3.4. Σχετικά θέματα και άλλες ή νέες μορφές κινητικότητας

4. ΝΕΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ – Ο ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΤΑΙΡΩΝ

- 4.1. Ως προς την βραχυχρόνια εργασία
- 4.2. Ως προς την απόσπαση
- 4.3. Ως προς τις άλλες ή νέες μορφές κινητικότητας
- 4.4. Σχετικά θέματα για περαιτέρω προβληματισμό

5. ΤΑ ΕΠΟΜΕΝΑ ΒΗΜΑΤΑ ΣΕ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ – ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΩΤΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

- 5.1. Τα επόμενα βήματα της Επιτροπής στο πλαίσιο του κοινοτικού συντονισμού – Επισημάνσεις
- 5.2. Γενικές προσεγγίσεις στον ευρωπαϊκό προβληματισμό
 - 5.2.1. “Κινητικότητα” “εργαζομένων” – “ασφαλισμένων”, “ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων”; Ποιόν ενδιαφέρει;
 - 5.2.2. Ειδικές παρατηρήσεις επί του προβληματισμού της Επιτροπής
- 5.3. Γενικές προσεγγίσεις εθνικού ενδιαφέροντος
 - 5.3.1. Ο ειδικότερος για την χώρα μας προβληματισμός
 - 5.3.2. Η ελληνική εμπειρία επί του ευρωπαϊκού προβληματισμού
- 5.4. Κάποια πρώτα συμπεράσματα

1. ΣΥΝΤΟΜΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ

1.1. Το Ευρωπαϊκό Έτος Κινητικότητας των Εργαζομένων

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακήρυξε το έτος 2006 ως “Ευρωπαϊκό Έτος Κινητικότητας των Εργαζομένων” (ΕΕΚΕ), προκειμένου να θέσει στην διάθεση όλων των ενδιαφερομένων μερών – ομάδων στόχου μία ευρεία πλατφόρμα για συζήτηση και ανταλλαγή απόψεων και πρακτικών γύρω από τα καίρια ζητήματα της κινητικότητας των εργαζομένων στα πλαίσια της Στρατηγικής της Λισσαβόνας.

Η γενική ιδέα πίσω από το όλο εγχείρημα είναι το όφελος, το οποίο θα αποκόμιζε η Ευρώπη από την ενίσχυση της κινητικότητας των εργαζομένων. Η όντως προαγωγή στην πράξη της ελεύθερης κυκλοφορίας στην Ένωση, με την αποτελεσματική διευθέτηση των κωλυμάτων (με ιδανικό στόχο, την απόλυσή τους), θεωρείται ως ο κινητήριος μοχλός της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την ανάπτυξη και την απασχόληση και ως παράδειγμα ευελιξίας με ασφάλεια – η εξισορρόπηση της ευελιξίας στην αγορά εργασίας με την ασφάλεια της απασχόλησης στην πράξη.

Σκοπός της Επιτροπής ήταν η ενθάρρυνση του συνόλου των εμπλεκόμενων μερών να αναπτύξουν νέες πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της γεωγραφικής και επαγγελματικής κινητικότητας, την βελτίωση της διαχείρισης των δεξιοτήτων και την προαγωγή της προσαρμοστικότητας των διακινουμένων εργαζομένων στις εξελισσόμενες στον ευρωπαϊκό χώρο διαρθρωτικές και οικονομικές αλλαγές.

1.1.1. Οι στόχοι

Η Επιτροπή έθεσε τρεις βασικούς στόχους:

1ος: Ενυαισθητοποίηση του συνόλου των ενδιαφερομένων μερών ως προς

- τα δικαιώματα των εργαζομένων στα πλαίσια της πλήρους εγκαθίδρυσης της θεμελιώδους αρχής της Συνθήκης για ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων,
- τις υπάρχουσες δυνατότητες για γεωγραφική και επαγγελματική κινητικότητα,
- τα εμπόδια, τα οποία αντιμετωπίζουν εντός και μεταξύ των κρατών μελών οι διακινούμενοι εργαζόμενοι καθώς και την ανάγκη για ανάληψη δράσης από τις υφιστάμενες υπηρεσίες για την υποστήριξη της κινητικότητας (ιδίως π.χ. το EURES).

2ος: Προαγωγή της ανταλλαγής ορθών πρακτικών, σε σχέση με τις εμπειρίες από την αυξανόμενη κινητικότητα, μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών, ιδιαίτερα των εθνικών αρχών, των φορέων, των κοινωνικών εταίρων και γενικότερα στον ιδιωτικό τομέα.

3ος: Ενίσχυση του επιπέδου της γνώσης (μελέτες, έρευνες), αναφορικά με

- την φύση και έκταση καθώς και τις ροές της γεωγραφικής και επαγγελματικής κινητικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση,
- τα εμπόδια στην κινητικότητα των εργαζομένων και
- τα κίνητρα, τα οποία ωθούν τους εργαζόμενους να μετακινηθούν για ένα χρονικό διάστημα σε άλλο κράτος μέλος.

1.1.2. Το πλαίσιο

Η κινητικότητα των εργαζομένων, τόσο η γεωγραφική όσο και η επαγγελματική, έχει ρητά χαρακτηριστεί, όπως προαναφέρθηκε, ως ένα από τα μέσα, τα οποία συμβάλλουν στην υλοποίηση των αναθεωρημένων στόχων της Λισσαβόνας. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνιστά δικαίωμα και περιλαμβάνεται ως τέτοιο μεταξύ των θεμελιωδών αρχών, οι οποίες αναγνωρίζονται από την Συνθήκη.

Ο ρόλος της κινητικότητας υπογραμμίστηκε επίσης στις Κατευθυντήριες Γραμμές για την Απασχόληση (2005 – 2008) ως παράγων, ο οποίος συμβάλλει στην ενίσχυση της υποδομής των αγορών εργασίας στην Ευρώπη και ως μέσο για την καλύτερη και έγκαιρη αντιμετώπιση των συνεπειών των οικονομικών αναδιαρθρώσεων.

Τα σημερινά στοιχεία δείχνουν, ότι πολύ λίγοι ευρωπαίοι εργάζονται σε άλλο κράτος μέλος. Το ποσοστό των ευρωπαίων, οι οποίοι κατοικούν σε κράτος μέλος της Ένωσης άλλο από το κράτος καταγωγής τους, ανέρχεται σταθερά στο 1,5% κατά την διάρκεια των 30 τελευταίων ετών. Αναφορικά με την επαγγελματική κινητικότητα, σε 9 κράτη μέλη το 40% των εργαζομένων έχουν διατηρήσει την ίδια απασχόληση για περισσότερα από 10 έτη.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ήδη καταβάλει σημαντικές προσπάθειες για την δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για την κινητικότητα των εργαζομένων, δηλαδή:

- το Σχέδιο Δράσης σχετικά με τις δεξιότητες και την κινητικότητα, το οποίο υιοθετήθηκε το έτος 2002 και ολοκληρώθηκε το έτος 2005¹
- την Ευρωπαϊκή Κάρτα Ασφάλισης Ασθένειας (ΕΚΑΑ), με έναρξη λειτουργίας την 01.06.2004 σε 13 κράτη μέλη και σταδιακή επέκτασή της στα υπόλοιπα κράτη μέλη και χώρες της ΕΖΕΣ μέχρι τα τέλη του έτους 2005²
- τον εκσυγχρονισμό και απλοποίηση του Κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71, του Συμβουλίου, της 14.06.1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας³, με την έκδοση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 883/2004, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29.04.2004, για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας⁴.

¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 13.02.2002, στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Σχέδιο δράσης της Επιτροπής για τις δεξιότητες και την κινητικότητα, COM (2002) 72 τελικό· Εαρινό Συμβούλιο της Βαρκελώνης (15. – 16.03.2002), το οποίο ενέκρινε το Σχέδιο Δράσης έως το έτος 2005 της Επιτροπής, για την άρση των εμποδίων, τα οποία αντιμετωπίζει η γεωγραφική κινητικότητα· Ψήφισμα του Συμβουλίου, της 03.06.2002, σχετικά με τις δεξιότητες και την κινητικότητα, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τεύχος ΕΕ C 162, της 06.07.2002.

² Ανακοίνωση της Επιτροπής COM (2003) 73 τελικό, της 17.02.2003, σχετικά με την εισαγωγή της Ευρωπαϊκής Κάρτας Ασφάλισης Ασθένειας (ΕΚΑΑ), η οποία υιοθετήθηκε από το Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, υπό ελληνική προεδρία (20.03.2003)· Αρχικές Αποφάσεις της Διοικητικής Επιτροπής Κοινωνικής Ασφάλειας Διακινουμένων Εργαζομένων (Διοικητική Επιτροπή) της 18.06.2003 (υπό ελληνική προεδρία), αριθ. 189, για την εισαγωγή μίας ευρωπαϊκής κάρτας ασφάλισης ασθένειας προς αντικατάσταση των αναγκαίων εντύπων για την εφαρμογή των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71 και (ΕΟΚ) αριθ. 574/72, του Συμβουλίου, σχετικά με την πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη κατά την διάρκεια προσωρινής διαμονής σε κράτος μέλος άλλο από το αρμόδιο κράτος ή το κράτος κατοικίας, αριθ. 190, ως προς τα τεχνικά χαρακτηριστικά της ΕΚΑΑ, και αριθ. 191, σχετικά με την αντικατάσταση των κοινοτικών εντύπων E 111 και E 111B από την ΕΚΑΑ.

³ Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71, ενοποιημένη έκδοση της 28.04.2006 (μη επίσημο έγγραφο), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/el/consleg/1971/R/01971R1408-20060428-el.pdf>.

⁴ Διορθωτικό στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 883/2004, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τεύχος ΕΕ L 200, της 07.06.2004:

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AL%3A2004%3A200%3ASOM%3AEL%3AHTML>.

- την Πρόταση Οδηγίας για την βελτίωση της δυνατότητας μεταφοράς των δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης⁵.

Σε συνέχεια του Ευρωπαϊκού Έτους θα ήταν ενδεχομένως δυνατός ο καθορισμός νέων πολιτικών προσανατολισμών για την άρση των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία και, έτσι, την προαγωγή της κινητικότητας των εργαζομένων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1.1.3. Δραστηριότητες

Στο πλαίσιο του ΕΕΚΕ διοργανώθηκαν οι ακόλουθοι τέσσερις τύποι δραστηριοτήτων:

- δραστηριότητες και εκδηλώσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την προώθηση της κινητικότητας και την προαγωγή της αντίληψης ως προς τις προκλήσεις και τα οφέλη, που αυτή συνεπάγεται
- εθνικά, (δια-)περιφερειακά ή διασυνοριακά επίπεδα δραστηριοτήτων, σύμφωνα με τους συνολικούς στόχους του Έτους (προώθησή τους από τα ενδιαφερόμενα μέρη βάσει σχεδίων και συγχρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση μετά από επιλογή)
- ευρύτερες μελέτες και έρευνες σε εθνικό, διακρατικό και κοινοτικό επίπεδο
- άλλες πρωτοβουλίες εκ μέρους οποιασδήποτε δημόσιας ή ιδιωτικής Οργάνωσης, υπό την προϋπόθεση, ότι θα συνδέονταν με το Ευρωπαϊκό Έτος, επειδή εξυπηρετούσαν έναν ή περισσότερους στόχους του τελευταίου.

Η επίσημη έναρξη του ευρωπαϊκού έτους έγινε με το Συνέδριο “Κινητικότητα: ένα δικαίωμα, μία επιλογή, μία ευκαιρία;”, το οποίο πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες από 20. – 21.02.2006 και επικεντρώθηκε στα ζητήματα

- του αντίκτυπου της παγκοσμιοποίησης στην ευρωπαϊκή αγορά εργασίας,
- τα πλεονεκτήματα μιάς προσωρινής κινητικότητας και
- την αύξηση της διαφάνειας των επαγγελματικών δεξιοτήτων πέραν των συνόρων.

1.2. Η ολοκλήρωση του Ευρωπαϊκού Έτους: ενίσχυση της κινητικότητας των εργαζομένων και νέες προκλήσεις για το μέλλον

Στις 11. – 12.12.2006 έλαβε χώρα στην Lille της Γαλλίας το Συνέδριο για την ολοκλήρωση του Ευρωπαϊκού Έτους Κινητικότητας των Εργαζομένων. Η εκδήλωση αυτή προσέφερε την ευκαιρία για έναν απολογισμό των επιτευχθέντων στόχων των τελευταίων δώδεκα μηνών, την καταγραφή των προκλήσεων του μέλλοντος και την προαγωγή της Ατζέντας Κινητικότητας. Με 2.000 εκδηλώσεις σε όλη την Ευρώπη δόθηκε στους ενδιαφερόμενους η ευκαιρία να συνειδητοποιήσουν το δικαίωμά τους να εργάζονται σε άλλο κράτος μέλος της Κοινότητας και τον τρόπο, με τον οποίο μπορούν να το ασκήσουν στην πράξη. Η εν λόγω εκστρατεία εκτιμήθηκε, ότι συνέβαλε στην βελτίωση των εργαλείων, τα οποία μπορούν να βοηθήσουν τους ενδιαφερόμενους να αναζητήσουν εργασία στο εξωτερικό, καθώς και στην ανάδειξη των εμποδίων, τα οποία εξακολουθεί να αντιμετωπίζει μία πραγματική ευρωπαϊκή αγορά εργασίας.

Από τις σημαντικότερες στιγμές του Ευρωπαϊκού Έτους σύμφωνα με την εκτίμηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ήταν:

⁵ Αρχική Πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής COM (2005) 507 τελικό, της 20.10.2005· Τροποποιημένη Πρόταση COM (2007) 603 τελικό, της 09.10.2007, σχετικά με τις ελάχιστες προϋποθέσεις για την προαγωγή της κινητικότητας των εργαζομένων με την βελτίωση της απόκτησης και της διατήρησης δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης.

- η λειτουργία της νέας δικτυακής πύλης EURES⁶ για θέσεις εργασίας, με ένα εκατομμύριο κενές θέσεις εργασίας σε όλη την Ευρώπη,
- η πρώτη πανευρωπαϊκή έκθεση θέσεων εργασίας με 200.000 επισκέπτες σε εκδηλώσεις, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν ταυτόχρονα σε 300 πόλεις, και
- η συγχρηματοδότηση 39 σχεδίων κινητικότητας σε εθνικό, διακρατικό και κοινοτικό επίπεδο.

Επίσης, το 2006 παρατηρήθηκε μία σταδιακή αλλά σταθερή αλλαγή της νοοτροπίας των ευρωπαίων εργαζομένων αναφορικά με την γεωγραφική κινητικότητα και την κινητικότητα από μία θέση εργασίας σε άλλη. Επιπλέον, διαπιστώθηκε μία αλλαγή των χαρακτηριστικών του διακινούμενου εργαζόμενου, ο οποίος σήμερα είναι μικρότερος σε ηλικία, διαθέτει περισσότερες δεξιότητες και παραμένει στο άλλο κράτος μέλος για εργασία σύντομης διάρκειας. Η συνδεδεμένη με την επιστροφή στο κράτος καταγωγής – προέλευσης κινητικότητα συνέβαλε στην αύξηση της ευαισθητοποίησης των οικονομικά μη ενεργών προσώπων, των ανέργων και των νεοεισερχομένων στην αγορά εργασίας.

Το Ευρωπαϊκό Έτος κατέδειξε, ότι η δημιουργία ενός πραγματικού “πολιτισμού κινητικότητας” στην Ευρώπη εξακολουθεί να αντιμετωπίζει εμπόδια. Πέραν των νομικής και διοικητικής φύσης κωλυμάτων, τα οποία συνδέονται με την κοινωνική προστασία και την αναγνώριση των δεξιοτήτων, προσδιορίστηκαν δύο νέες κατηγορίες:

- τα “πρακτικά” εμπόδια, τα οποία αφορούν στην στέγαση, την γλώσσα ή την απασχόληση των συντρόφων ή συζύγων, και
- τα “ψυχολογικά” εμπόδια, ιδίως το θέμα της επιστροφής στο κράτος προέλευσης και η μη αναγνώριση από τους εργοδότες των εμπειριών της κινητικότητας.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε το 2007 με ένα νέο, φιλόδοξο σχέδιο δράσης για την κινητικότητα με σκοπό την αντιμετώπιση των ως άνω προβλημάτων, το οποίο κινείται τους ακόλουθους τομείς:

- Η κινητικότητα πρέπει να τύχει προετοιμασίας με εργαλεία όπως η προαναφερθείσα δικτυακή πύλη EURES.
- Οι εργαζόμενοι και οι οικογένειές τους χρειάζονται υποστήριξη σε όλες τις φάσεις της κινητικότητας.
- Το ζήτημα της επιστροφής, δηλαδή η επανένταξη των εργαζομένων στην αγορά εργασίας του κράτους προέλευσης μετά από την απασχόλησή τους σε άλλο κράτος μέλος, πρέπει να ληφθεί δεόντως υπόψη.
- Η κινητικότητα πρέπει να καταστεί ένα αναπόσπαστο στοιχείο της επαγγελματικής σταδιοδρομίας όλων των ευρωπαίων.

2. ΝΕΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

2.1. Εισαγωγικά

Το έτος 2006, όπως προαναφέρθηκε, έδειξε, ότι έχει αυξηθεί κατά τα τελευταία έτη η πολλαπλότητα των μορφών κινητικότητας. Οι ισόβιες θέσεις εργασίας χάνουν όλο και περισσότερο την ουσιαστική τους σημασία, ενώ οι εργαζόμενοι “κερδίζουν” σε κινητικότητα. Παρατηρείται μία αυξανόμενη τάση να εργάζεται κανείς συχνότερα για

⁶ EURES (European Employment Services), The European Job Mobility Portal – EURES (Ευρωπαϊκές Υπηρεσίες Απασχόλησης), Η Ευρωπαϊκή Πύλη για την Επαγγελματική Κινητικότητα, στην αγγλική γλώσσα: <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=en>, και στην ελληνική γλώσσα ...=el&langChanged=true.

σύντομη χρονική περίοδο σε διαφορετικά κράτη μέλη (από μία ή περισσότερες ημέρες έως μερικές εβδομάδες, μήνες ή ακόμη και έτη). Σε ορισμένους τομείς, μάλιστα, οι διακινούμενοι εργαζόμενοι τείνουν να εργάζονται υπό διαφορετικό καθεστώς εργασίας σε περισσότερα κράτη μέλη ταυτόχρονα⁷. Επίσης, νέες δομές προσφοράς εργασίας παρατηρούνται στις αεροπορικές και οδικές μεταφορές, όπου οι επιχειρήσεις παρέχουν τις υπηρεσίες τους από τις επονομαζόμενες “βάσεις προέλευσης” (“home bases”) σε διαφορετικά κράτη μέλη. Πέραν τούτων, τα τελευταία έτη έχει πολλαπλασιασθεί ο αριθμός των διασυνοριακών αποσπάσεων εργαζομένων σε (πολυεθνικές) εταιρείες προς άλλα κράτη μέλη.

Ωστόσο, οι παρατηρούμενες αλλαγές αναδεικνύουν την ανάγκη μιάς συστηματικής καταγραφής όλων των τύπων του διακινούμενου εργαζόμενου και των επιπέδων κινητικότητας για κάθε διαφορετικό τύπο, αφού συνεκτιμηθούν οι πολλαπλές επιπτώσεις των νέων τεχνολογιών στην τυπολογία της κινητικότητας και την δυναμική της, όπως, ενδεικτικά, οι νέες μορφές διασυνοριακής απασχόλησης και οι γενικότερες συνέπειές τους για την συμβατική κοινοτική έννοια του “διασυνοριακού εργαζομένου”, καθώς και οι νέοι τύποι “εικονικής” πρόσληψης ή “εικονικής” απόσπασης, η τηλεεργασία κ.λ.π.

Γενικότερα, σε σειρά μελετών, οι οποίες εκπονήθηκαν κατά την διάρκεια ή με αφορμή το ανωτέρω έτος, έχει καταγραφεί ένας έντονος προβληματισμός σε σχέση τόσο με το ζήτημα της κινητικότητας ως “ζητούμενο”, την βαθύτερη κατανόηση των κοινωνικοοικονομικών του διαστάσεων, τις ποσοτικές και ποιοτικές του πτυχές (τον πολυδιάστατο χαρακτήρα της διεθνούς κινητικότητας της εργασίας και τους κινητήριους μοχλούς της), όσο και με τον τρόπο, με τον οποίο η “βέλτιστη” κινητικότητα εντάσσεται ή υπηρετεί τις διάφορες πολιτικές – στρατηγικές της Ένωσης.⁸

Είναι γεγονός, ότι η μέχρι τώρα διεξαχθείσα έρευνα επισημαίνει την ύπαρξη κωλυμάτων, σε μεγάλη ακόμη έκταση προερχομένων από τον τομέα της κοινωνικής προστασίας, ιδίως όπου δεν έχει ήδη δημιουργηθεί το κατάλληλο ρυθμιστικό πλαίσιο για την απόκτηση ή/και διατήρηση εκ μέρους των διακινουμένων προσώπων κοινωνικών παροχών ή πλεονεκτημάτων. Οι προαναφερθείσες μελέτες, προσεγγίζοντας την διάρκεια παραμονής των εργαζομένων στην ίδια εργασία ή στο ίδιο κράτος μέλος, την συχνότητα μεταβολών στον εργασιακό βίο, την προσδοκία αλλαγής απασχόλησης καθώς και το εύρος της

⁷ Για παράδειγμα, ένας εργαζόμενος αναλαμβάνει εργασία ως μισθωτός για μεγαλύτερη χρονική περίοδο σε ένα κράτος μέλος και κατά την διάρκεια της περιόδου αυτής έχει περισσότερες βραχυχρόνιες συμβάσεις εργασίας, ή παροχής υπηρεσιών ως αυτοτελώς απασχολούμενος, σε άλλα κράτη μέλη.

⁸ Ettore Recchi et al., CIUSPO-Université de Florence, *Geographical and Job Mobility in the EU* (2006), Tom Vandenbrande (ed.), Laura Coppin et al., European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Mobility in Europe, Analysis of the 2005 Eurobarometer survey on geographical and labour market mobility* (2006), PricewaterhouseCoopers, *Study on Managing Mobility Matters 2006*, mobil.hom, Lorenzo Birindelli and Emiliano Rustichelli, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (IRES, Rome), *Economic benefits of long-distance mobility* (2007), CEPS-ECHR Joint Task Force on Mobility Report, *A New European Agenda for Labour Mobility* (2004), ειδικότερα δε, σε σχέση με την πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την υιοθέτηση Οδηγίας με αντικείμενο την βελτίωση της δυνατότητας μεταφοράς των δικαιωμάτων στον τομέα των συμπληρωματικών συνταξιοδοτικών συστημάτων, CEPS Task Force Report No 45, *Cross-border Portability of Pension Rights* (2003), και δύο πρόσφατες μελέτες: Laura Coppin and Tom Vandenbrande, Higher Institute for Labour Studies (K.U.Leuven), *The Mobility Profile of 25 EU Member States* (2007) και Hewitt Associates, *Quantitative Overview on supplementary Pension Provision* (Final Report, Prepared for the EC, DG EMPL), (November 2007), σύμφωνα με το πρόσφατο ανακοινωθέν Τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής IP/08/73, 22.01.2008, οι ανωτέρω μελέτες βρίσκονται στην δικτυακή ιστοσελίδα της Επιτροπής, στην δ/νση: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/portability_en.htm.

επαγγελματικής σταδιοδρομίας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε σχέση με το πεδίο και τις ιδιαιτερότητες πολλών και διαφορετικών κοινωνικών συστημάτων, εκ του νόμου ή συμβατικών, έρχονται ως αρωγοί της πρωτοβουλίας της Επιτροπής για την υιοθέτηση, όπου δεν υφίσταται, ή την ουσιαστική βελτίωση του ισχύοντος κοινοτικού ρυθμιστικού πλαισίου, το οποίο αφενός μεν πρέπει να είναι αποτελεσματικό, αφετέρου δε να σέβεται την γενική αρχή της αναλογικότητας, με σκοπό την εγγύηση στους εργαζόμενους – ασφαλισμένους της ασφάλειας δικαίου και της συνέχειας της κοινωνικοασφαλιστικής τους προστασίας σε περιπτώσεις γεωγραφικής – επαγγελματικής κινητικότητας.

2.2. Η εμβέλεια του εκσυγχρονισμού των κοινοτικών κανόνων συντονισμού

Σημαντικό μηχανισμό για την προαγωγή της κινητικότητας των εργαζομένων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνιστούν οι κοινοτικοί κανόνες για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας. Οι κανόνες αυτοί έχουν σχεδιασθεί, έτσι ώστε να εγγυώνται, ότι οι διακινούμενοι εργαζόμενοι, οι οποίοι κάνουν χρήση του άμεσα εκχωρηθέντος σ' αυτούς από το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο (άρθρο 39 ΕΚ) δικαιώματος για ελεύθερη κυκλοφορία, δεν υφίστανται ούτε απώλεια των δικαιωμάτων τους για παροχές κοινωνικής ασφάλειας ούτε μείωση του ποσού των εν λόγω παροχών (σκοπός του άρθρου 42 ΕΚ). Ο Κανονισμός (ΕΟΚ) 1408/71 και ο Κανονισμός εφαρμογής (ΕΟΚ) 574/72⁹ έχουν αποδειχθεί επιτυχή εργαλεία από την άποψη αυτή.

Το έτος 1998 η Επιτροπή εισήγαγε μία διαδικασία εκσυγχρονισμού των εν λόγω κανόνων, με στόχο να εξετάσει, εάν αυτοί εξακολουθούν να είναι κατάλληλοι να εφαρμοσθούν στην κοινωνική πραγματικότητα, η οποία έχει αλλάξει από την έναρξη ισχύος τους πριν από 40 σχεδόν έτη. Μετά από διεξοδικές συζητήσεις με το σύνολο των εμπλεκόμενων μερών το Συμβούλιο κατέληξε, ότι πρέπει να εξακολουθήσουν να ισχύουν οι βασικές αρχές ως οριζόντιοι γενικοί κανόνες, όπως ιδίως η αρχή της μίας και μοναδικής εφαρμοστέας νομοθεσίας, αυτής του τύπου εργασίας (αρχή του *lex loci laboris*), καθώς και η αρχή του συνυπολογισμού των περιόδων (ασφάλισης, απασχόλησης ή κατοικίας). Τούτο σημαίνει, ότι ο νέος Κανονισμός (ΕΚ) 883/2004¹⁰ και ο υπό διαπραγμάτευση Κανονισμός εφαρμογής του θα μπορούσαν να συμβάλουν στην απλοποίηση και τον εκσυγχρονισμό των ισχυόντων σήμερα συντονιστικών κανόνων, χωρίς να επιφέρουν ριζικές αλλαγές (ανατροπές) στο κοινοτικό σύστημα συντονισμού.

Ωστόσο, κατά καιρούς (εντονότερα) και από διάφορες πηγές¹¹ επισημαίνεται, ότι η εφαρμογή των σημερινών ή παρόμοιων κανόνων στο μέλλον για τον προσδιορισμό της εφαρμοστέας νομοθεσίας κοινωνικής ασφάλειας στην περίπτωση των διακινουμένων

⁹ Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 574/72, του Συμβουλίου, της 21.03.1972, περί του τρόπου εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας, κωδικοποιημένη έκδοση, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τεύχος ΕΕ L 28, της 30.01.1997: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/el/consleg/1972/R/01972R0574-20060228-el.pdf>.

¹⁰ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 883/2004, ό.α.

¹¹ Δημοσιευμένες εκθέσεις και έρευνες του Ευρωπαϊκού Δικτύου trESS (Training and Reporting on European Social Security): <http://www.tress-network.org/TRESSAJAX>. Το θέμα των νέων μορφών κινητικότητας στον τομέα των αερομεταφορών εισήχθη επανειλημμένα προς συζήτηση στην Διοικητική Επιτροπή αρχικά από την γαλλική αντιπροσωπεία τον Οκτώβριο του 2005, σε σχέση με την εφαρμογή του άρθρου 14, παράγραφος 2, στοιχείο α), του Κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71, για το ιπτάμενο προσωπικό, και στην συνέχεια από κοινού με την βρετανική αντιπροσωπεία τον Απρίλιο του 2007, επίσης σχετικά με τον προσδιορισμό της εφαρμοστέας νομοθεσίας για το ιπτάμενο προσωπικό, αυτή δε την φορά υπήρξαν και απόψεις από την αυστριακή αντιπροσωπεία.

εργαζομένων δεν μπορεί επί του παρόντος σε όλες τις περιπτώσεις να θεωρηθεί ικανοποιητική σε σχέση με τις νέες μορφές κινητικότητας. Για παράδειγμα, ένας διακινούμενος εργαζόμενος, ο οποίος εργάζεται συχνά επί τη βάσει βραχυχρόνιων συμβάσεων σε διάφορα κράτη μέλη, υπάγεται για μία σχετικά σύντομη περίοδο σε πολλά και διαφορετικά συστήματα κοινωνικής ασφάλειας, (εφόσον δεν τηρούνται οι διατάξεις απόσπασης). Μάλιστα το νομικό καθεστώς των εργαζομένων ταυτόχρονα σε διάφορα κράτη μέλη, εμφανίζεται ακόμη πιο περίπλοκο.

Επιπλέον, προκύπτουν ζητήματα για την εφαρμογή των συντονιστικών κανόνων στις διεθνείς μεταφορές και σε σχέση με την καταγραφόμενη έντονη αύξηση της διασυνοριακής απόσπασης εργαζομένων.

2.3. Η επανεξέταση του ισχύοντος κοινοτικού πλαισίου

Στα πλαίσια των ενεργειών, οι οποίες πρέπει να αναληφθούν σε συνέχεια του Ευρωπαϊκού Έτους Κινητικότητας των Εργαζομένων, μία από τις ενέργειες, τις οποίες δρομολόγησε κατά προτεραιότητα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο της Διοικητικής Επιτροπής για την Κοινωνική Ασφάλεια των Διακινουμένων Εργαζομένων (Διοικητική Επιτροπή)¹² είναι η επανεξέταση της κοινοτικής νομοθεσίας για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας υπό το φως των ως άνω νέων κοινωνικών εξελίξεων.

Στόχος της επανεξέτασης αυτής είναι να διερευνηθεί, κατά πόσον οι ισχύοντες κοινοτικοί κανόνες (των Κανονισμών 1408/71 και 574/72), και ιδίως ο νέος Κανονισμός 883/2004, ο οποίος πρόκειται να αντικαταστήσει τον ισχύοντα Κανονισμό 1408/71, σε συνδυασμό με τον νέο Κανονισμό εφαρμογής, ο οποίος εμβαθύνει σε αποτελεσματικότερες μορφές διοικητικής συνεργασίας, εξακολουθούν να ανταποκρίνονται στις μεταβαλλόμενες ανάγκες, οι οποίες προκύπτουν από τις ενδεχομένως νέες μορφές κινητικότητας ή την περαιτέρω ανάπτυξη τυπικών μορφών διακίνησης¹³, και συμβάλλουν κατά τα επόμενα έτη στην προαγωγή και ενίσχυση της εξατομικευμένης κινητικότητας εντός της διευρυμένης πλέον Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ωστόσο, όπως έχει κατ' επανάληψη επισημάνει η Επιτροπή, επειδή ακριβώς οι κανόνες αυτοί αποσκοπούν στην προαγωγή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων με την εξασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας (πληρότητα, συνέχεια και ασφάλεια δικαίου), δεν επιτρέπεται να αποβαίνουν οι επιδιωκόμενες λύσεις εις βάρος των διακινουμένων εργαζομένων.

¹² Άρθρο 80, περί της σύνθεσης και λειτουργίας, και άρθρο 81, περί των καθηκόντων της διοικητικής επιτροπής, του Τίτλου IV, περί της Διοικητικής Επιτροπής για την Κοινωνική Ασφάλιση των Διακινουμένων Εργαζομένων, του Κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71.

¹³ Ενδεικτικά, η άσκηση βραχυχρόνιας παράλληλης δραστηριότητας σε περισσότερα κράτη μέλη έχει απασχολήσει διά μακρόν την Διοικητική Επιτροπή, χωρίς ικανοποιητικό μέχρι στιγμής στην πράξη αποτέλεσμα, ως προς τα κριτήρια καθορισμού της φύσης της ασκούμενης δραστηριότητας σε σχέση με την εκάστοτε διάρκειά της (γνήσια και ουσιαστική ή επουσιώδης και ασήμαντη), με γνώμονα την διαφάνεια και την ασφάλεια δικαίου κατά τον προσδιορισμό της εφαρμοστέας νομοθεσίας.

Τέλος, το Συμβούλιο απασχόλησε ιδιαίτερα έντονα το ζήτημα της ουσιαστικής απλοποίησης του Τίτλου II, με την απόσυρση των εξειδικευμένων αναφορών στις περιπτώσεις των διακινουμένων εργαζομένων των διεθνών μεταφορών. Η επιλεγείσα αφαιρετική και οριζόντια απόδοση του γενικού κανόνα και των εξαιρέσεών του στο σύνολο των παράλληλα απασχολουμένων εντός της Κοινότητας μισθωτών, πολύ πιθανόν να γίνει αιτία, να υλοποιηθεί η ad hoc (περιπτωσιολογική) αντιμετώπιση σύνθετων προβλημάτων της εφαρμοστέας νομοθεσίας με τον υποστηρικτικό μηχανισμό Αποφάσεων της Διοικητικής Επιτροπής (π.χ. έκδοση νέας Απόφασης για την εισαγωγή κοινών – κοινοτικών κριτηρίων προσδιορισμού της φύσης της δραστηριότητας και του είδους της κινητικότητας).

Η εν λόγω επανεξέταση πρέπει επίσης να λάβει υπόψη και τα συμφέροντα των άλλων ενδιαφερομένων μερών (των εργοδοτών και των φορέων κοινωνικής ασφάλειας) στα πλαίσια των αρχών της αναλογικότητας ή της κατά το δυνατόν ισότιμης κατανομής βαρών. Επομένως, θα πρέπει τόσο οι διοικήσεις των κρατών μελών όσο και όλα τα εμπλεκόμενα μέρη να παρακολουθούν στενά την προαναφερθείσα διαδικασία.

Είναι δε εύλογο, ότι η συζήτηση, η οποία αναμένεται να εξελιχθεί σε βάθος χρόνου, θα απασχολήσει αρκετές συνόδους της Διοικητικής Επιτροπής ή/και την Συμβουλευτική Επιτροπή¹⁴, στο μέτρο που θα υπάρξει ενεργός συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων¹⁵ σε όλα τα στάδια της διεξαγόμενης ανασκόπησης.

Τα προσωρινά αποτελέσματα της επανεξέτασης αυτής πρόκειται να συμπεριληφθούν στην αναθεωρημένη Κοινωνική Ατζέντα, την οποία η Επιτροπή πρόκειται να υιοθετήσει τον Φεβρουάριο ή Μάρτιο 2008.

2.4. Ο προβληματισμός για τις (νέες) μορφές κινητικότητας

Προς διευκόλυνση των κρατών μελών στην Διοικητική Επιτροπή αλλά και για την κατηγοριοποίηση της θεματολογίας του προβληματισμού, σύμφωνα με τα παρουσιαζόμενα από αυτά στοιχεία (εμπειρίες, προβλήματα, νομοθετικά μέτρα ή/και ακολουθούμενες πρακτικές αντιμετώπισής τους καθώς και, γενικότερα, απόψεις – προτάσεις επί των δημιουργουμένων καταστάσεων σε σχέση με τις ήδη υπάρχουσες και τις ενδεχομένως νέες μορφές κινητικότητας των εργαζομένων), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατηγοριοποίησε τις μορφές κινητικότητας με βάση την φύση της μετακίνησης, δηλαδή για βραχυχρόνια εργασία ή λόγω απόσπασης από και προς τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη (για τις ήδη γνωστές μορφές κινητικότητας) καθώς επίσης για άλλες ή, ενδεχομένως, νέες μορφές της και όποια άλλα στοιχεία, τα οποία τα κράτη θεωρούν σημαντικά, ιδίως αναφορικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων συντονισμού και τις βάσει αυτών αναπτυχθείσες εκ μέρους τους διοικητικές πρακτικές.

2.4.1. Η βραχυχρόνια εργασία και η απόσπαση

Σχετικά με την βραχυχρόνια εργασία και την απόσπαση των εργαζομένων, η θεματολογία του προβληματισμού της Επιτροπής αφορούσε:

- στην διαπίστωση ή μη, κατά την προηγούμενη 5ετία, αύξησης,
 - αφενός μεν των συμβάσεων βραχυχρόνιας εργασίας από διακινούμενους εντός της Κοινότητας εργαζόμενους, οι οποίοι μετακινούνται από άλλα κράτη μέλη και αναλαμβάνουν μισθωτή απασχόληση στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και αντιστρόφως,

¹⁴ Άρθρο 82, περί της σύστασης, σύνθεσης και λειτουργίας, και άρθρο 83, περί των καθηκόντων της συμβουλευτικής επιτροπής, του Τίτλου V, περί της Συμβουλευτικής Επιτροπής για την Κοινωνική Ασφάλιση των Διακινουμένων Εργαζομένων, του Κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71.

¹⁵ Σημειωτέον, ότι η εκπροσώπηση των Οργανώσεων των κοινωνικών εταίρων στην Συμβουλευτική Επιτροπή ακολουθεί την παραδοσιακή οργάνωση των Εργατικών Συνδικάτων και των Εργοδοτικών Ενώσεων, με αποτέλεσμα, να είναι τυπικά ανέφικτη η επίσημη εκπροσώπηση – συμμετοχή στο εν λόγω τριμερές Όργανο στην πλειοψηφία τους τόσο των αυτοτελώς απασχολούμενων όσο και των ανηκόντων σε “νέες” κατηγορίες διακινουμένων (οικονομικά ενεργών) προσώπων, συνεπώς δε και αδύνατη η προβολή και ζύμωση των ιδιαίτερων προβλημάτων και απόψεών τους.

- αφετέρου δε των αποσπασμένων στο κράτος αυτό εργαζομένων από άλλα κράτη μέλη και αντιστρόφως
- καθώς και τους τομείς της οικονομίας, στους οποίους έχει διαπιστωθεί αυξημένη χρήση συμβάσεων βραχυχρόνιας εργασίας ή απόσπασης:
- στην καταγραφείσα την προηγούμενη 5ετία κατά τομέα της οικονομίας μέση διάρκεια βραχυχρόνιας εργασίας ή απόσπασης των εργαζομένων από και προς το ενδιαφερόμενο κράτος:
 - στην διαπίστωση ή μη, κατά την εκτέλεση των συμβάσεων βραχυχρόνιας εργασίας ή απόσπασης από τους εργαζόμενους, προβληματικών καταστάσεων είτε γι' αυτούς, σε σχέση με την κτήση και διατήρηση των κοινωνικοασφαλιστικών τους δικαιωμάτων, είτε για τους εργοδότες, τόσο αυτούς, οι οποίοι τους απασχολούν, όσο και εκείνους, οι οποίοι τους μετακινούν – αποσπούν, ή ακόμη και για τις εθνικές διοικήσεις (αρχών και φορέων) των εμπλεκόμενων κρατών μελών, καθώς επίσης στον τρόπο επίλυσης των διαπιστωθέντων προβλημάτων από τις εν λόγω διοικήσεις.

2.4.2. Άλλες ή νέες μορφές κινητικότητας

Αναφορικά με άλλες ή, ενδεχομένως, νέες μορφές κινητικότητας των εργαζομένων, οι οποίες έχουν παρατηρηθεί από τα κράτη μέλη, η θεματολογία του προβληματισμού της Επιτροπής αφορούσε:

- στην εμφάνιση ή μη κατά την προηγούμενη 5ετία είτε άλλων είτε νέων μορφών διασυνοριακής κινητικότητας ή νέων δομών προσφοράς διασυνοριακής εργασίας, οι οποίες κρίνονται ως σημαντικές για την εφαρμογή των συντονιστικών διατάξεων των ισχυρότων Κανονισμών 1408/71 και 574/72 ή/και του νέου Κανονισμού 883/2004, και
- στις διαπιστωθείσες προβληματικές καταστάσεις, στις οποίες οδήγησαν αυτές οι άλλες ή νέες μορφές κινητικότητας κατά την εφαρμογή των ως άνω ισχυουσών κοινοτικών διατάξεων και οι οποίες αφορούν είτε στους διακινούμενους εργαζόμενους ή στους εργοδότες τους είτε στις εθνικές διοικήσεις των εμπλεκόμενων κρατών μελών.

2.4.3. Άλλα σημαντικά στοιχεία

Στο πλαίσιο του προβληματισμού της και σε σχέση με τις ανωτέρω μορφές κινητικότητας (βραχυχρόνια εργασία ή απόσπαση σε άλλο κράτος μέλος ή άλλες – νέες μορφές), η Επιτροπή θεώρησε πολύ χρήσιμη την ανάδειξη εκ μέρους όλων των εμπλεκόμενων των πρόσθετων στοιχείων, τα οποία θα έκριναν, ενδεχομένως, ως σημαντικά, αποδίδοντας ιδιαίτερη έμφαση ειδικότερα:

- στις λύσεις, οι οποίες θα έπρεπε να εξετασθούν, προκειμένου να αντιμετωπισθούν με τον πιο κατάλληλο τρόπο τα διαπιστωμένα στα ενδιαφερόμενα κράτη προβλήματα σχετικά με τις μορφές βραχυχρόνιας κινητικότητας, συμπεριλαμβανόμενης και της διασυνοριακής απόσπασης, καθώς επίσης των άλλων – νέων μορφών κινητικότητας και
- στο επίπεδο (κοινοτικό, εθνικό ή τοπικό), στο οποίο θα έπρεπε να επιτευχθεί η εφαρμογή τους ως προσφορότερη/αποτελεσματικότερη, ειδικότερα δε:
 - στην εξέταση δεσμευτικών νομοθετικών εργαλείων επίλυσης των προβλημάτων αυτών επί συγκεκριμένων προτάσεων των κρατών μελών, ειδικότερα δε στην διερεύνηση της ανάγκης ή μη για την προσαρμογή των προαναφερομένων κοινοτικών διατάξεων, την υιοθέτηση Οδηγιών, την πρόβλεψη διοικητικών ποινών κ.λ.π., καθώς και
 - στην εξέταση λήψης άλλων, μη δεσμευτικών μέτρων για την επίλυση των εν λόγω προβλημάτων, σε σχέση π.χ. με την βελτίωση των διοικητικών δομών και διαδικασιών, ιδίως αναφορικά με την επικοινωνία και ενημέρωση μεταξύ των

εθνικών αρχών και φορέων και μεταξύ αυτών και των ενδιαφερομένων διακινουμένων εργαζομένων και εργοδοτών καθώς και την προαγωγή του συντονισμού μεταξύ των κρατών μελών.

3. ΣΥΝΘΕΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ – ΣΗΜΕΙΑ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΥ

Από τις αντιδράσεις των κρατών μελών στον ως άνω προβληματισμό και από την ανταλλαγή απόψεων στο πλαίσιο της Διοικητικής Επιτροπής επί των σημαντικότερων ζητημάτων και προβληματικών καταστάσεων, που θα αναδείξουν τα εμπλεκόμενα μέρη (διακινούμενους εργαζόμενους, μισθωτούς και μη μισθωτούς, εργοδότες και εθνικές διοικήσεις) σε σχέση με τις υπάρχουσες και ενδεχομένως νέες μορφές κινητικότητας και την αντιμετώπισή τους από τον κοινοτικό συντονιστικό μηχανισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας (τον ισχύοντα Κανονισμό 1408/71 και τον νέο προς αντικατάστασή του Κανονισμό 883/2004), τα κυριότερα ζητήματα, τα οποία θα έχρηζαν περαιτέρω εμβάθυνσης, παρατίθενται συνοπτικά αμέσως κατωτέρω.

3.1. Ως προς τις νέες μορφές κινητικότητας και τις διαμορφούμενες τάσεις

3.1.1. Η βραχυχρόνια κινητικότητα καθίσταται όλο και πιο συχνά ένα κοινό φαινόμενο στα διάφορα κράτη μέλη, παρά το ότι είναι δύσκολο να προσδιορισθεί με πολύ συγκεκριμένους όρους η έννοιά της και να καθορισθούν τα κριτήρια, τα οποία θα καταλάμβαναν στην πράξη ένα μεγάλο αριθμό διαφορετικών μορφών κινητικότητας.

3.1.2. Τα στατιστικά δεδομένα για την βραχυχρόνια κινητικότητα είναι σπάνια. Ωστόσο, έχουν καταγραφεί κάποιες τάσεις. Γενικά, επιβεβαιώνεται μία αύξηση της βραχυχρόνιας κινητικότητας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα τελευταία έτη, η οποία παρατηρείται ειδικότερα στον κατασκευαστικό τομέα, στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης και στον τομέα των υπηρεσιών (π.χ. στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και στον τομέα της πληροφορικής), αλλά και σε άλλους τομείς, ειδικότερα δε στον τομέα της βιομηχανίας αυτοκινήτων και σ' αυτόν της βαριάς βιομηχανίας.

3.1.3. Σε τομείς, οι οποίοι εξαρτώνται από την εποχιακή εργασία (π.χ. αγροτικός και τουριστικός τομέας), η διάρκεια των βραχυχρόνιων συμβάσεων μπορεί να κυμαίνεται μεταξύ μιάς εβδομάδας και 4 μηνών κατά μέσο όρο. Στον κατασκευαστικό τομέα, η διάρκεια των συμβάσεων κυμαίνεται στις περισσότερες περιπτώσεις από ένα μήνα έως ένα έτος. Νέες μορφές κινητικότητας για περιόδους μεταξύ ενός και 3 ετών είναι λιγότερο κοινές. Η “μεσοπρόθεσμη” αυτή κινητικότητα παρατηρείται στους τομείς των μεταφορών, των υπηρεσιών και της πληροφορικής. Επίσης, πολυεθνικές εταιρείες με υποκαταστήματα σε διαφορετικά κράτη μέλη τείνουν να αποστέλλουν το προσωπικό τους στα κράτη αυτά για μεγαλύτερες χρονικές περιόδους.

3.1.4. Αντίθετα, υπάρχουν περισσότερα, κυρίως ποσοτικά, στοιχεία για τις διασυνοριακές αποσπάσεις. Τα παρουσιασθέντα από τα κράτη μέλη στοιχεία βασίζονται συνήθως στον αριθμό των εκδοθέντων εντύπων E 101. Επίσης είναι διαθέσιμες και πληροφορίες σχετικά με τους τομείς της οικονομίας, στους οποίους δραστηριοποιούνται οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι. Σημειωτέον, ότι πρόσφατα, η Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης ξεκίνησε την συλλογή στατιστικών στοιχείων σχετικά με τα έντυπα E 101, τα οποία εκδόθηκαν από τα κράτη μέλη σε αποσπασμένους διακινούμενους εργαζόμενους για το έτος 2006, η σχετική δε αναλυτική έκθεση θα εξεταζόταν στην Διοικητική Επιτροπή εντός του 2007.

3.1.5. Υπάρχει ελάχιστη πληροφόρηση αναφορικά με την μέση διάρκεια των αποσπάσεων, κυρίως λόγω του γεγονότος, ότι οι πληροφορίες συχνά δεν καταγράφονται στο κράτος αποστολής ούτε γνωστοποιούνται από το κράτος υποδοχής.

3.2. Ως προς τις νέες μορφές βραχυχρόνιας κινητικότητας

3.2.1. Παρά το ότι υπάρχουν αναφορές, ότι δεν έχουν διαπιστωθεί σημαντικά προβλήματα αναφορικά με την αύξηση των (νέων) μορφών βραχυχρόνιας κινητικότητας, ωστόσο επισημαίνεται, ότι οι νέες αυτές μορφές παρουσιάζουν αυξημένα προβλήματα σε σχέση με την εφαρμογή των ισχυουσών κοινοτικών διατάξεων για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας. Ειδικότερα, δημιουργούνται προβλήματα αφενός μεν ως προς την ερμηνεία εννοιών, οι οποίες προσδιορίζονται από τις εν λόγω διατάξεις, αφετέρου δε σχετικά με την εφαρμογή τους στις νέες μορφές κινητικότητας, με αποτέλεσμα να εφαρμόζονται διαφορετικές διατάξεις αναφορικά με τον προσδιορισμό της εφαρμοστέας νομοθεσίας. Για παράδειγμα, υπάρχει αμφισβήτηση σχετικά με την διάταξη, η οποία εφαρμόζεται σε περιπτώσεις, στις οποίες ο εργαζόμενος βάσει ενός μέρους της σύμβασης εργασίας με τον ίδιο εργοδότη ή με την ιδιότητα του αυτοτελώς απασχολούμενου ασκεί δραστηριότητα κατ' επαναλαμβανόμενα χρονικά διαστήματα σε περισσότερα κράτη μέλη, (άρθρο 14, παράγραφος 1, στοιχείο α, ή άρθρο 14, παράγραφος 2, στοιχείο β), του Κανονισμού 1408/71).

Επίσης, προβλήματα ως προς τον προσδιορισμό της εφαρμοστέας νομοθεσίας εμφανίζονται και σε περιπτώσεις, στις οποίες ο εργαζόμενος απασχολείται κατ' επανάληψη σε διαφορετικά κράτη μέλη για μικρότερα χρονικά διαστήματα. Μερικές φορές τα προβλήματα αυτά οφείλονται εν μέρει στο γεγονός, ότι η εμπλεκόμενη εθνική διοίκηση δεν διαθέτει όλη την απαραίτητη πληροφόρηση ως προς την πραγματική κατάσταση του εργαζόμενου.

3.2.2. Σε ορισμένες περιπτώσεις υπάρχουν διαφορές στον τρόπο εφαρμογής των διατάξεων στην πράξη, όπως είναι π.χ. η περίπτωση των διακινουμένων εργαζομένων, οι οποίοι απασχολούνται ταυτόχρονα από διαφορετικούς εργοδότες σε διαφορετικά κράτη μέλη σε βραχυχρόνια ή μακροχρόνια βάση. Σύμφωνα με τον Κανονισμό 1408/71, οι εν λόγω εργαζόμενοι υπόκεινται τις περισσότερες φορές στην νομοθεσία του κράτους κατοικίας, εφόσον είναι σύνηθες το φαινόμενο να ασκούν ένα μέρος της δραστηριότητάς τους στο κράτος αυτό.

Οι κανόνες του Κανονισμού 883/2004 διατηρούν τον ως άνω προσδιορισμό της εφαρμοστέας νομοθεσίας. Στην πράξη, ωστόσο, οι εν λόγω εργαζόμενοι αναγκάζονται συχνά να ασφαρίζονται και στα δύο κράτη μέλη. Μία λύση θα μπορούσε να είναι σε τέτοιες περιπτώσεις η εισαγωγή στον Κανονισμό 883/2004 της έννοιας του “κέντρου δραστηριοτήτων” του διακινούμενου εργαζόμενου (center of activities), έτσι ώστε να είναι ευχερέστερος ο προσδιορισμός του αρμόδιου κράτους.

3.2.3. Οι νέες μορφές κινητικότητας φαίνεται να δημιουργούν πρακτικά προβλήματα για τους εργαζόμενους, τους εργοδότες και ιδίως στις εθνικές διοικήσεις, οι οποίες δύσκολα αντιμετωπίζουν τις συχνές μεταβολές της πραγματικής και νομικής κατάστασης των εργαζομένων αλλά και την διαρκή επικαιροποίηση των σχετικών δεδομένων. Οι δυσκολίες αυτές οφείλονται εν μέρει σε έλλειψη πόρων και εξειδικευμένης γνώσης σε συνδυασμό με την ανεπαρκή λειτουργία του συστήματος ανταλλαγής δεδομένων. Αυτό το έλλειμμα

πληροφόρησης έχει ήδη οδηγήσει σε έναν μεγάλο αριθμό προβλημάτων, τα οποία απορρέουν από την ελλιπή ενημέρωση σχετικά με την κάλυψη για υγειονομική περίθαλψη των ενδιαφερομένων διακινουμένων εργαζομένων, οι οποίοι, τελικά, αναγκάζονται συχνά να ασφαλίζονται τόσο στο κράτος αποστολής τους όσο και στο κράτος υποδοχής.

3.2.4. Το κενό πληροφόρησης συχνά μεγεθύνεται από την έλλειψη γνώσης των κανόνων προσδιορισμού της εφαρμοστέας νομοθεσίας εκ μέρους των εργοδοτών ή/και των εργαζομένων, οι οποίοι δεν είναι πάντοτε πλήρως ενημερωμένοι ως προς τα κοινωνικο-ασφαλιστικά τους δικαιώματα σε σχέση με βραχυχρόνια εργασία σε άλλο κράτος μέλος, τις ακολουθητέες διοικητικές διαδικασίες και τις σχετικές ανατρεπτικές προθεσμίες για την θεμελίωση των δικαιωμάτων αυτών. Σε ορισμένες περιπτώσεις τα προβλήματα αυτά είναι αποτέλεσμα του γεγονότος, ότι οι εθνικές νομοθεσίες δεν έχουν προσαρμοσθεί επαρκώς στις νέες αυτές μορφές κινητικότητας.

3.2.5. Ως εκ τούτων, τονίζεται με έμφαση η ανάγκη για περαιτέρω βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών αρχών και φορέων καθώς και η αποτελεσματικότερη ανταλλαγή πληροφοριών, για παράδειγμα με την εισαγωγή της ηλεκτρονικής ανταλλαγής δεδομένων με online στοιχεία και την εισαγωγή Ευρωπαϊκού αριθμού ασφάλισης ή φακέλου. Επιπροσθέτως, κρίνεται ως απαραίτητη η βελτίωση σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο της παρεχόμενης στους εργαζόμενους και τους εργοδότες πληροφόρησης.

Ζητήματα για περαιτέρω προβληματισμό

Με βάση τα προαναφερθέντα ζητήματα, διαπιστώθηκε η αναγκαιότητα για περαιτέρω προβληματισμό στα ακόλουθα θέματα, τα οποία αφορούν:

- στην περαιτέρω αποσαφήνιση εννοιών και κοινοτικών διατάξεων σχετικά με τον προσδιορισμό της εφαρμοστέας νομοθεσίας σε περιπτώσεις, κατά τις οποίες
 - ο εργαζόμενος απασχολείται κανονικά σε άλλο κράτος μέλος, βάσει ενός μέρους της σύμβασης εργασίας με τον εργοδότη του,
 - ή ο αυτοτελώς απασχολούμενος ασκεί δραστηριότητα σε διάφορα κράτη μέλη ή ασκεί ταυτόχρονα αυτοτελή (μη μισθωτή) δραστηριότητα σε ένα κράτος μέλος και μισθωτή σε άλλο κράτος μέλος·
- στον ορισμό της έννοιας “βραχυχρόνια κινητικότητα” στα διάφορα κράτη μέλη και τα κριτήρια, τα οποία θα πρέπει να τεθούν για την διαπίστωσή της·
- στην εξέταση της δυνατότητας αφενός μεν για την εισαγωγή ειδικού κανόνα (*lex specialis*) στον Τίτλο II, περί του προσδιορισμού της εφαρμοστέας νομοθεσίας, του νέου Κανονισμού 883/2004, ο οποίος θα είναι κατάλληλα προσαρμοσμένος στις ειδικές ανάγκες του βραχυχρόνια διακινούμενου εργατικού δυναμικού, αφετέρου δε για τον περιορισμό του κανόνα αυτού σε συγκεκριμένους τύπους βραχυχρόνιας κινητικότητας ή σε συγκεκριμένους τομείς, στους οποίους εμφανίζεται συχνότερα μία βραχυχρόνια κινητικότητα (π.χ. καλλιτέχνες, ερευνητές)·
- στην εξέταση της δυνατότητας επέκτασης της έννοιας της ουσιαδούς δραστηριότητας του μισθωτού στο κράτος κατοικίας, όπως αυτή καθορίζεται στο άρθρο 13, του Κανονισμού 883/2004, έτσι ώστε να καταλαμβάνει και εκείνες τις περιπτώσεις, στις οποίες ο μισθωτός εργαζόμενος απασχολείται από διάφορους εργοδότες σε διάφορα κράτη μέλη·
- στην ύπαρξη ή μη δυνατοτήτων αφενός μεν για περαιτέρω βελτίωση των τρεχουσών διοικητικών διαδικασιών και πρακτικών, προκειμένου να διευκολυνθούν οι νέες αυτές μορφές κινητικότητας, αφετέρου δε για την εισαγωγή Ευρωπαϊκού αριθμού ασφάλισης

ή φακέλου, ώστε να αποτελέσει συστατικό μέρος μίας τέτοιας βελτίωσης, και τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα ενός τέτοιου αριθμού·

- στην ύπαρξη ή μη δυνατοτήτων σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο περαιτέρω βελτίωσης της παροχής πληροφοριών στους βραχυχρόνια διακινούμενους εργαζόμενους ως προς τα κοινωνικοασφαλιστικά τους δικαιώματα, βάσει του Κανονισμού 883/2004, καθώς και σχετικά με τις αντίστοιχα ακολουθητέες διαδικασίες.

3.3. Ως προς τις νέες μορφές κινητικότητας σε σχέση με τους κανόνες απόσπασης μισθωτών ή άσκησης προσωρινής αυτοτελούς δραστηριότητας σε άλλο κράτος μέλος

3.3.1. Διαπιστώνεται, ότι η Απόφαση 181 της Διοικητικής Επιτροπής¹⁶ και ο Πρακτικός Οδηγός¹⁷, σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου και στην Ελβετία, κατέστησαν κατά πολύ διαφανέστερο και ομοιογενή τον τρόπο, με τον οποίο εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη οι κανόνες απόσπασης. Ωστόσο, αναδεικνύονται κάποια ζητήματα σε σχέση τόσο με την ερμηνεία των κανόνων απόσπασης όσο και με την εφαρμογή τους από τα κράτη μέλη, τα οποία χρήζουν διευκρίνισης. Επίσης, κάποια από τα ζητήματα αυτά έχουν εντοπισθεί και στην έκθεση του trESS για το έτος 2006, τα οποία εν μέρει μόνον δημιουργούνται από τις νέες μορφές κινητικότητας. Παρά ταύτα, εμφανίσθηκαν και δηλώσεις, ότι δεν υπήρξαν ιδιαίτερες δυσκολίες σε σχέση με την απόσπαση εργαζομένων τόσο στο κράτος υποδοχής όσο και στο κράτος αποστολής.

3.3.2. Υπογραμμίζεται η ανάδειξη ενός νέου τύπου αυτοτελώς απασχολούμενου και τίθεται το ζήτημα της εφαρμοστέας νομοθεσίας στις περιπτώσεις, στις οποίες τέτοιοι εργαζόμενοι μετακινούνται σε άλλο κράτος μέλος. Ο νέος αυτός τύπος του “ευέλικτου αυτοτελώς απασχολούμενου” (π.χ. του συμβούλου επιχειρήσεων, του εργαζόμενου στον αγροτικό τομέα) δεν φαίνεται να διαθέτει συχνά υποδομή για την άσκηση της δραστηριότητάς του. Ωστόσο ζήτημα συνιστά ο τρόπος, με τον οποίο οι διατάξεις για την μετακίνηση σε άλλο κράτος, οι οποίες προϋποθέτουν την διατήρηση μίας τέτοιας υποδομής στο κράτος αποστολής κατά την διάρκεια της εργασίας στο κράτος υποδοχής, θα εφαρμόζονται στον εν λόγω νέο τύπο αυτοτελώς απασχολούμενου.

3.3.3. Ένα άλλο προβληματικό θέμα είναι η ερμηνεία της προϋπόθεσης για προηγούμενη απασχόληση του εργαζόμενου στο κράτος αποστολής πριν από την απόσπαση σε άλλο κράτος. Ειδικότερα, υπάρχει ανάγκη διευκρίνισης σε σχέση με την χρονική διάρκεια της πραγματικής περιόδου απασχόλησης στο κράτος αποστολής.

3.3.4. Πολλά προβλήματα, τα οποία αφορούν στους αποσπασμένους εργαζόμενους, σχετίζονται με τις διοικητικές διατυπώσεις και τις ακολουθητέες διαδικασίες σε περιπτώσεις, κατά τις οποίες είτε λείπει το έντυπο E 101 είτε το τελευταίο μάλλον είναι

¹⁶ Απόφαση αριθ. 181, της Διοικητικής Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για την Κοινωνική Ασφάλιση των Διακινούμενων Εργαζομένων, της 13.12.2000, για την ερμηνεία του άρθρου 14, παράγραφος 1, του άρθρου 14α, παράγραφος 1, και του άρθρου 14β, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71 του Συμβουλίου, σχετικά με την εφαρμοστέα νομοθεσία στους αποσπασμένους μισθωτούς εργαζόμενους και τους αυτοτελώς απασχολούμενους, οι οποίοι ασκούν προσωρινά δραστηριότητα εκτός αρμοδίου κράτους, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, τεύχος EE L 329, της 14.12.2001.

¹⁷ Πρακτικός Οδηγός, σε θέματα απόσπασης των μισθωτών εργαζομένων και άσκησης από τους αυτοτελώς απασχολούμενους προσωρινής δραστηριότητας εκτός του κράτους εγκατάστασης (σημείο 10, της Απόφασης αριθ. 181, ό.α.), http://ec.europa.eu/employment_social/social_security_schemes/docs/posting_el.pdf.

ελλιπώς συμπληρωμένο ή εμπεριέχει πληροφορίες, οι οποίες δεν συνάδουν με τα πραγματικά περιστατικά. Στο πλαίσιο αυτό εγείρεται το ζήτημα των επονομαζόμενων “εταιρειών φαντασμάτων”, ιδιαίτερα στον τομέα των μεταφορών, οι οποίες είναι μεν εγγεγραμμένες (έχουν την έδρα τους) στο κράτος αποστολής αλλά στην πραγματικότητα δεν ασκούν συνήθως “ουσιώδη επιχειρηματική δραστηριότητα” στο κράτος αυτό.

3.3.5. Ένα άλλο πρόβλημα είναι η συχνή απόσπαση εργαζομένων, οι οποίοι είτε λόγω έλλειψης ενημέρωσης είτε σκόπιμα δεν ζητούν εκ των προτέρων το έντυπο απόσπασης (E 101), με συνέπεια να δημιουργούνται προβλήματα σε περίπτωση εργατικών ατυχημάτων τους. Επίσης, όλο και συχνότερα παρουσιάζονται περιπτώσεις, στις οποίες αποκαλύπτεται εκ των υστέρων, ότι οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι δεν είναι ασφαλισμένοι στο κράτος αποστολής.

3.3.6. Το γεγονός, ότι το κράτος αποστολής δεν είναι σε θέση να διαπιστώσει, εάν ο αποσπασμένος εργαζόμενος είναι πράγματι ασφαλισμένος στο εν λόγω κράτος κατά την περίοδο της απόσπασης, έχει ως αποτέλεσμα να ζητείται από τον αποσπασμένο εργαζόμενο να ασφαλισθεί και στο κράτος υποδοχής ή, σε περίπτωση αυτοτελώς απασχολούμενου, να αποδείξει, ότι διαθέτει Ευρωπαϊκή Κάρτα Ασφάλισης Ασθένειας. Επίσης υποδεικνύεται ως λύση η προσπάθεια παράκαμψης του προβλήματος με την εισαγωγή στο άμεσο μέλλον μιάς “διοίκησης θετικής ασφάλισης” για όλους τους κλάδους ασφάλισης.

3.3.6. Επίσης επισημαίνεται, ότι οι διοικήσεις του κράτους υποδοχής δεν λαμβάνουν πάντοτε αντίγραφο του εντύπου E 101 από το κράτος αποστολής.

3.3.7. Βάσει των ανωτέρω, η βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και η καλύτερη ανταλλαγή πληροφοριών θεωρείται ως προϋπόθεση για την ορθή εφαρμογή των κανόνων απόσπασης καθώς και για τον ευκολότερο εντοπισμό παρανόμων πρακτικών (επίσης σε σχέση με βραχυχρόνιες αποσπάσεις). Από αυτή την άποψη, επισημαίνεται η ανάγκη επανεξέτασης των κανόνων περί απόσπασης, προκειμένου να διαπιστωθεί, κατά πόσον οι κανόνες αυτοί εξακολουθούν να εξυπηρετούν τον αρχικό στόχο της άρσης των εμποδίων στα πλαίσια της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και η εξέταση εναλλακτικών προτάσεων.

3.3.8. Τίθεται το ιδιαίτερο ζήτημα της μη ύπαρξης σαφούς χρονικού περιορισμού, προκειμένου οι εθνικές διοικήσεις να αποφασίζουν επί αιτημάτων παρέκκλισης από τους γενικούς κανόνες κατ’ εφαρμογή του άρθρου 17, του Κανονισμού 1408/71. Σημειωτέον, ότι σε ορισμένες περιπτώσεις, η αξιολόγηση ενός τέτοιου αιτήματος μπορεί να διαρκέσει αρκετούς μήνες, με αποτέλεσμα να δημιουργείται αβεβαιότητα για τον εργοδότη, τον εργαζόμενο και τις διοικήσεις του κράτους αποστολής και υποδοχής.

Ζητήματα για περαιτέρω προβληματισμό

Τα προαναφερθέντα ζητήματα οδήγησαν στην διαπίστωση για περαιτέρω προβληματισμό στα ακόλουθα θέματα, τα οποία αφορούν:

- στην ύπαρξη ή μη άλλων πρόσθετων ανοικτών ερμηνευτικών προβλημάτων σε σχέση με την εφαρμογή των συντονιστικών κανόνων απόσπασης εργαζόμενου ή μετακίνησης αυτοτελώς απασχολούμενου σε άλλο κράτος μέλος, είτε γενικά είτε ειδικότερα ως προς τις νέες μορφές κινητικότητας
- στον τρόπο, με τον οποίο θα έπρεπε να εφαρμόζονται οι κανόνες προσωρινής άσκησης δραστηριότητας σε άλλο κράτος στους αυτοτελώς απασχολούμενους, οι οποίοι δεν

διαθέτουν κάποια φυσική υποδομή στο κράτος προέλευσης για την εξάσκηση της κανονικής δραστηριότητάς τους, έχοντας υπόψη, ότι οι κανόνες αυτοί προϋποθέτουν την διατήρηση μιάς τέτοιας υποδομής στο κράτος αυτό κατά την διάρκεια της μετακίνησης στο άλλο κράτος·

- στην ύπαρξη ή μη ανάγκης παροχής περισσότερων οδηγιών για την ερμηνεία της προϋπόθεσης, σύμφωνα με την οποία ο μισθωτός εργαζόμενος πρέπει να απασχολείται στο κράτος αποστολής, πριν αποσπασθεί σε άλλο κράτος·
- στην ύπαρξη ή μη ανάγκης για περαιτέρω εξέλιξη των διοικητικών διαδικασιών στις περιπτώσεις αμφισβήτησης μεταξύ των εθνικών διοικήσεων, κατά πόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του Κανονισμού για την απόσπαση μισθωτού εργαζόμενου ή την μετακίνηση αυτοτελώς απασχολούμενου σε άλλο κράτος μέλος·
- στην ύπαρξη ή μη ανάγκης προσαρμογής του προαναφερθέντος Πρακτικού Οδηγού και σε θετική περίπτωση στην φύση των πληροφοριών, οι οποίες θα συμπεριληφθούν.

3.4. Σχετικά θέματα και άλλες ή νέες μορφές κινητικότητας

3.4.1. Ένα άλλο φαινόμενο, το οποίο τυγχάνει ιδιαίτερης προσοχής, είναι η ανάγκη ύπαρξης στις διεθνείς αερομεταφορές των αποκαλούμενων επιχειρησιακών βάσεων (“*operational bases*”) ή βάσεων προέλευσης (“*home bases*”), οι οποίες ορίζονται συχνά ως ο τόπος, στον οποίο το προσωπικό (“*navigation staff*”) ξεκινάει και ολοκληρώνει τα καθήκοντά του. Η συγκεκριμένη πρακτική εγείρει προβλήματα σχετικά με την εφαρμοστέα νομοθεσία στο ιπτάμενο προσωπικό, δεδομένου ότι το άρθρο 14, παράγραφος 2, στοιχείο α), του Κανονισμού 1408/71, αναφέρεται μόνο στις έννοιες του “υποκαταστήματος” και της “μόνιμης αντιπροσωπείας”. Επισημαίνεται, ότι στον νέο Κανονισμό 883/2004 δεν υπάρχει πλέον συγκεκριμένος κανόνας για το ιπτάμενο προσωπικό και το προσωπικό, το οποίο απασχολείται σε διεθνείς μεταφορές.

3.4.2. Τίθεται το ζήτημα του προσδιορισμού της εφαρμοστέας νομοθεσίας σε περίπτωση τηλεεργασίας σε διακρατικό περιβάλλον, δεδομένου ότι η πραγματική δραστηριότητα ασκείται σε κράτος μέλος άλλο από αυτό, στο οποίο ο εργαζόμενος απασχολείται νόμιμα.

3.4.3. Τίθεται επίσης το ζήτημα του νομικού καθεστώτος των μη ενεργών προσώπων υπό τον νέο Κανονισμό, ειδικότερα σε σχέση με τις Οδηγίες διαμονής¹⁸, το οποίο πρέπει να μελετηθεί ενδελεχέστερα. Σε σχέση με το ζήτημα αυτό, γίνεται αναφορά στο θέμα των συνταξιούχων, οι οποίοι επιθυμούν να εργασθούν για μικρότερες περιόδους σε άλλο κράτος μέλος και είναι υποχρεωμένοι να ζητούν κάθε φορά το έντυπο E 121 (κάλυψη παροχών υγειονομικής περίθαλψης στο κράτος αυτό), του οποίου δεν είναι πάντοτε δυνατή η έγκαιρη έκδοση λόγω του περιορισμένων χρονικών ορίων.

Ζητήματα για περαιτέρω προβληματισμό

¹⁸ Οδηγία 2004/38/ΕΚ, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29.04.2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, τεύχος ΕΕ L 158, της 30.04.2004, σελ. 77 επ.· Οδηγία 2003/109/ΕΚ, του Συμβουλίου, της 25.11.2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμείνοντες, Επίσημη Εφημερίδα, τεύχος ΕΕ L 16, της 23.01.2004, σελ. 44επ.

Πέραν των ανωτέρω, ζήτημα συνιστά η δυνατότητα προσαρμογής του άρθρου 13, του Κανονισμού 883/2004, προκειμένου να ληφθούν υπόψη τα ειδικά χαρακτηριστικά του προσωπικού των διεθνών μεταφορών.

4. ΝΕΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ – Ο ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΤΑΙΡΩΝ

Οι αντιδράσεις και η διαβούλευση των κοινωνικών εταίρων (εργοδοτικών ενώσεων και συνδικάτων εργαζομένων) στον ως άνω προβληματισμό οδήγησαν στην παρουσίαση πολύτιμων στοιχείων, εμπειριών και σωρεία προβλημάτων, βέβαια στην επιμέρους συγκεκριμένη γι' αυτούς (αφορώσα σ' αυτούς) θεματολογία, τα οποία εξετάστηκαν στο πλαίσιο της Συμβουλευτικής Επιτροπής ιδίως σε σχέση με τις υπάρχουσες και ενδεχομένως νέες μορφές κινητικότητας και την αντιμετώπισή τους από τον κοινοτικό συντονιστικό μηχανισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας (τον ισχύοντα Κανονισμό 1408/71 και τον νέο προς αντικατάστασή του Κανονισμό 883/2004).

Η εξέταση της εξειδικευμένης για τους κοινωνικούς εταίρους θεματολογίας στην εν λόγω Επιτροπή ανέδειξε σημαντικές διαπιστώσεις, επισημάνσεις και προτάσεις τους, από τις οποίες η Επιτροπή διέκρινε περισσότερο κάποιες τάσεις καταστρατήγησης των υπάρχουσών παρά εμφάνισης νέων μορφών κινητικότητας, τάσεις, οι οποίες την οδήγησαν στην υποβολή προς εξέταση συγκεκριμένων ζητημάτων αφενός μεν σχετικά με τις δυνατότητες αντιμετώπισής τους από τους ανωτέρω κοινοτικούς Κανονισμούς, αφετέρου δε αναφορικά με τον ρόλο των κοινωνικών εταίρων στην ενημέρωση των διακινουμένων εργαζομένων, ιδίως ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, που απορρέουν από τον εν λόγω κοινοτικό συντονιστικό μηχανισμό.

Σημειωτέον, ότι η κατ' αυτόν τον τρόπο διαβούλευση των κοινωνικών εταίρων για τις εμπειρίες τους με τις υπάρχουσες και ενδεχομένως νέες μορφές κινητικότητας εντάσσεται στην προαναφερθείσα γενική επανεξέταση των μελλοντικών διατάξεων για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας του Κανονισμού 883/2004 και στην πρακτική εφαρμογή τους, προκειμένου να διαπιστωθεί, εάν οι διατάξεις αυτές ή οι διοικητικές διαδικασίες χρήζουν προσαρμογής, έτσι ώστε να αντιμετωπισθούν οι νέες μορφές κινητικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Τα εξαχθέντα από την συζήτηση στην Συμβουλευτική Επιτροπή συμπεράσματα θα ληφθούν υπόψη από την Επιτροπή, με στόχο να αποκρυσταλλωθούν ενδεχομένως (ο συμβουλευτικός ρόλος της Συμβουλευτικής Επιτροπής) στην Ανακοίνωσή της στα πλαίσια των ενεργειών, οι οποίες πρέπει να αναληφθούν σε συνέχεια του Ευρωπαϊκού Έτους Κινητικότητας των Εργαζομένων, η οποία προβλέπεται, όπως προαναφέρθηκε, για τον Φεβρουάριο/Μάρτιο 2008.

Τέλος επισημαίνεται, ότι στο πρόγραμμα του Δικτύου trESS για το έτος 2008 εντάσσεται μία σε βάθος ανάλυση των σχέσεων μεταξύ νέων μορφών κινητικότητας και του Κανονισμού 883/2004, συμπεριλαμβανόμενου και του Κανονισμού εφαρμογής του, της οποίας τα αποτελέσματα θα μπορούσαν κατά το ανωτέρω πνεύμα να ληφθούν υπόψη.

Τα κυριότερα εξετασθέντα θέματα παρατίθενται συνοπτικά αμέσως κατωτέρω.

4.1. Ως προς την βραχυχρόνια εργασία

4.1.1. Επισημαίνονται προβληματικές καταστάσεις για τους εργαζόμενους, οι οποίες εμφανίζονται λόγω έλλειψης πληροφόρησης ως προς τις διατάξεις, οι οποίες πρέπει να εφαρμόζονται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση σχετικά με τον προσδιορισμό της εφαρμοστέας νομοθεσίας (Τίτλος II, του Κανονισμού 1408/71) και τις ακολουθητέες διοικητικές διαδικασίες (Τίτλος III, του Κανονισμού 574/72), προκειμένου να αποφευχθεί η απώλεια κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων σύμφωνα με την προσδιοριζόμενη ως (μία και μοναδική) εφαρμοστέα νομοθεσία κράτους μέλους. Σημαντικά προβλήματα για τους διακινούμενους εργαζόμενους στην ανεύρεση των σχετικών με τις διατάξεις αυτές πληροφοριών συνιστούν οι πολιτιστικές διαφορές και τα γλωσσικά εμπόδια.

4.1.2. Μία τέτοια έλλειψη σε πληροφόρηση παρουσιάζεται ιδίως στους βραχυχρόνια εργαζόμενους, καθόσον αυτοί προσπαθούν να ξεπεράσουν την υπερβολική γραφειοκρατία, οσάκις υπάγονται για σύντομες περιόδους στην νομοθεσία διαφόρων συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας. Αντίθετα, στους εργαζόμενους, οι οποίοι διαμένουν για μεγάλη περίοδο σε ένα κράτος μέλος, είναι μάλλον ευκολότερο να ασχοληθούν με το σύστημα κοινωνικής ασφάλειας του κράτους αυτού.

4.1.3. Με την έλλειψη πληροφόρησης συνδέεται επίσης το πρόβλημα της εσφαλμένης κατανόησης των πληροφοριών. Για παράδειγμα, θα μπορούσαν οι εργαζόμενοι να πιστεύουν, ότι δεν έχουν κανένα δικαίωμα σε συγκεκριμένες παροχές, όταν γνωρίζουν μόνον τις διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας, χωρίς ταυτόχρονα να λαμβάνουν υπόψη το κοινοτικό νομικό πλαίσιο. Έτσι, π.χ., δεν είναι πάντοτε σ' αυτούς γνωστό, ότι ο όρος “(συνήθης) διαμονή” της εθνικής νομοθεσίας θα πρέπει πάντοτε να εφαρμόζεται με γνώμονα το πλαίσιο αυτό.

4.1.4. Εμφανίζονται δυσκολίες για τον εννοιολογικό προσδιορισμό της βραχυχρόνιας εργασίας, καθόσον συχνά δεν μπορούν εξαρχής να γνωρίζουν σίγουρα οι διακινούμενοι εργαζόμενοι, εάν θα διαμείνουν στο άλλο κράτος μέλος για σύντομη ή μακρά χρονική περίοδο, ενώ πολλοί από αυτούς, οι οποίοι αρχικά θα ήθελαν να έχουν σύντομη διαμονή, αλλάζουν γνώμη.

4.1.5. Το συνδεδεμένο με την βραχυχρόνια εργασία και συνεχώς αυξανόμενο διοικητικό κόστος θα μπορούσε να αποθαρρύνει τις επιχειρήσεις να δανείζονται εργαζόμενους από άλλα κράτη μέλη.

4.1.6. Υπάρχουν περιπτώσεις βραχυχρόνιας εργασίας, κατά τις οποίες οι εργοδότες μειώνουν ή μηδενίζουν τις εις βάρος τους κοινωνικοασφαλιστικές εισφορές, με το να χορηγούν άδεια άνευ αποδοχών στους εργαζόμενους για λογαριασμό τους, όταν οι τελευταίοι εργάζονται για σύντομη χρονική περίοδο σε άλλο κράτος μέλος, ή με το να δανείζονται για προσωρινή εργασία διακινούμενους εργαζόμενους από πρακτορεία εργατικού δυναμικού (εταιρείες διάθεσης προσωπικού) χωρίς να καταβάλλουν τις σχετικές εισφορές.

4.1.7. Σημαντικό πρόβλημα συνιστά επίσης η εναλλαγή περιόδων άσκησης βραχυχρόνιας εργασίας σε ένα κράτος μέλος με περιόδους ανεργίας σε άλλο κράτος μέλος, με συνέπεια να εφαρμόζονται για σύντομες περιόδους διαφορετικές εθνικές νομοθεσίες κοινωνικής ασφάλειας.

4.1.8. Ο όρος “ουσιώδες μέρος της δραστηριότητας” του άρθρου 13, του νέου Κανονισμού 883/2004 δημιουργεί προβληματικές καταστάσεις στους εργαζόμενους και τους εργοδότες

τους, εφόσον δεν μπορεί ο εργαζόμενος να παραμείνει υπαγόμενος στην νομοθεσία του κράτος κατοικίας του, οσάκις η δραστηριότητά του εκεί δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ουσιώδης κατά την έννοια της διάταξης αυτής. Υπάρχει η αίσθηση, ότι η ασφάλιση του εργαζόμενου στο κράτος απασχόλησης θα μπορούσε να δημιουργήσει διοικητικό κόστος, προκαλώντας πρόσθετες δαπάνες και επιπλοκές.

4.1.9. Ως προς την θεμελίωση ή διατήρηση των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων επισημαίνεται, ότι ιδιαίτερα η βραχυχρόνια εργασία σε άλλο κράτος μέλος μπορεί να δημιουργήσει επίσης προβληματικές καταστάσεις. Για παράδειγμα, παρουσιάζεται το φαινόμενο να χορηγούνται με δυσανάλογη της σύντομης περιόδου εργασίας καθυστέρηση οι οικογενειακές παροχές ή ακόμη και εσφαλμένα, με αποτέλεσμα να είναι υποχρεωμένος ο ενδιαφερόμενος εργαζόμενος να επιστρέψει τις εσφαλμένα χορηγηθείσες παροχές.

4.1.10. Συνολικά, οι βραχυχρόνια εργαζόμενοι αντιμετωπίζουν μεγαλύτερες δυσκολίες στην θεμελίωση και διατήρηση των κοινωνικοασφαλιστικών τους δικαιωμάτων απ' ό,τι οι μακροχρόνια εργαζόμενοι. Υπάρχουν προβλέψεις, σύμφωνα με τις οποίες μία αύξηση της βραχυχρόνιας εργασίας μπορεί να οδηγήσει σε διόγκωση των προβλημάτων λόγω μη συμπλήρωσης των απαιτούμενων για την θεμελίωση περιόδων ασφάλισης. Επισημαίνεται μάλιστα, ότι μπορούν να απολεσθούν κοινωνικοασφαλιστικά δικαιώματα εξαιτίας του γεγονότος, ότι δεν ελέγχονται επαρκώς οι σχέσεις εργασίας, με συνέπεια οι εργαζόμενοι να μην καταβάλλουν το πλήρες ποσό των κοινωνικοασφαλιστικών τους εισφορών και οι εργοδότες να μην εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους. Αναφορικά με τους εποχιακούς εργαζόμενους έχει παρατηρηθεί, ότι ίσως ενδέχεται να μην μπορούν να θεμελιώσουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα, επειδή εργάζονται σε διάφορα κράτη μέλη για περιόδους μικρότερες του έτους (άρθρο 48 του Κανονισμού 1408/71, νέο άρθρο 57 του Κανονισμού 883/2004).

4.1.11. Πρέπει, ωστόσο, να τονισθεί ιδιαίτερα το γεγονός, ότι από τους κοινωνικούς εταίρους κάποιων κρατών μελών δεν διαπιστώθηκαν προβλήματα σε σχέση με την βραχυχρόνια εργασία.

4.1.12. Ως προς τις πιθανές λύσεις στα ως άνω προβλήματα υποβλήθηκαν προτάσεις, σύμφωνα με τις οποίες οι εργαζόμενοι θα πρέπει να ενημερώνονται καλύτερα και σωστά για τα κοινωνικοασφαλιστικά τους δικαιώματα. Θεωρείται απαραίτητη μία καλύτερη ανταλλαγή στοιχείων, αφού τα προβλήματα δεν είναι τόσο νομικής φύσης ή δεν οφείλονται στην έλλειψη συντονιστικών διατάξεων αλλά στην χρονοβόρα και περίπλοκη ανταλλαγή των στοιχείων αυτών. Έτσι, π.χ. θα μπορούσε να αντιμετωπισθεί σε επίπεδο κράτους μέλους το πρόβλημα των περιόδων, για τις οποίες δεν έχουν καταβληθεί εισφορές, με την μεταγενέστερη (εκ των υστέρων) πληρωμή τους.

4.1.13. Παρά το ότι προτάθηκε να μην θιγεί η θεμελιώδης αρχή του *lex loci laboris*, όπως έχει ρυθμισθεί αυτή στον Κανονισμό 1408/71 (και στον νέο Κανονισμό 883/2004), υπήρξε μία άλλη άποψη, σύμφωνα με την οποία θα μπορούσε ο εργαζόμενος παράλληλα σε δύο κράτη μέλη να παραμένει υπαγόμενος στην νομοθεσία κοινωνικής ασφάλειας του κράτους κατοικίας του (*lex loci domicilii*).

4.1.14. Τέλος, κρίθηκε απαραίτητη μία περαιτέρω επέκταση του συντονισμού σε κοινοτικό επίπεδο, έτσι ώστε να εξασφαλισθεί στους βραχυχρόνια εργαζόμενους, ότι θα τυγχάνουν προστασίας, όταν εργάζονται σε άλλο κράτος μέλος.

4.2. Ως προς την απόσπαση

4.2.1. Επισημαίνεται, ότι οι διατάξεις περί απόσπασης επιφυλάσσουν στους εργαζόμενους προφανώς περισσότερες προβληματικές καταστάσεις απ' ό,τι στους εργοδότες, εφόσον συχνά υπάρχει έλλειψη πληροφόρησης, ειδικότερα σε σχέση με την φορολογία και τους όρους εργασίας σε άλλο κράτος μέλος.

4.2.2. Ειδικότερες προβληματικές καταστάσεις για εργαζόμενους υφίστανται προφανώς, όταν εταιρείες – πρακτορεία διάθεσης προσωπικού σε ένα κράτος μέλος προσλαμβάνουν εργαζόμενους από άλλο κράτος μέλος με σκοπό της απόσπασής τους σε ένα τρίτο κράτος μέλος, με αποτέλεσμα να παρακάμπτουν τις διατάξεις περί απόσπασης, εφόσον δεν υπάρχει κανενός είδους προηγούμενη απασχόληση στο κράτος προέλευσης.

4.2.3. Αναφορικά με το κοινοτικό έντυπο απόσπασης E 101 αναφέρεται, ότι οι βεβαιώσεις αυτές εξακολουθούν συχνά να χρησιμοποιούνται, ακόμη και όταν αίρεται από τον εργοδότη η αναγγελία του εργαζόμενου στον ασφαλιστικό φορέα λίγο μετά την έκδοση από τον τελευταίο του εντύπου E 101, ενώ ο αποσπασμένος συνεχίζει να εργάζεται στο άλλο κράτος μέλος. Πέραν τούτου, επισημαίνεται η συχνή χρήση πλαστογραφημένων – παραποιημένων εντύπων E 101.

4.2.4. Γίνεται αναφορά σε συμφωνίες μεταξύ των επιχειρήσεων για μείωση ή μη καταβολή των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών, με το να δίδεται στον εργαζόμενο στο κράτος μέλος προέλευσης άδεια άνευ αποδοχών κατά την διάρκεια της απόσπασής του σε άλλο κράτος μέλος.

4.2.5. Και πάλι τονίζεται ιδιαίτερα το γεγονός, ότι οι κοινωνικοί εταίροι κάποιων κρατών μελών δεν διαπίστωσαν προβλήματα με την απόσπαση.

4.2.6. Στο ζήτημα των πιθανών λύσεων προτείνεται να υπάρξουν αυστηρότεροι κοινοτικοί κανόνες και να βελτιωθεί η επικοινωνία και η συνεργασία μεταξύ των φορέων κοινωνικής ασφάλειας και των εποπτευουσών αυτών Αρχών. Επιπλέον, τονίζεται η ανάγκη καλύτερης πληροφόρησης εργαζομένων και εργοδοτών. Έτσι, προτείνεται, να συσταθούν σε εθνικό επίπεδο Ομάδες Εργασίας από αρμόδιους υπαλλήλους, οι οποίοι θα επεξεργασθούν ενημερωτικό υλικό για την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών στους εργαζόμενους, οι οποίοι αποσπώνται σε ένα συγκεκριμένο κράτος μέλος.

4.2.7. Σε σχέση με τα μη αιτιολογημένα ή παραποιημένα κοινοτικά έντυπα E 101, προτείνονται αυστηρότεροι έλεγχοι και καλύτερη συνεργασία μεταξύ των φορέων, ενώ ως προς την ηλεκτρονική ανταλλαγή πληροφοριών προτείνεται η εισαγωγή ενός συστήματος εγγραφής – αναγγελίας και η δυνατότητα της θέσπισης (συστήματος) οικονομικών – διοικητικών κυρώσεων σε άλλα κράτη μέλη.

4.3. Ως προς τις άλλες ή νέες μορφές κινητικότητας

Επισημαίνεται, ότι κάποιες επιχειρήσεις (ιδίως στον τομέα των αερομεταφορών) δημιουργούν τις επονομαζόμενες “βάσεις προέλευσης” (“home bases”), με σκοπό οι εργαζόμενοι από διάφορες βάσεις να τοποθετούνται σε διαφορετικά κράτη μέλη. Για παράδειγμα, ένας εργαζόμενος στο Βέλγιο μπορεί να εργάζεται σε τέτοιες βάσεις προέλευσης τόσο στο κράτος αυτό όσο και σε βάσεις του Λουξεμβούργου και των Κάτω Χωρών, με αποτέλεσμα να καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολος ο προσδιορισμός της

εφαρμοστέας εθνικής νομοθεσίας κοινωνικής ασφάλειας σύμφωνα με την θεμελιώδη αρχή του *lex loci laboris*.

4.4. Σχετικά θέματα για περαιτέρω προβληματισμό

4.4.1. Ως προς το ζήτημα των πιθανών λύσεων, προτείνεται να υπάρξουν δίκτυα μεταξύ υπαλλήλων των διαφόρων ενδιαφερόμενων κρατών μελών για αποτελεσματικότερη συνεργασία, σχετικά δε αναφέρεται και η δημιουργία του Δικτύου EURES. Επισημαίνεται επίσης, ότι, προκειμένου να προστατευθούν καλύτερα τα δικαιώματα κοινωνικής ασφάλειας των εργαζομένων, θα μπορούσε να εισαχθεί μία ευρωπαϊκή κάρτα κοινωνικής ασφάλισης. Τέλος, οι διακινούμενοι εργαζόμενοι θα έπρεπε να ενσωματώνονται καλύτερα στα εθνικά εργατικά συνδικάτα, έτσι ώστε να εξασφαλίζουν, ότι θα απολαμβάνουν τα δικαιώματά τους.

Επίσης τέθηκαν τα ακόλουθα ζητήματα για περαιτέρω προβληματισμό:

- Η ύπαρξη προβλημάτων σε σχέση με την βραχυχρόνια κινητικότητα και την απόσπαση ως θέμα ορθής εφαρμογής των ισχυουσών κοινοτικών ρυθμίσεων ή ως ανάγκη για νέους κανόνες αναφορικά με την βραχυχρόνια κινητικότητα·
- η ανάγκη ή μη αποσαφήνισης ή προσαρμογής του άρθρου 13, του Κανονισμού 883/2004 (“Άσκηση δραστηριοτήτων σε δύο ή περισσότερα κράτη μέλη”)
- η αναζήτηση λύσεων για την βελτίωση της πληροφόρησης των εργαζομένων σχετικά με την βραχυχρόνια εργασία και απόσπαση στα πλαίσια του κοινοτικού συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, ειδικότερα δε του ιδιαίτερου ρόλου, τον οποίο θα μπορούσαν να παίξουν οι κοινωνικοί εταίροι, όταν πρόκειται για την αποσαφήνιση σε εργοδότες και εργαζόμενους των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών τους.

5. ΤΑ ΕΠΟΜΕΝΑ ΒΗΜΑΤΑ ΣΕ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ – ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΩΤΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

5.1. Τα επόμενα βήματα της Επιτροπής στο πλαίσιο του κοινοτικού συντονισμού – Επισημάνσεις

Η συζήτηση του ως άνω προβληματισμού, για τις υπάρχουσες και ενδεχομένως τις νέες μορφές κινητικότητας καθώς και την αντιμετώπισή τους από τον κοινοτικό συντονιστικό μηχανισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας (τον ισχύοντα Κανονισμό 1408/71 και τον νέο προς αντικατάστασή του Κανονισμό 883/2004), στα πλαίσια τόσο της Διοικητικής Επιτροπής όσο και της Συμβουλευτικής Επιτροπής, αναπόφευκτα θα οδηγήσει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να σχεδιάσει τις περαιτέρω ενέργειές της, εκκινώντας, πολύ πιθανόν, από τους κατωτέρω αναφερόμενους συνοπτικά τομείς, οι οποίοι ανέκαθεν θεωρούνται ως τυπικοί τομείς κρούσης και παρέμβασης κατά προτεραιότητα:

5.1.1. Λήψη των κατάλληλων μέτρων για την αποσαφήνιση των εννοιών του Τίτλου II, του νέου Κανονισμού (ΕΚ) 883/2004 και του νέου Κανονισμού εφαρμογής του, προκειμένου να εξασφαλισθεί, ειδικότερα από τους αρμόδιους φορείς, η κατά το δυνατόν βέλτιστη εφαρμογή στην πράξη των διατάξεων του Τίτλου αυτού.

Ωστόσο, θα πρέπει να συνεκτιμηθούν σοβαρά οι δυνατότητες ή, ακόμη και τα αδιέξοδα, που ενδέχεται να δημιουργούν στην πράξη οι αναλυτικοί πλέον κανόνες του άρθρου 14 (“Διευκρινίσεις σχετικά με τα άρθρα 12 και 13 του βασικού κανονισμού”), στο πλαίσιο του Τίτλου II του υπό ολοκλήρωση νέου Κανονισμού εφαρμογής. Σημειωτέον, ότι το

Συμβούλιο έκρινε τότε απόλυτα αναγκαίο τον εμπλουτισμό του νέου αυτού Κανονισμού με την ενσωμάτωση εκτενών ερμηνευτικών αποσπασμάτων της νομολογίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ελπίζοντας, ότι έτσι παρέχει στις εθνικές διοικήσεις τον κατάλληλο υποστηρικτικό μηχανισμό για την από κοινού ενιαία ερμηνεία σύνθετων εννοιών και την αμοιβαία συνεργασία με ανταλλαγή αξιόπιστων και λεπτομερών δεδομένων, έχοντας ως γνώμονα και στην καθημερινή πρακτική το πνεύμα του κοινοτικού νομοθέτη. Τούτο, βέβαια, είναι γνωστό, ότι αποτελεί το μεγάλο στοίχημα, το οποίο απομένει να επαληθευθεί στην πράξη, διότι, εάν η απόδοση των σύνθετων αυτών κοινοτικών εννοιών δεν γίνει τελικά κατανοητή από το σύνολο των εμπλεκόμενων μερών, τότε η διαδικασία προσδιορισμού της εφαρμοστέας νομοθεσίας θα αποδειχθεί υπερβολικά χρονοβόρα στην πράξη και, ως εκ τούτου, δυσανάλογη.

Στο σημείο αυτό επισημαίνουμε, ότι μεταξύ των εννοιών, οι οποίες θα πρέπει υπό το ανωτέρω σκεπτικό να αποσαφηνισθούν, είναι και ο όρος “ουσιώδες μέρος της δραστηριότητας στο κράτος μέλος κατοικίας”, ο οποίος εμπεριέχεται στο άρθρο 13, παράγραφος 1, στοιχείο α), του Κανονισμού 883/2004. Ενδεχομένως δε ο εν λόγω όρος να χρήζει και διεύρυνσης, εφόσον ζήτημα προσδιορισμού της εφαρμοστέας νομοθεσίας, ενταγμένου στο πνεύμα του κοινοτικού νομοθέτη, το οποίο διέπει το σύνολο των διατάξεων του Τίτλου II, τίθεται π.χ. στην περίπτωση προσώπων, τα οποία απασχολούνται από διάφορους εργοδότες στο κράτος κατοικίας και σε ένα ή περισσότερα άλλα κράτη μέλη ταυτόχρονα.

Παράλληλα με το ζήτημα της αποσαφήνισης των εννοιών του Τίτλου II, θεωρούμε, ότι τίθεται προς εξέταση το γενικότερο ζήτημα της τροποποίησης ή μη του Τίτλου αυτού του νέου Κανονισμού 883/2004, προκειμένου να ληφθούν υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά συγκεκριμένων κατηγοριών διακινουμένων εργαζομένων, όπως π.χ. του ανωτέρω αναφερθέντος ιπτάμενου προσωπικού των επιχειρήσεων διεθνών αερομεταφορών.

Με βάση το σκεπτικό αυτό και παρά την πάγια θέση τόσο της Επιτροπής όσο και των περισσότερων κρατών μελών, σύμφωνα με την οποία, εφόσον δεν υφίσταται σαφώς εξακριβωμένη ανάγκη για την τροποποίηση του Κανονισμού 883/2004 σε σχέση με άλλες κατηγορίες μισθωτών εργαζομένων (ιδίως τους ερευνητές και τους καλλιτέχνες), δεν θα πρέπει να γίνουν δεκτές προτάσεις για περαιτέρω εξαιρέσεις από τους γενικούς κανόνες για τον προσδιορισμό της εφαρμοστέας νομοθεσίας σύμφωνα με τα άρθρα 11 έως 13, του Τίτλου II, του Κανονισμού αυτού¹⁹, εμμένουμε στην ήδη κατά την ελληνική προεδρία εκφρασθείσα άποψη, ότι θα πρέπει να υπάρξει ειδική μεταχείριση όχι μόνον των δύο αυτών αλλά και άλλων “ευαίσθητων” κατηγοριών διακινουμένων εργαζομένων στα πλαίσια μιάς Σύστασης της Διοικητικής Επιτροπής, η οποία θα τροποποιούσε – συμπλήρωνε την Σύσταση αριθ. 16 της εν λόγω Επιτροπής²⁰.

Λογικό επακόλουθο των ανωτέρω εκτεθέντων συνιστούν τα ζητήματα:

- αφενός μεν της επανεξέτασης της δυνατότητας, την οποία παρέχει ο κοινοτικός νομοθέτης στον διακινούμενο εργαζόμενο, ακόμη και μετά την έναρξη εφαρμογής του νέου Κανονισμού 883/2004 να παραμείνει υπαγόμενος στην προσδιορισθείσα με βάση τον προηγούμενο Κανονισμό 1408/71 εφαρμοστέα νομοθεσία, οπότε θα πρέπει ιδίως

¹⁹ Κανονισμός 883/2004, Τίτλος II, άρθρα 11 (“Γενικές διατάξεις”), 12 (“Ειδικοί κανόνες”) και 13 (“Άσκηση δραστηριοτήτων σε δύο ή περισσότερα κράτη μέλη”), σελ. 8 και 9, ό.α.

²⁰ Ελληνική Προεδρία στην ΕΕ, α’ εξάμηνο του 2003: πρόταση, η οποία υπεβλήθη, χωρίς επιτυχή έκβαση, από τους συγγραφείς του παρόντος υπό την τότε ιδιότητά τους ως προέδρου της Διοικητικής Επιτροπής (κας Τσοτσρού) και εκπροσώπου της χώρας (κου Σκλήκα).

να επανεξετασθούν οι μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 87, παράγραφος 8, του Κανονισμού 883/2004²¹,

- αφετέρου δε της αναγκαιότητας για εκ νέου επεξεργασία του Πρακτικού Οδηγού²² σχετικά με την απόσπαση των εργαζομένων, προκειμένου να συμπεριληφθούν και άλλες πλευρές στον προσδιορισμό της εφαρμοστέας νομοθεσίας (Τίτλος II, του Κανονισμού 883/2004).

5.1.2. Εμβάθυνση της εξέτασης των προβληματικών καταστάσεων, οι οποίες προκύπτουν από την συχνή εναλλαγή της εφαρμοστέας νομοθεσίας κράτους μέλους στις περιπτώσεις αφενός μεν της βραχυχρόνιας κινητικότητας μεταξύ των κρατών μελών, αφετέρου δε της κινητικότητας εντός των πολυεθνικών επιχειρήσεων.

5.1.3. Εξέταση της δυνατότητας για περαιτέρω βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των φορέων των κρατών μελών.

Η εξέταση αυτή, κατά την άποψή μας, θα πρέπει να συμπεριλάβει και την επέκταση του μηχανισμού του νέου άρθρου 52, του Κανονισμού εφαρμογής του Κανονισμού 883/2004, πέραν του τομέα των συντάξεων²³.

5.1.4. Εισαγωγή των απαραίτητων μέτρων για την επέκταση της δικτυακής πύλης του EUlisses²⁴ τόσο σε όλους τους κλάδους της κοινωνικής ασφάλειας όσο και στις ισχύουσες κοινοτικές διατάξεις, αμέσως μόλις τεθούν σε εφαρμογή ο Κανονισμός 883/2004 και ο νέος Κανονισμός εφαρμογής του.

5.1.5. Εξέταση πιθανών διοικητικών διαδικασιών για την διευθέτηση των αμφισβητήσεων μεταξύ των φορέων των κρατών μελών, σε σχέση με την πλήρωση των προϋποθέσεων για απόσπαση, σύμφωνα με τον Κανονισμό 883/2004.

5.2. Γενικές προσεγγίσεις στον ευρωπαϊκό προβληματισμό

5.2.1. “Κινητικότητα” “εργαζομένων” – “ασφαλισμένων”, “ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων”; Ποιόν ενδιαφέρει;

²¹ Κανονισμός 883/2004, άρθρο 87, παράγραφος 8, (“Μεταβατικές διατάξεις”), σελ. 31, ό.α., <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AL%3A2004%3A200%3ASOM%3AEL%3AHTML>.

²² Πρακτικός Οδηγός, σε θέματα απόσπασης των μισθωτών εργαζομένων και άσκησης από τους αυτοτελώς απασχολούμενους προσωρινής δραστηριότητας εκτός του κράτους εγκατάστασης, ό.α.

²³ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Σημείωμα της Επιτροπής των Μονίμων Αντιπροσώπων (1ο τμήμα) προς το Συμβούλιο (Απασχόληση, Κοινωνική Πολιτική, Υγεία και Καταναλωτές) 15600/06, SOC 557, CODEC 1353, της 22.11.2006: Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό της διαδικασίας εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 883/2004 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας – Μερικός γενικός προσανατολισμός: Τίτλος III Κεφάλαιο IV (“Παροχές αναπηρίας και συντάξεις γήρατος και επιζώντων”), άρθρο 52 (“Μέτρα με σκοπό την επιτάχυνση της εκκαθάρισης των παροχών”), σελ. 13 και 14, ό.α.

Ειδικότερα, στο άρθρο 52 προβλέπεται, προς διευκόλυνση και επιτάχυνση της εξέτασης των αιτήσεων για συνταξιοδότηση και καταβολή των συντάξεων, η υποχρέωση αφενός μεν των φορέων, στην νομοθεσία των οποίων έχει υπαχθεί ο ενδιαφερόμενος, να ανταλλάσσουν με τους φορείς άλλων κρατών μελών τα στοιχεία ταυτοποίησης των προσώπων, τα οποία αλλάζουν από την μία εφαρμοστέα νομοθεσία στην άλλη, και να εξασφαλίζουν από κοινού την διατήρηση των στοιχείων αυτών και την επικαιροποίησή τους, και μέσω της άμεσης πρόσβασης σ’ αυτά των ίδιων των ενδιαφερομένων (παράγραφος 1), αφετέρου δε της Διοικητικής Επιτροπής να προσδιορίσει τα εν λόγω στοιχεία και να καθορίσει τις κατάλληλες διαδικασίες – μηχανισμούς προς τον σκοπό αυτόν (παράγραφος 2).

²⁴ EU Links & Information on Social Security – EUlisses: Σύνδεσμοι και πληροφορίες για την κοινωνική ασφάλεια στην ΕΕ, http://ec.europa.eu/employment_social/social_security_schemes/eulisses/jetspeed/.

Είναι προφανές, ότι, όσο υπάρχουν προβλήματα και όσο αυτά εξετάζονται από διάφορες σκοπιές (επόψεις) στο σύνολο των διαστάσεών τους, τόσο τροφοδοτείται ένας γόνιμος και δυναμικός διάλογος – συμπροβληματισμός, σε περισσότερα ευρωπαϊκά επίπεδα και fora, γύρω από ένα νευραλγικό και διαχρονικό ερώτημα, το οποίο “ανασυντάσσεται”, ζητώντας επίμονα μία σαφή και κατά το δυνατόν περισσότερο επικαιροποιημένη απάντηση, σε αντιστοιχία με τον βαθμό ωρίμανσης του κοινοτικού κεκτημένου: σε ποιο βαθμό και σε ποιά έκταση η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ανάγκη την (απρόσκοπτη, ενισχυμένη, μέγιστη ή βέλτιστη) κινητικότητα των εργαζομένων ή, αλλιώς, την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων;

Το ερώτημα αυτό, το οποίο για κάποιους θεωρείται, ενδεχομένως, ως ανυπόστατο ή στο οποίο η θετική απάντηση θεωρείται έως αυτονόητη, εύλογα επανατίθεται εξειδικευόμενο, ενώ όλα τα εμπλεκόμενα μέρη – αποφασιστικοί παράγοντες (σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο) έχουν υποχρέωση να τοποθετούνται εξ αρχής, εξετάζοντας με νέα δεδομένα και αξιολογώντας εκ νέου τα μέχρι εκείνη την στιγμή ισχύοντα κοινοτικά Όργανα, κυρίως δε την ευελιξία και αποτελεσματικότητά τους στην πράξη. Το ζητούμενο, δηλαδή, όλων αυτών των διαβουλεύσεων και θεωρητικών συζητήσεων είναι, κατά πόσον η κινητικότητα των πολιτών της Ένωσης, με κίνητρα, ασφάλεια δικαίου και συνέχεια κοινωνικής προστασίας υψηλού επιπέδου (στόχοι κατ’ αρχήν της Συνθήκης), μετουσιώνεται σε καθημερινή πρακτική ή, αντίστροφα, σε ποιόν βαθμό λειτουργεί – υλοποιείται η γενική αρχή της Συνθήκης, γνωστή ως αρχή της καλόπιστης συνεργασίας (κατ’ ελάχιστον, άρθρο 10 ΕΚ).

Σε αρνητική περίπτωση, όπου επισημαίνονται αδυναμίες εξαιρετικής φύσης δυσχέρειες ή ιδιομορφίες, είναι προς διερεύνηση ο λόγος, για τον οποίο τούτο συμβαίνει ή παρατηρείται τέτοια εμμονή στην εκάστοτε εθνική ιδιαιτερότητα, όταν μάλιστα τα στατιστικά στοιχεία των πλέον πρόσφατων συγκριτικών μελετών αποδεικνύουν, ότι δεν υφίσταται ουσιαστικό “διακύβευμα”, λόγω του χαμηλού βαθμού της γεωγραφικής κινητικότητας εντός της Κοινότητας. Η διαπίστωση αυτή μας οδηγεί, από μία άλλη οπτική γωνία, στο λανθάνον ερώτημα, ποιόν εξυπηρετεί ή, αντίθετα πάλι, ποιόν βλάπτει ή απειλεί η κινητικότητα, δηλαδή με κοινοτικούς όρους αυτή καθαυτή η αποτελεσματικότητα των αρχών του κοινοτικού δικαίου.

Το ερώτημα είναι υπαρκτό και, κατά την θεωρία, χρήζει περαιτέρω εξειδίκευσης, αφού η κινητικότητα της εργασίας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει παραμείνει σε εξαιρετικά χαμηλά επίπεδα, δυσανάλογα μάλιστα προς το γεγονός, ότι η ελεύθερη κυκλοφορία συνιστά μία από τις θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης ήδη από τη εποχή της Συνθήκης της Ρώμης (1957). Εάν η ενίσχυση της κινητικότητας των εργαζομένων ενδυναμώνει το ευρωπαϊκό οικοδόμημα και την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας σε παγκόσμιο επίπεδο, τότε αξίζει να ερευνηθούν σε βάθος και με την απαιτούμενη περιοδικότητα τα δεδομένα, τα οποία μας οδηγούν στα ζητήματα και στις προκλήσεις (οικονομικής και κοινωνικής φύσης), τα οποία πρέπει να διαχειρισθούμε, έτσι ώστε η κινητικότητα της εργασίας να συγχρονισθεί με τον βαθμό της σχετικά ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίων.

Εφόσον θεωρηθεί ως κοινά αποδεκτή, δηλαδή ως “κοινοτική”, η υπόθεση, ότι είναι αναγκαία η προαγωγή της ελεύθερης κυκλοφορίας, τότε είναι και πάλι απορίας άξιον, γιατί ο συντονισμός εξακολουθεί να προσκρούει σε προβλήματα και στην συνέχεια να παράγει από την πλευρά του κωλύματα στα διακινούμενα πρόσωπα τουλάχιστον, ιδίως όταν η

διακίνησή τους προσλαμβάνει μη συμβατικές μορφές ή, λόγω επαγγελματικής κινητικότητας ή διαρθρωτικών οικονομικών αλλαγών, το καθεστώς (η ιδιότητά) τους μεταλλάσσεται συχνά από την ιδιότητα του αμιγώς “εργαζόμενου” προσώπου στην κατάσταση οιονεί εργαζόμενου ή δυνάμει οικονομικά ενεργού προσώπου. Όπως είναι γνωστό, σε τέτοιες περιπτώσεις είναι πλέον “μονόδρομος” η προσφυγή σε βοηθητικούς αλλά εξαιρετικά σύνθετους ερμηνευτικούς μηχανισμούς, ιδίως με την επίκληση και κατά περίπτωση ερμηνεία ευρύτερων εννοιών, όπως η ιθαγένεια της Ένωσης, σε συνδυασμό ή ανεξάρτητα από το θεμελιώδες δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, το κοινωνικό πλεονέκτημα και άλλα κοινοτικά κριτήρια της νομολογίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, βάσει των οποίων η ανάλυση μπορεί να προχωρήσει περαιτέρω, καταλαμβάνοντας έως και το προσωπικό ή/και υλικό πεδίο της Συνθήκης.

Όσον αφορά, ειδικότερα, στον τρόπο, με τον οποίο οι “νέες μορφές” κινητικότητας καλύπτονται, από πλευράς εμπέλειας και αποτελεσματικότητας, από τους ισχύοντες (και, στο άμεσο μέλλον, τους εκσυγχρονισμένους) κανόνες του κοινοτικού συντονισμού, οι οποίοι προσδιορίζουν την εφαρμοστέα νομοθεσία σε περιπτώσεις απόσπασης μισθωτών ή άσκησης προσωρινής αυτοτελούς δραστηριότητας σε άλλο κράτος μέλος, το έντονο ενδιαφέρον όχι μόνον των εθνικών και ευρωπαϊκών αρμοδίων αρχών (Οργάνων – διοικήσεων – φορέων) αλλά και των νομικών, δικαστών, ερευνητών, της ακαδημαϊκής γενικότερα κοινότητας, καθώς και των κοινωνικών εταίρων, καταδεικνύεται και από τις θεματικές ενότητες και την συμβολή (των εισηγήσεων στα πλαίσια) δύο Ευρωπαϊκών Συνεδρίων, τα οποία οργανώθηκαν στην Ελλάδα με πρωτοβουλία της ελληνικής αρμόδιας αρχής από κοινού με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (τότε ΓΔ V, νυν ΓΔ Απασχόληση).

Το πρώτο Συνέδριο²⁵ ασχολήθηκε (1995) με τις νομικές και οικονομικές πτυχές και διαστάσεις καθώς και τις συγκριτικές προσεγγίσεις του φαινομένου της “απόσπασης” στο πλαίσιο του Κανονισμού 1408/71 για τους σκοπούς της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, το δε δεύτερο²⁶ αφορούσε (2000) στην ελεύθερη κυκλοφορία των αυτοτελών απασχολούμενων εντός της Ένωσης και στο πλαίσιο του κοινοτικού συντονισμού, εστιάζοντας στις θεμελιώδεις ελευθερίες της Συνθήκης, στις νέες μορφές απασχόλησης – διακίνησης καθώς και τις ιδιομορφίες μίας τέτοιας διακίνησης σε σύγκριση με την κινητικότητα των μισθωτών (ειδικότερα χαρακτηριστικά, προβλήματα, δεδομένα και προοπτικές). Σε ευαίσθητες πτυχές ειδικών κατηγοριών διακινουμένων – ασφαλισμένων προσώπων από την σκοπιά των κανόνων περί εφαρμοστέας νομοθεσίας, εστίασε, κυρίως, το ενδιαφέρον της και η ελληνική προεδρία²⁷.

Η δυναμική αυτών των μορφών απασχόλησης και κινητικότητας σε συνδυασμό με την αντίστοιχη δυναμική και διαφορετικότητα των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας των κρατών μελών, βρίσκεται στην βάση της απόφασης του Συμβουλίου για μία κατά το δυνατόν περισσότερο γενική, οριζόντια και περιεκτική διατύπωση των κανόνων του Τίτλου II, αφού μόνος αυτός δεν θα ήταν δυνατόν ούτε σκόπιμο να καλύψει κάθε περίπτωση – ιδιομορφία ούτε να εγκλωβισθεί σε μία μορφή εργαλείου – “απολιθώματος”, με εξαντλητικές αλλά και στατικές (“παγωμένες”), άκρως περιπτωσιολογικές, και κατά συνέπεια, ανεπαρκείς σε βάθος χρόνου διατάξεις.

²⁵ Ευρωπαϊκό Συνέδριο *Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της ΕΕ: η απόσπαση και οι προοπτικές του κοινοτικού συντονισμού στα πλαίσια του Κανονισμού 1408/71*, Κρήτη, 11. – 15.10.1995.

²⁶ Ευρωπαϊκό Συνέδριο *Η ελεύθερη κυκλοφορία των αυτοτελών απασχολούμενων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο συντονισμός των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας*, Αθήνα, 21. – 23.09.2000.

²⁷ Πρόσφατη ελληνική προεδρία στην ΕΕ, α' εξάμηνο 2003, ό.α.

Τέλος, η ανωτέρω δυναμική, παράλληλα με το αίτημα για διαφάνεια και ασφάλεια δικαίου, είναι ο μείζων λόγος, ο οποίος λανθάνει πίσω από την ευελιξία του μηχανισμού για την αποτελεσματική διοικητική, κατ' ουσίαν, συνεργασία μεταξύ εθνικών διοικήσεων (αρχών και φορέων), τον οποίο υιοθέτησε η Διοικητική Επιτροπή, ως συμπληρωματικό – υποστηρικτικό εργαλείο, με την μορφή του προαναφερθέντα “Πρακτικού Οδηγού για την Απόσπαση”²⁸. Πράγματι, η απόφαση τόσο για την δομή όσο και για την ανάρτηση στο διαδίκτυο του εν λόγω Πρακτικού Οδηγού (με την μορφή ελαχίστων κοινών παραδοχών – κατευθυντήριων γραμμών) δεν συνιστά μόνον ένδειξη της αδυναμίας εξεύρεσης και αποτύπωσης ενιαίας ερμηνευτικής προσέγγισης και πρακτικής σε όλες τις δυνάμει μορφές διασυνοριακής δραστηριότητας (“κοινοτικές περιπτώσεις”) αλλά υποδηλώνει και την ευχέρεια εξέλιξης της ερμηνευτικής και πρακτικής προσέγγισης των διατάξεων του συντονισμού μέσα από ένα εύπλαστο, εξελισσόμενο διαρκώς σε ένα όλο και περισσότερο περιεκτικό κείμενο – εργαλείο (εμπλουτισμός του περιεχομένου με πραγματικά στοιχεία και νομικά δεδομένα στο μέλλον, ανάλογα με τις αναφερόμενες ανάγκες).

Θα άξιζε για την ιστορική ερμηνεία του μέλλοντος να καταγραφεί, ότι η σύνταξη ακόμη και ενός Πρακτικού Οδηγού υπήρξε αποτέλεσμα της πρωτοβουλίας, των εντατικών εργασιών και της εμμονής της ιταλικής κυρίως προεδρίας, η οποία συνέταξε και το πρώτο Σχέδιο αυτού, γεγονός, το οποίο μεθερμηνευόμενο σημαίνει, ότι τα σημεία τα οποία θίγει το ευέλικτο και ημιτελές αυτό Όργανο, μετά από πολιτικό συμβιβασμό επί του γενικού προσανατολισμού (θα λέγαμε, σε ελεύθερη απόδοση), είναι ακριβώς τα ζητήματα, από τα οποία πρέπει να ξεκινά κάθε φορά η συζήτηση στο μέλλον για την διατύπωση των διακριτών ερωτημάτων, των υποχρεώσεων, των ρόλων και των επιδιώξεων ενός εκάστου από τα εμπλεκόμενα με την διακίνηση και τον συντονισμό μέρη.

Έτσι, πριν το επόμενο κοινοτικό Όργανο (σε επίπεδο Επιτροπής, Συμβουλίου ή άλλου θεσμικού πλαισίου) επιχειρήσει να επέμβει με οποιονδήποτε γόνιμο τρόπο στα ζητήματα της εφαρμοστέας νομοθεσίας, επειδή τα τελευταία είναι άμεσα συνδεδεμένα (ταυτόχρονα, ως αίτιο και ως αιτιατό) με το όλο εγχείρημα της εγκαθίδρυσης της ελεύθερης κυκλοφορίας (με την εκάστοτε εμβέλειά του), θα ήταν σκόπιμο να έχουν περαιτέρω αποσαφηνισθεί οι κινητήριοι μοχλοί και τα ιδιαίτερα συμφέροντα – ζητούμενα πίσω από τις δυνάμει μορφές της κινητικότητας, π.χ. ανάλογα με το ποιός την υποκινεί (εργοδότης ή το ενδιαφερόμενο πρόσωπο), ποιά είναι η διάρκειά της, ποιός ο συνδυασμός ή οι ενδεχόμενες συγκρούσεις των εργοδοτικών αναγκών και των προσδοκιών από την σκοπιά των εργαζομένων.

Είναι γεγονός, ότι η Διοικητική Επιτροπή, λόγω σύνθεσης, δεν είναι το πλέον κατάλληλο Όργανο για να διεξάγει μόνο του ή αποτελεσματικά την απαιτούμενη πρωτογενή έρευνα ή να εμβαθύνει στα αναδεικνυόμενα από την έρευνα σημεία, σε όλη τους της έκταση. Ωστόσο, η Επιτροπή, επιστρατεύοντας και άλλους μηχανισμούς, μεταξύ των οποίων και το trESS, θα μπορούσε να οδηγήσει τον διάλογο στην επιθυμητή έκταση και βάθος, ώστε να επιτευχθεί το ζητούμενο επίπεδο συνειδητοποίησης και εγρήγορσης. Εξυπακούεται, ότι η συμβολή των κοινωνικών εταίρων στην ανωτέρω προσπάθεια και η εκ μέρους τους ανάληψη ανεξάρτητης πρωτοβουλίας συνιστά εκ των ων ουκ άνευ συνδρομή για την ενδελεχή και σφαιρική προσέγγιση ενός τόσο πολυδιάστατου φαινομένου – στόχου.

5.2.2. Ειδικές παρατηρήσεις επί του προβληματισμού της Επιτροπής

²⁸ Πρακτικός Οδηγός, σε θέματα απόσπασης των μισθωτών εργαζομένων και άσκησης από τους αυτοτελώς απασχολούμενους προσωρινής δραστηριότητας εκτός του κράτους εγκατάστασης, ό.α.

Σημαντικό, και μάλιστα διαχρονικό, πρόβλημα για μία σφαιρική εξέταση του ως άνω προβληματισμού επί των (νέων) μορφών κινητικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και των επιπτώσεών τους στον κοινοτικό συντονιστικό μηχανισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας (κυρίως Κανονισμοί 1408/71 και ο νέος 883/2004) συνιστά το γεγονός της μη ύπαρξης επαρκών και αξιόπιστων στοιχείων – στατιστικών δεδομένων. Το πρόβλημα αυτό παρουσιάζεται σε υψηλότερο βαθμό στην χώρα μας, ο οποίος, πέραν των κατωτέρω αναφερομένων λόγων, οφείλεται τουλάχιστον στο χαμηλό επίπεδο της διοικητικής οργάνωσης των φορέων των εμπλεκόμενων μερών (διοικήσεων, εργοδοτών και εργαζομένων).

Βέβαια, το πρόβλημα αυτό πρέπει να νοείται στην κατεύθυνση της συλλογής – τήρησης πραγματικών κοινωνικοασφαλιστικών στοιχείων και δεδομένων, καθότι τα εμφανιζόμενα στοιχεία στις περισσότερες των περιπτώσεων (ειδικότερα των επιμέρους – νέων μορφών κινητικότητας) αφορούν σε κατ' εκτίμηση στοιχεία, τα οποία βασίζονται στην μακρόχρονη εμπειρία και στο γενικότερο ενδιαφέρον παρακολούθησης του τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων (και όχι μόνον των εργαζομένων) εντός της Κοινότητας ενός μικρού και συντοχρόνω μειούμενου αριθμού στελεχών των εθνικών διοικήσεων.²⁹

Από την μία πλευρά, έχει κατ' επανάληψη καταγραφεί η αντικειμενική αδυναμία των Οργανώσεων των κοινωνικών εταίρων για την συλλογή κατ' εξοχήν των ασφαλιστικών στοιχείων της κινητικότητας, ειδικότερα στις περιπτώσεις της βραχυχρόνιας εργασίας σε άλλο κράτος μέλος, παρά το επίσης διαπιστωμένο ενδιαφέρον τους για την ασφάλιση των διακινουμένων εργαζομένων. Πράγματι, τόσο οι Εργοδοτικές Ενώσεις όσο και τα Εργατικά Συνδικάτα ευθύνονται και ελέγχουν αντίστοιχα τους εργοδότες και τις καταγγελίες των απασχολουμένων από αυτούς για την κανονική ασφάλιση των τελευταίων στα κράτη, στα οποία εδρεύουν, δηλαδή είτε όταν η μισθωτή απασχόληση πραγματοποιείται στα κράτη αυτά είτε όταν οι εργαζόμενοι μετακινούνται σε άλλα κράτη μέλη προς εκτέλεση εργασίας για λογαριασμό των ίδιων αυτών εργοδοτών και παραμένουν ασφαλισμένοι στην νομοθεσία των κρατών προέλευσης. Έτσι, στις περιπτώσεις αυτές υπάρχει η δυνατότητα συλλογής στοιχείων και διάθεσης στατιστικών δεδομένων της απασχόλησης. Αντίθετα, τόσο οι Εργοδοτικές Ενώσεις όσο και τα Εργατικά Συνδικάτα των κρατών προέλευσης δεν έχουν την αρμοδιότητα και τον έλεγχο (άρα και την δυνατότητα συλλογής στοιχείων) της ασφάλισης των εργαζομένων στα κράτη μέλη, στα οποία αυτοί μετακινούνται (κράτη υποδοχής), όταν απασχολούνται αποκλειστικά για λογαριασμό εργοδοτών των κρατών αυτών, εφόσον οι τελευταίοι ανήκουν στις Εργοδοτικές Ενώσεις των κρατών υποδοχής οι δε διακινούμενοι εργαζόμενοι είναι εγγεγραμμένοι στα Συνδικάτα των κρατών προέλευσής τους και όχι στα αντίστοιχα των κρατών υποδοχής, με αποτέλεσμα να μην μπορούν να καταθέσουν σ' αυτά καταγγελίες σε περίπτωση αδήλωτης – ανασφάλιστης εργασίας τους.

Από την άλλη πλευρά, χαρακτηριστικό γνώρισμα των διοικήσεων (αρμοδίων αρχών ή/και φορέων) των περισσότερων κρατών μελών (και κατ' εξοχήν της Ελλάδας) είναι η συνολική αντίληψή τους για την “χρησιμότητα” (γενικότερη συμβολή) της στατιστικής (των στατιστικών δεδομένων) στην ανάλυση και σε βάθος διερεύνηση ενός θέματος, αντίληψη κυρίως στατική και περιορισμένη στα απολύτως αναγκαία, η οποία, τουλάχιστον εν προκειμένω, πρέπει να νοείται ως η συλλογή – τήρηση ασφαλιστικών στοιχείων των διακινουμένων εργαζομένων, μόνον οσάκις υπάρχει σχετική (άνωθεν – κοινοτική) υποχρέωση. Μέχρι τώρα δε, την υποχρέωση αυτή είχε κατά κάποιον τρόπο επιβάλει στις

²⁹ Υπό την ιδιότητα αυτή των συγγραφέων του παρόντος και οι εκτιθέμενες εδώ παρατηρήσεις.

διοικήσεις των κρατών μελών η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ζητώντας ανά 5ετία στατιστικά στοιχεία για κάθε μορφή διακίνησης, ωστόσο περιορισμένη, δηλαδή μόνον για τις γνωστές παραδοσιακές μορφές, οι οποίες καλύπτονται, άλλωστε, και από τις διατάξεις του Τίτλου II, του Κανονισμού 1408/71, και σε σχέση με τα βασικά μόνον στοιχεία τους, όπως αφενός μεν ο συνολικός αριθμός των διακινουμένων εργαζομένων κατά κράτος μέλος και οικονομικό τομέα καθώς και ανά κοινοτική διάταξη, αφετέρου δε η διάρκεια της κατά περίπτωση μετακίνησης.

Ανεξαρτήτως τούτου και με δεδομένη την ταχύτητα εξελισσόμενη τεχνολογία στον τομέα της ηλεκτρονικής πληροφορίας και των εφαρμογών της στην μηχανοργάνωση των εθνικών διοικήσεων, έστω ορισμένων κρατών μελών (με την Ελλάδα να υστερεί ακόμη στο σκέλος των εφαρμογών στην δημόσια διοίκηση), η προαναφερόμενη μη ύπαρξη στοιχείων πρέπει να αποδοθεί και στους ακόλουθους, εξίσου σημαντικούς λόγους:

- στην μη αναμενόμενη αύξηση της κινητικότητας, αξιοσημείωτη ιδίως μετά τις πρόσφατες διαδοχικές διευρύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ώστε να προβλεφθεί και να δρομολογηθεί η κατάλληλη προετοιμασία των διοικήσεων για συλλογή και πρώτη αξιολόγηση των στοιχείων, πολύ δε περισσότερο να γίνει κατανοητή η αναγκαιότητα τήρησης ειδικού ηλεκτρονικού αρχείου στατιστικών δεδομένων των διακινουμένων προσώπων (και όχι μόνον των εργαζομένων).
- στην πάγια θέση των ερευνητών, κυρίως του οικονομικού τομέα, ότι η κινητικότητα στην ΕΕ είναι σε πολύ χαμηλό επίπεδο (1 – 2%), με αποτέλεσμα να θεωρείται δυσανάλογα υψηλό το διοικητικό κόστος και βάρος για την συλλογή, τήρηση και επεξεργασία τέτοιων στοιχείων, εφόσον, ως γνωστόν, οι διοικητικές διαδικασίες, ιδίως οι αφορώσες στην διασυνοριακή κινητικότητα, είναι πολύπλοκες και χρονοβόρες ακόμη και μόνον εκ του λόγου, ότι εμπλέκονται σ' αυτές φορείς διαφορετικών κρατών μελών.
- στην αδήλωτη (μαύρη) εργασία, η οποία κατ' εξοχήν ευνοείται στις περιπτώσεις της βραχυχρόνιας εργασίας και της απόσπασης σύντομης διάρκειας του διακινούμενου εργαζόμενου, φαινόμενο, το οποίο επισημαίνεται, επανειλημμένα και με κάθε αφορμή, από τα κράτη μέλη και τους κοινωνικούς εταίρους και οφείλεται στην αδυναμία των πρώτων να διενεργούν συχνούς ελέγχους των εργοδοτών τους και για το οποίο, όπως επίσης αναφέρθηκε ανωτέρω, παρατηρείται τελευταία μία αυξανόμενη τάση³⁰.

³⁰ Είναι χαρακτηριστικό το παράδειγμα της Γερμανίας, η οποία με συχνότητα ελέγχων εκ μέρους των ασφαλιστικών της φορέων 1 έλεγχο του ίδιου εργοδότη ανά 5ετία, ενώπιον της διαπιστωμένης επικίνδυνης αύξησης του φαινομένου αυτού και προκειμένου να εντατικοποιήσει, εξορθολογήσει και σφαιρικοποιήσει τον ελεγκτικό της μηχανισμό, καλύπτοντας ταυτόχρονα την άσκηση κάθε μισθωτής δραστηριότητας τόσο από πλευράς φορολογικού όσο και από πλευράς εργατικού και κυρίως κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου, αναγκάστηκε πρόσφατα να μεταφέρει τον έλεγχο της δήλωσης εργασίας και κυρίως ασφάλισης του εργαζόμενου, άρα και τον έλεγχο της υποβολής ή μη του κοινοτικού εντύπου E 101 (βεβαίωση του κράτους προέλευσης του εργαζόμενου για την βραχυχρόνια μισθωτή ή μη μισθωτή – αυτοτελή δραστηριότητά του, συμπεριλαμβανόμενης και της απόσπασης, στο κράτος υποδοχής), από τους ασφαλιστικούς φορείς στα τελωνεία (μεταφορά της αρμοδιότητας από τον τομέα της κοινωνικής ασφάλειας στον τομέα της οικονομίας), τα οποία είχαν ανέκαθεν την αρμοδιότητα, άρα και την δυνατότητα, του ελέγχου της αδήλωτης εργασίας για λόγους τήρησης της εργατικής νομοθεσίας. Βέβαια, και πάλι η συχνότητα των ελέγχων δεν είναι ανάλογη του ρυθμού ανταπόκρισης των γερμανών εργοδοτών να δηλώνουν τους απασχολούμενους γι' αυτούς, κυρίως όταν πρόκειται για μεθοριακούς εργαζόμενους, οι οποίοι διέρχονται καθημερινά τα σύνορα προς Γερμανία ή επιστρέφουν στο κράτος κατοικίας τους τουλάχιστον 1 φορά την εβδομάδα (άρθρο 1 “Ορισμοί”, στοιχείο β) “μεθοριακός εργαζόμενος”, του Κανονισμού 1408/71, αντίστοιχα άρθρο 1, στοιχείο στ), του Κανονισμού 883/2004).

Αξίζει, βέβαια, να σημειωθεί, ότι η επιλεγείσα για την αποτελεσματικότητα του ελέγχου διαδικασία, ενδέχεται να δημιουργεί ζητήματα ουσιαστικής συνεργασίας επί των άκρως εξειδικευμένων θεμάτων του κοινοτικού συντονισμού, γνώση την οποία αναπόφευκτα δεν διαθέτουν οι φορείς του οικονομικού τομέα,

εντούτοις είναι γεγονός, ότι ούτε συνιστάται ούτε είναι η εντατικοποίηση των ελέγχων αυτών η ενδεικνυόμενη λύση του προβλήματος, λόγω δυσανάλογα υψηλού διοικητικού κόστους σε σχέση με την αποτελεσματικότητά του ως μέτρου πάταξης της ανασφάλιστης εργασίας και σύλληψης της διαφεύγουσας ασφαλιστέας ύλης (των εισφορών):

αντίθετα, θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην ευαισθητοποίηση – ενημέρωση, αφενός μεν των εργοδοτών για την αναγκαιότητα της ορθής (σχετικά με την εφαρμοστέα νομοθεσία) και έγκαιρης ασφάλισης (π.χ. αναπόφευκτη η εκ των υστέρων δήλωση της εργασίας και οι εξ αυτού του λόγου βαριές διοικητικές και οικονομικές συνέπειες ιδίως σε περίπτωση εργατικού ατυχήματος), αφετέρου δε και κυρίως των διακινουμένων εργαζομένων για την ασφάλιση ως κοινωνικό αγαθό και δικαίωμα, διαχρονικά και διακρατικά, αλλά και ως υποχρέωση έγκαιρης και έγκυρης ενημέρωσης και συνεργασίας με τους εμπλεκόμενους φορείς, έτσι ώστε να αποφεύγεται (να απομακρύνεται κατά το δυνατόν) το ενδεχόμενο οι τελευταίοι, για μικρά μεν αλλά συχνά επαναλαμβανόμενα χρονικά διαστήματα να επιλέγουν ή υπό την πίεση των δεδομένων της αγοράς να συγκατατίθενται στην μη ασφάλισή τους, αποκομίζοντας από την μία πλευρά μικρά οικονομικά οφέλη (αύξηση της αμοιβής λόγω μείωσης ή εξαφάνισης του μη μισθολογικού κόστους – των ασφαλιστικών εισφορών) αλλά χάνοντας από την άλλη πολύτιμο ασφαλιστέο χρόνο σε σχέση με τον συνολικά εφικτό χρόνο ασφάλισης βάσει του εργασιακού τους βίου·

- στην δήλωση εκ μέρους του εργοδότη μικρότερου, έναντι του πραγματικού, χρόνου απασχόλησης στις ως άνω περιπτώσεις, με την καταστρατήγηση της νομολογιακής αρχής του Δικαστηρίου περί νομιμότητας – εγκυρότητας του κοινοτικού εντύπου E 101³¹, (βεβαίωσης ασφάλισης στο κράτος προέλευσης για βραχυχρόνια μισθωτή ή μη μισθωτή – αυτοτελή δραστηριότητα στο κράτος υποδοχής για συγκεκριμένη χρονική περίοδο³²), δηλαδή με την έκδοση από το κράτος προέλευσης του εντύπου E 101 για ενός (1) έτους βραχυχρόνια εργασία ή απόσπαση στο κράτος υποδοχής, εν συνεχεία διακοπή μετά την παρέλευση μήνα της ασφάλισης στο κράτος προέλευσης και διακοπή του οργανικού δεσμού του διακινούμενου εργαζόμενου με τον εκεί εργοδότη του αλλά συνέχιση της απασχόλησής του για λογαριασμό του εργοδότη στο κράτος υποδοχής, χωρίς ταυτόχρονη ακύρωση του εξαρχής υποβληθέντος στο τελευταίο αυτό κράτος εντύπου E 101, ακύρωση, η οποία θα συνεπάγετο την έναρξη ασφάλισης στο κράτος αυτό, με αποτέλεσμα ο φορέας του εν λόγω κράτους να εξακολουθεί να θεωρεί έγκυρο το συγκεκριμένο έντυπο και δεδομένη την συνέχιση ασφάλισης του εργαζόμενου στο κράτος προέλευσής του για την υπόλοιπη (της αρχικής) χρονική περίοδο ισχύος του των 11 μηνών·

θα ήταν, ωστόσο, παράλειψη να μην αναδειχθεί η εξαιρετικής σημασίας για την θεραπεία κενών ή δυσχερειών εργώδης προσπάθεια, την οποία, όπως προαναφέρθηκε, καταβάλουν διάφορα Όργανα (ad hoc Ομάδες Εργασίας της Διοικητικής Επιτροπής), μία σημαντική πρωτοβουλία της Επιτροπής για την εκλογίκευση και την εμπάθυνση της ειλικρινούς, απρόσκοπτης, και αδιάκοπης συνεργασίας (το ζητούμενο, η συνεχής ροή πληροφοριών – ανταλλαγή απόψεων) μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων μερών, στην βάση ενός πνεύματος αμοιβαίας εμπιστοσύνης, συνεργασία, της οποίας η δομή – ροή της καταγράφεται από κοινοτικά και εθνικά έγγραφα ως “κοινό συμφέρον”

όταν συναλλάσσονται ή επικοινωνούν με αμιγώς ασφαλιστικούς φορείς και μάλιστα άλλων κρατών μελών (συχνότατα, για την εξιχνίαση και επίλυση λεπτών ερμηνευτικών ζητημάτων).

³¹ ΔΕΚ, ιδίως αποφάσεις της 10.02.2000, στην Υπόθεση C-202/97, *Fitzwilliam*, και της 30.03.2000, στην Υπόθεση C-178/97, *Banks κ.λ.π.*

³² Χορηγούμενης, κατ' εφαρμογή των άρθρων 11 και 11α, του Κανονισμού 574/72, και της Απόφασης αριθ. 181, της Διοικητικής Επιτροπής, ό.α.

(αγαθό), έτσι ώστε η τυπική – νομική “υποχρέωση” να μετατρέπεται σε “Υπόθεση” του κάθε ενδιαφερόμενου ανάλογα με την περίπτωση, η συντονισμένη δε αυτή προσπάθεια αναδεικνύεται στην κατ’ εξοχήν “κοινοτική κατάσταση – περίπτωση”, η οποία αναμένει από τις διοικήσεις να την αγκαλιάσουν με τον δέοντα σεβασμό·

ας μην λησμονούμε, ότι στο ανωτέρω πνεύμα, το Συμβούλιο έκανε ένα επώδυνο αν και τολμηρό βήμα, μεταφράζοντας, κατά κάποιον τρόπο, σε κοινοτικό επίπεδο την εμβληματική ρήση “ουδείς ανασφάλιστος”, με την ανάθεση, παράλληλα και προσωρινά, στον φορέα του τόπου κατοικίας της υποχρέωσης να λειτουργεί ως φορέας ασφάλισης των εκάστοτε διακινουμένων προσώπων, μέχρις ότου να αποσαφηνισθεί και ολοκληρωθεί ο προσδιορισμός και η εφαρμογή της κατά περίπτωση εφαρμοστέας νομοθεσίας.

5.3. Γενικές προσεγγίσεις εθνικού ενδιαφέροντος

5.3.1. Ο ειδικότερος για την χώρα μας προβληματισμός

Ο ανωτέρω προβληματισμός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τέθηκε στα κράτη μέλη κατά μορφή κινητικότητας, ώστε να συμβάλει στην ανάδειξη και εξέταση των διαπιστωμένων από αυτά προβληματικών καταστάσεων. Ωστόσο, δεν παύει να συνιστά έναν γενικότερο, ευρωπαϊκού επιπέδου προβληματισμό, εφόσον η Επιτροπή ως εκ της φύσης και θέσης της δεν μπορεί να κατευθύνει περισσότερο τα κράτη μέλη στην κατά το δυνατόν σφαιρική εξέταση των επιμέρους ζητημάτων, τα οποία αφορούν στις ιδιαιτερότητες των τομέων οικονομίας τους και τις παρατηρούμενες σ’ αυτούς ειδικότερες ανάγκες (και μορφές) κινητικότητας των εργαζομένων.

Για τον λόγο αυτόν αλλά και εξαιτίας των ιδιαιτεροτήτων, τις οποίες παρουσιάζει η μετακίνηση των μισθωτών εργαζομένων από και προς την Ελλάδα, θεωρούμε, ότι, πέραν του ως άνω προβληματισμού, τα εμπλεκόμενα σ’ αυτόν μέρη (εργοδότες, εργαζόμενοι και διοικήσεις αρχών και φορέων) θα βοηθούσε η παράθεση συγκεκριμένων, ειδικά για την χώρα μας προσαρμοσμένων, βάσει της εμπειρίας μας σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο, ζητημάτων, προκειμένου να μελετήσουν τα προβλήματα, τα οποία δημιουργούνται στους διακινούμενους εργαζόμενους και τους εργοδότες τους τόσο από τις ήδη υπάρχουσες όσο και από τις ενδεχομένως νέες μορφές κινητικότητας.

Τα ειδικά αυτά ζητήματα αφορούν σε επιχειρήσεις (ιδίως δε σε εταιρείες διάθεσης προσωπικού – προσωρινής απασχόλησης), οι οποίες έχουν την έδρα τους στην Ελλάδα και κατά την τελευταία 5ετία:

- είτε αποσπών (ή προσλαμβάνουν και αποσπών), σε συνεργαζόμενες καθ’ οιονδήποτε τρόπο μ’ αυτές επιχειρήσεις ή προς εκτέλεση έργου σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, εργαζόμενους, οι οποίοι ασφαρίζονται στην χώρα μας και είναι έλληνες, κοινοτικοί υπήκοοι ή υπήκοοι τρίτων χωρών,
- είτε υποδέχονται τέτοιους αποσπασμένους από επιχειρήσεις, οι οποίες έχουν έδρα σε άλλο κράτος μέλος της ΕΕ,
- είτε απασχολούν τέτοιους εργαζόμενους, οι οποίοι εργάζονται ταυτόχρονα (έστω και κατά τακτά χρονικά διαστήματα) ως μισθωτοί και στα δύο (ή περισσότερα) κράτη μέλη ή σε ένα από τα δύο ως αυτοτελώς απασχολούμενοι (π.χ. ανεξάρτητοι σύμβουλοι).

Έτσι, θα πρέπει να εξετασθούν ζητήματα σχετικά με:

- την διάρκεια των μετακινήσεων – αποσπάσεων αυτών προς και από άλλα κράτη μέλη·

- τους λόγους της σύντομης ή μακράς διάρκειας των αποσπάσεων (φύση της θέσης εργασίας, π.χ. διευθυντικό στέλεχος, φύση της προς εκτέλεση εργασίας – έργου, π.χ. απόκτηση του know how, κατασκευαστικός τομέας, ή άλλοι)
- τις μορφές των συμφωνιών – συμβάσεων (πρόσληψης και) απόσπασης (παράλληλης απασχόλησης) μεταξύ των εμπλεκόμενων επιχειρήσεων και μεταξύ αυτών και των διακινουμένων εργαζομένων τους (μισθωτών ή αυτοτελώς απασχολούμενων) και ειδικότερα:
 - εάν ο εργαζόμενος παραμένει μισθωτός της επιχείρησης αποστολής ή εντάσσεται οργανικά στην επιχείρηση υποδοχής,
 - εάν σε περίπτωση μιάς τέτοιας ένταξης, εξακολουθεί να υφίσταται κάποιος ελάχιστος οργανικός δεσμός του εργοδότη αποστολής με τον εργαζόμενο (π.χ. συνέχιση καταβολής των ασφαλιστικών εισφορών ή, γενικότερα, φύση των συμφωνημένων υποχρεώσεων ή/και παρεχομένων στον διακινούμενο από τον εργοδότη κινήτρων) και
 - κατά πόσον ο κύκλος εργασιών της εδρεύουσας στην χώρα μας επιχείρησης είναι ουσιώδης ή πραγματοποιείται αυτός εξ ολοκλήρου σε άλλο ή άλλα κράτη μέλη
- τα προβλήματα ασφάλισης, τα οποία έχουν παρατηρηθεί στις επαφές με τον αρμόδιο φορέα ή Αρχή – Υπουργείο (στο κράτος προέλευσης ή στο κράτος υποδοχής), εφόσον σε κάθε μορφή μετακίνησης (απόσπασης, παράλληλης απασχόλησης) εργαζόμενου εντός της ΕΕ, την υπαγωγή (συνέχιση υπαγωγής) στην ασφάλιση ενός κράτους μέλους (προέλευσης ή υποδοχής) ρυθμίζει ο Κανονισμός (ΕΟΚ) 1408/71 (Τίτλος II, άρθρα 13 έως 17α, περί προσδιορισμού της εφαρμοστέας νομοθεσίας, με την χορήγηση του κοινοτικού εντύπου E 101 ή την εξαίρεση, από την ασφάλιση, βάσει του άρθρου 17), και ειδικότερα, εάν τα προβλήματα οφείλονται:
 - στην ιδιαιτερότητα της νομοθεσίας του ενός ή όλων των εμπλεκόμενων κρατών μελών και ποιά είναι αυτή (εν συντομία),
 - στην ιδιαίτερη – σπάνια μορφή της μετακίνησης και ποιά είναι αυτή (εν συντομία) ή/και
 - στην ερμηνεία του Κανονισμού ή στην διαδικασία του φορέα – Αρχής ενός ή όλων των εμπλεκόμενων κρατών μελών (και ποιά είναι αυτή εν συντομία)
- το κατά πόσον επηρεάζουν τα προβλήματα αυτά την μετακίνηση (την μορφή της) σε βάρος του έλληνα εργοδότη και σε ποιόν βαθμό, ιδίως όταν πρόκειται για (υπαγωγή στην) ασφάλιση στο κράτος υποδοχής
- τις μορφές μετακίνησης των εργαζόμενων κατά την τελευταία 5ετία και ειδικότερα:
 - εάν πρόκειται για τις ήδη περιλαμβανόμενες (παραδοσιακές) στην Οδηγία 96/71/ΕΚ³³ αποσπάσεις στο πλαίσιο διακρατικής παροχής υπηρεσιών, δηλαδή:
 - για λογαριασμό της επιχείρησης αποστολής και υπό την διεύθυνσή της, στο πλαίσιο σύμβασης μεταξύ αυτής και του αποδέκτη της παροχής υπηρεσιών,
 - σε εγκατάσταση ή επιχείρηση, η οποία ανήκει στον ίδιο όμιλο, ή
 - σε επιχείρηση – χρήστη, στο πλαίσιο εταιρείας προσωρινής απασχόλησης – διάθεσης προσωπικού,
 - εάν πρόκειται για νέες μορφές κινητικότητας, μετατροπή των “παλαιών” σε νέες ή άλλες νέες δομές προσφοράς εργατικού δυναμικού σε κοινοτικό επίπεδο, όπως π.χ.:

³³ Οδηγία 96/71/ΕΚ, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16.12.1996, σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τεύχος ΕΕ L 018, της 21.01.1997.

- διάθεση εργαζόμενων στις αερομεταφορές από “λειτουργικές βάσεις – βάσεις προέλευσης” (“*home bases*” – “*operational bases*”), οι οποίες δεν συνιστούν υποκαταστήματα ή παραρτήματα ή μόνιμες αντιπροσωπείες,
- τηλεεργασία, με την εμπλοκή δύο κρατών μελών, ως τόπων εργασίας και κατοικίας,
- για λογαριασμό της επιχείρησης αποστολής, διαδοχικές αποσπάσεις (συνήθως στον κατασκευαστικό τομέα) σε άλλα κράτη μέλη (από το ένα στο άλλο, μερικές φορές χωρίς ενδιάμεση επιστροφή στην χώρα μας),
- για λογαριασμό της επιχείρησης αποστολής, διαδοχικές αποσπάσεις (συνήθως εντός των πολυεθνικών) εντός της επικράτειας του άλλου κράτους μέλους (από μία επιχείρηση σε άλλη) ή παράλληλη εργασία σε περισσότερες επιχειρήσεις του ίδιου ομίλου στο κράτος μέλος αυτό
- ή για λογαριασμό της εδρεύουσας στην Ελλάδα επιχείρησης αποστολής, πρόσληψη εργαζομένων από άλλο κράτος μέλος και κατευθείαν απασχόλησή τους σε τρίτο κράτος μέλος.

5.3.2. Η ελληνική εμπειρία επί του ευρωπαϊκού προβληματισμού

Από την υπερ20ετή έρευνα και εμπειρία μας³⁴ στο γενικότερο ζήτημα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων – προσώπων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ως προς τον συγκεκριμένο προβληματισμό παραθέτουμε τις ακόλουθες διαπιστώσεις μας:

- Υπάρχουν ελλιπή στατιστικά στοιχεία ως προς τις διάφορες μορφές “απόσπασης” (μισθωτών και αυτοτελώς απασχολούμενων). Ειδικά η πληροφόρηση σχετικά με την ενδοκοινοτική διακίνηση, κατά την οποία παρατηρούνται αποκλίσεις από την αρχή της “μιάς εφαρμοστέας νομοθεσίας, αυτής του τόπου απασχόλησης – *lex loci laboris*”, είναι αποσπασματική και ελάχιστα συγκρίσιμη μεταξύ των κρατών μελών, ενώ παραμένει ως ζητούμενο η συγκέντρωση ποιοτικών, αξιόπιστων και συγκρίσιμων δεδομένων στον τομέα, αν και έχουν ήδη αναληφθεί, όπως προαναφέρθηκε, σημαντικές προσπάθειες, στις οποίες πρέπει να αποδοθεί η δέουσα σημασία και συνέχεια.
- Η μη εφαρμογή της νομοθεσίας του τόπου απασχόλησης (μπορεί να) γίνεται είτε κατ’ εφαρμογή των σχετικών κοινοτικών διατάξεων (άρθρα 14, παράγραφος 1, 14α, παράγραφος 1, ή 17, του Κανονισμού 1408/71, αντίστοιχα άρθρα 12, 13 ή 16, του νέου Κανονισμού 883/2004) είτε ερήμην των Κανονισμών, ειδικά στην περίπτωση των μεθοριακών εργαζομένων, όπου παρατηρείται συχνά το φαινόμενο των πολλαπλών, βραχυχρονίων διασυνοριακών μετακινήσεων. Ακόμη, όμως, και όταν ακολουθούνται οι κοινοτικοί κανόνες συντονισμού περί άρσης των συγκρούσεων (των εμπλεκόμενων εθνικών νομοθεσιών) παρατηρούνται ανομοιογενή και μη αναμενόμενα αποτελέσματα, ανάλογα με το είδος της διακίνησης και το σύστημα κοινωνικής ασφάλειας στα κράτη μέλη αποστολής και υποδοχής. Καθοριστικό ρόλο διαδραματίζουν και οι όροι εργασίας καθώς (και κυρίως) το ισχύον φορολογικό καθεστώς σε διμερές επίπεδο.
- Ειδικότερα ως προς τις πραγματικές διαστάσεις και τα προβλήματα εφαρμογής των διατάξεων του Τίτλου II, του Κανονισμού 1408/71, έχουν επανειλημμένα επισημανθεί:

³⁴ 25ετής συμμετοχή (Θ. Τσοτσουρού) στην Διοικητική Επιτροπή, ό.α., αρχικά με την ιδιότητα του εμπειρογνώμονα (15 έτη) και εν συνεχεία ως τακτικό μέλος (10 έτη), καθώς επίσης 18ετής συμμετοχή (Ν. Σκλήκας) στην Επιτροπή Λογαριασμών (άρθρο 102, του Κανονισμού 574/72, ό.α., “Καθήκοντα της επιτροπής λογαριασμών – Τρόπος αποδόσεως δαπανών”), ως τακτικό μέλος, και 8ετής συμμετοχή στην Διοικητική Επιτροπή, με την ιδιότητα του εμπειρογνώμονα.

- ομαδικές μετακινήσεις στον κατασκευαστικό τομέα και στους αντιστοίχους του τουρισμού και της γεωργίας με βραχυχρόνιες “αποσπάσεις” (εξαιρέση από την κοινωνικοασφαλιστική νομοθεσία της χώρας υποδοχής) από κράτη μέλη με χαμηλό επίπεδο κοινωνικών παροχών σε κράτη μέλη με υψηλότερο επίπεδο κοινωνικής προστασίας·
- αντίστροφη μετακίνηση στον τομέα των υπηρεσιών, δηλαδή μακροχρόνιες εξαιρέσεις από το σύστημα κοινωνικής ασφάλειας του κράτους υποδοχής, κατά την οιονεί απόσπαση διευθυντικών στελεχών (πολυεθνικών ή μεγάλων μητρικών) επιχειρήσεων – οικονομικών μονάδων από κράτη μέλη με υψηλό επίπεδο παροχών σε κοινοτικές χώρες με χαμηλό επίπεδο κοινωνικής προστασίας·
- οι βραχυχρόνιες, μεθοριακές κυρίως, μετακινήσεις (μισθωτών και μη μισθωτών) διαφεύγουν των κοινοτικών διατάξεων (ως επί το πλείστον δεν εκδίδονται τα ενδεδειγμένα κοινοτικά έντυπα, ιδίως το έντυπο E 101)·
- είναι πρακτικά ανέφικτος ο έλεγχος των μη επιτρεπομένων από τους Κανονισμούς (άρθρο 14, παράγραφος 1, στοιχείο α), του Κανονισμού 1408/71, αντίστοιχα άρθρο 12, παράγραφος 1, του Κανονισμού 883/2004) αμοιβαίων αντικαταστάσεων στελεχών (αποσπασμένου προσωπικού), της μόνιμης, δηλαδή, λειτουργίας κάποιων τομέων των θυγατρικών εταιρειών αποκλειστικά με “αποσπασμένους” από τις μητρικές εταιρείες άλλων κρατών μελών·
- τα προβλεπόμενα από τους Κανονισμούς βραχυχρόνια διαστήματα (1 έως 2 έτη) αποσπάσεων και θεμιτών εξαιρέσεων από την κοινωνικοασφαλιστική νομοθεσία του κράτους υποδοχής έχουν ήδη ξεπερασθεί από τις ανάγκες της σύγχρονης πραγματικότητας και κατά συνέπεια αμοιβαίες εξαιρέσεις επιτυγχάνονται με βάση τις διακρατικές (διμερείς συνήθως) συμφωνίες, τις οποίες προβλέπει το άρθρο 17, του Κανονισμού 1408/71 (αντίστοιχα άρθρο 16, του 883/2004). Μακροχρόνια, ο προσδιορισμός σε διμερές επίπεδο της εφαρμοστέας νομοθεσίας τείνει να υποκαταστήσει την ομοιογενή ερμηνεία και εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων, με αποτέλεσμα οι εξαιρέσεις να υποκαθιστούν τον κανόνα·
- ανάλογα με το είδος της διακίνησης, την οποία άμεσα ή έμμεσα ακολουθεί (ή επιδιώκει) κάθε κράτος μέλος στον συγκεκριμένο τομέα οικονομικής δραστηριότητας, η “απόσπαση” άλλοτε θεωρείται ως ενίσχυση και προαγωγή του στόχου της ελεύθερης κυκλοφορίας και άλλοτε ως καταστρατήγηση και εκμετάλλευση των κοινωνικών πλεονεκτημάτων (δηλαδή ως *à la carte* επιλογή του ευνοϊκότερου εθνικού ασφαλιστικού συστήματος και αναμφίβολα καθεστώτος όρων εργασίας – φορολογίας)· για παράδειγμα, χώρες με υψηλό επίπεδο κοινωνικής προστασίας (π.χ. Γερμανία), όταν αποστέλλουν (“αποσπών”) υψηλά ειδικευμένα στελέχη να εργασθούν σε άλλο κράτος μέλος και μάλιστα με συγκριτικά κατώτερο κοινωνικό επίπεδο, θεωρούν την μακροχρόνια συνέχιση υπαγωγής των τελευταίων υπό την κοινωνικοασφαλιστική τους νομοθεσία ως την μόνη επιβεβλημένη επιλογή και τούτο για λόγους καθαρά ανταγωνισμού· οι ίδιες δε χώρες, ενώ δεν θεωρούν την προηγούμενη τακτική ως μακροχρόνια απώλεια εισφορών από την διαφυγή τόσο υψηλών μισθών από το (αντίστοιχο) σύστημα του κράτους μέλους απασχόλησης, απαιτούν οι βραχυχρόνιες “αποσπάσεις” μη ειδικευμένων εργαζομένων από άλλα κράτη μέλη στο έδαφός τους να μην διαφεύγουν της ασφάλισης, δηλαδή απαιτούν την αυστηρή εφαρμογή του γενικού κανόνα του τόπου απασχόλησης (*lex*

loci laboris), ερμηνεύοντας μάλιστα ορισμένες κοινοτικές διατάξεις κατά έναν ιδιαίτερα στενό τρόπο, παρερμηνεύοντας συχνά τους εννοιολογικούς ορισμούς του Κανονισμού·

ιδιαίτερα έντονες διαστάσεις έχει προσλάβει η βραχυχρόνια (μισθωτή) απασχόληση στον κατασκευαστικό τομέα άλλων κρατών μελών βρεταννών κυρίως και ιρλανδών εργαζομένων, οι οποίοι υπάγονται κανονικά στο σύστημα κοινωνικής ασφάλειας του κράτους προέλευσης (Ηνωμένο Βασίλειο ή Ιρλανδία) ως αυτοτελώς απασχολούμενοι· σημειωτέον δε, ότι η λόγω του ανωτέρω φαινομένου δυσλειτουργία από ορισμένα κράτη του Κανονισμού 1408/71 προέρχεται ουσιαστικά από την πολιτική, την οποία ακολουθούν το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία στον τομέα της κοινωνικής ασφάλειας, για να ενισχύσουν την απασχόληση (και να καταπολεμήσουν την ανεργία) κατηγοριών εργαζομένων, τους οποίους ανεξαρτήτως της σχέσης και της φύσης της παρεχόμενης εκ μέρους τους εργασίας χαρακτηρίζει ως αυτοτελώς απασχολούμενους (με βάση το κοινωνικοασφαλιστικό κριτήριο), μειώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο το μη μισθολογικό κόστος της εργασίας.

- Δεν υλοποιήθηκαν, ή λειτουργούν ελλιπώς, τα ακόλουθα, προταθέντα στο Ευρωπαϊκό Συνέδριο του 1995³⁵ μέτρα ομοιογενούς σε κοινοτικό επίπεδο παρέμβασης:
 - η υποβολή από τα κράτη μέλη ετήσιας έκθεσης προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με στατιστικά στοιχεία σχετικά με την “απόσπαση” (με την συγκεκριμένη μορφή, την οποία λαμβάνει αυτή σε κάθε κράτος μέλος) και τον τρόπο εφαρμογής των ειδικών και γενικών κοινοτικών διατάξεων·
 - η αντικατάσταση των κοινοτικών εντύπων της βραχυχρόνιας διακίνησης (π.χ. E 101) με μία ευρωπαϊκή κάρτα κοινωνικής ασφάλειας για τις διασυνοριακές μετακινήσεις περιορισμένης χρονικής διάρκειας, στην οποία θα καταγράφονται με ακρίβεια τα χρονικά διαστήματα διαμονής των εργαζομένων εκτός αρμοδίου κράτους για αναζήτηση ή εκτέλεση εργασίας (ημερομηνία μετάβασης και επιστροφής, διάρκεια εργασίας κ.ά.)·
 - μία συντονισμένη (ομοιογενώς εφαρμοζόμενη από τα κράτη μέλη) πολιτική για τις μακροχρόνιες “αποσπάσεις” με την υιοθέτηση κοινοτικού Οργάνου, το οποίο θα αναφέρει τους όρους εφαρμογής του άρθρου 17 του Κανονισμού, (π.χ. Απόφαση ή Σύσταση της Διοικητικής Επιτροπής³⁶)·
 - ενδεχόμενη επιβολή κυρώσεων για κάθε αθέμιτη έκδοση των κοινοτικών εντύπων ή για κάθε μετακίνηση ερήμην των Κανονισμών, η οποία θα διαπιστώνεται μετά από έρευνα των πραγματικών περιστατικών·
 - νομική έρευνα για την επισήμανση και διαλεύκανση όλων των διαστάσεων και των ειδικών χαρακτηριστικών της διακίνησης, απασχόλησης και ασφάλισης των αυτοτελώς απασχολούμενων·
 - συστηματική ανάπτυξη της πολιτικής ενημέρωσης προς τους εργαζομένους και τους εργοδότες και σύσταση ειδικών κέντρων πληροφόρησης, κυρίως σε κράτη μέλη, τα οποία εμπλέκονται ιδιαίτερα με το φαινόμενο της απόσπασης.

5.4. Κάποια πρώτα συμπεράσματα

Πρέπει να συνειδητοποιήσουμε, ότι τα σημεία εκείνα του συντονισμού, τα οποία εξελίσσονται σε προβλήματα και απασχολούν ερμηνευτικά ή ακόμη και οργανωτικά τα

³⁵ Ευρωπαϊκό Συνέδριο *Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της ΕΕ...*, Κρήτη (1995), ό.α.

³⁶ Ανεπιτυχής προσπάθεια της Ελλάδας στα πλαίσια της Διοικητικής Επιτροπής κατά την πρόσφατη ελληνική προεδρία στην ΕΕ, α' εξάμηνο 2003, ό.α.

διάφορα κοινοτικά Όργανα ή fora, κατ' ουδένα τρόπο συνιστούν θέματα ελάσσονος σημασίας ούτε πρέπει να υποβαθμίζονται σε καθαρά τεχνοκρατικού χαρακτήρα προβλήματα, τα οποία χρήζουν τεχνικής αντιμετώπισης και απλής έως μηχανιστικής παρέμβασης ορισμένων εμπειρογνομών, τεχνοκρατών ή ειδικών Υπηρεσιών.

Αντίθετα, πρόκειται για ζητήματα μείζονος πολιτικής σημασίας, τα οποία έχουν συνήθως περισσότερες της μιάς διαστάσεις, υποκρύπτουν διαφοροποιήσεις, πολιτικές σκοπιμότητες και, ως εκ τούτου, είναι τότε μόνον δυνατόν να επιλυθούν σε κοινοτικό επίπεδο, όταν η προτεινόμενη ή επιλεγόμενη λύση βασίζεται σε μία σε βάθος ανάλυση των αιτίων και εξυφαίνει μία ουσιαστικά κοινοτική (ομοιογενή – συγκλίνουσα στην πράξη) αντιμετώπιση. Μία κοινή, δηλαδή, τοποθέτηση ως προς την αρμόζουσα ερμηνεία των κοινοτικών διατάξεων και τους επιδιωκόμενους στόχους αποτελεί την μόνη προϋπόθεση για την εξεύρεση και υιοθέτηση των καταλλήλων διατάξεων (διαφάνεια), μηχανισμών και τεχνικών διαδικασιών.

Στην προκειμένη περίπτωση, τα διάφορα, μείζονος ή ελάσσονος κάθε φορά σημασίας, προβλήματα, τα οποία μπορεί να απορρέουν από το δύσκολο εγχείρημα του κοινοτικού στόχου για ισορροπημένη υλοποίηση και προαγωγή μιάς ουσιαστικά ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και παροχής υπηρεσιών, δεν είναι δυνατόν αλλά ούτε και χρήσιμο να θεωρείται, ότι μπορούν να αντιμετωπισθούν με καθαρά διαδικαστικού χαρακτήρα μέτρα και μάλιστα, στα πλαίσια κοινοτικών Οργάνων ελάχιστα δεσμευτικών, όπως μιάς Σύστασης της Διοικητικής Επιτροπής ή ενός στοιχειώδους Κώδικα καλών πρακτικών και συνεργασίας, κυρίως όταν μία τέτοια προσπάθεια έχει ως μείζονα (αποκλειστικό) στόχο την σύλληψη – εξάλειψη των “καταστρατηγήσεων” στον τομέα της απασχόλησης και της κοινωνικής ασφάλειας – μία εν πολλοίς υποκειμενική, διφορούμενη και, οπωσδήποτε, κατ' αρχάς αρνητική προσέγγιση.

Αντίθετα, μία τέτοια πρωτοβουλία συμβάλλει τα μέγιστα ως συνοδευτικό εργαλείο, το οποίο διαπαιδαγωγεί τα εμπλεκόμενα μέρη για την υλοποίηση στην πράξη με συγκλίνοντα διοικητικά τρόπο πολιτικών αποφάσεων, οι οποίες στηρίζονται σε διαφανή δεδομένα και εμπειριστατωμένη πληροφόρηση και, παράλληλα, σέβονται το πνεύμα (την όλη οικονομία) των γενικών αρχών του κοινοτικού συντονισμού, για τους σκοπούς των θεμελιωδών ελευθεριών της Συνθήκης.

Εντούτοις, όπως είναι γνωστό, η έλλειψη ουσιαστικής σύγκλισης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και οποιουδήποτε συντονισμού στο εργατικό και ιδίως στο φορολογικό δίκαιο ενθαρρύνουν έντονες παρεκκλίσεις στην πράξη και καταστρατηγήσεις, οι οποίες έχουν ως στόχο την “αξιοποίηση” κατά περίπτωση και προς όφελος μεμονωμένων παραγόντων, προσώπων έως και κρατών, των διαφοροποιήσεων, οι οποίες υπάρχουν κυρίως στο μη μισθολογικό κόστος της εργασίας.

Για παράδειγμα, η διακριτική ευχέρεια για την εκτίμηση και την ad hoc αξιολόγηση και ενεργοποίηση των πολύ περιεκτικών και ποιοτικών κριτηρίων, τα οποία έχουν ήδη συμπεριληφθεί στον νέο Κανονισμό εφαρμογής, με στόχο να συμβάλλουν στην ερμηνεία κρίσιμων για τον προσδιορισμό της εφαρμοστέας νομοθεσίας κοινοτικών εννοιών, θα πρέπει να εντάσσεται και να ασκείται με γνώμονα την θεμελιώδη αρχή του συντονισμού (διαφορετικών συστημάτων) της αναδιανεμητικής δικαιοσύνης ή του αναλογικού επιμερισμού των οικονομικών βαρών ή, αντίστροφα, των πλεονεκτημάτων, σε επίπεδο άλλοτε οικονομίας και άλλοτε κοινωνίας, από την παρουσία ή την απασχόληση διακινουμένων προσώπων στην επικράτεια του κάθε κράτους μέλους.

Είναι γνωστό, ότι τόσο οι Κανονισμοί (συμπεριλαμβανομένων των Αποφάσεων της Διοικητικής Επιτροπής) όσο και η εκτενής και εξελισσόμενη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων βρίθουν περιγραφικών και βοηθητικών εργαλείων. Η εκάστοτε, όμως, ενεργοποίηση – αξιοποίηση του ενός ή του άλλου κριτηρίου, η ανάδειξη του ενός ή του αντίθετου δεδομένου – συγκεκριμένης πτυχής μιάς κοινοτικής κατάστασης, είναι ζήτημα πολιτικής απόφασης, είτε τούτο το συνειδητοποιεί είτε όχι ο κάθε παράγοντας, ο οποίος παρεμβαίνει σε εθνικό επίπεδο λόγω αρμοδιότητας. Με άλλα λόγια, η ενεργός συμμετοχή στην διαδικασία ποιοτικής και πλήρως διαρθρωμένης συνεργασίας, την οποία εισάγει ο υπό ψήφιση Κανονισμός εφαρμογής³⁷, συνεπάγεται, ότι κάθε ένας από τους εμπλεκόμενους φορείς/παράγοντες αναλαμβάνει ή φέρει το βάρος (τον “κίνδυνο/ρίσκο”) της υλοποίησης ή της καταστρατήγησης της γενικότερης αυτής αρχής.

Πράγματι, η σύνθετη υπόσταση της αρχής της αναδιανεμητικής δικαιοσύνης (κατά νομολογιακή απόδοση) λειτουργεί ως “γέφυρα” μεταξύ διαφορετικών συστημάτων – νομοθεσιών αλλά και πρακτικών, έτσι ώστε η υφιστάμενη ανομοιογένεια να μην έχει αρνητικές επιπτώσεις στον συντονισμό, παρακωλύοντας ουσιαστικά την ελεύθερη κυκλοφορία στην ευρεία της διάσταση. Άλλωστε, η αρχή της Συνθήκης περί αγωγής (καλόπιστης) συνεργασίας (άρθρο 10 ΕΚ) επιβάλλει, κατά βάθος και σε τελευταία ανάλυση, ακόμη και την κατά περίπτωση εναρμόνιση (συγκλίνουσα εφαρμογή των εθνικών καθεστώτων κοινωνικής ασφάλειας) με την κατάργηση ή μη εφαρμογή μεμονωμένων ρυθμίσεων στο πλαίσιο τους – σε καταστάσεις, οι οποίες ενέχουν το διασυνοριακό στοιχείο και απειλούνται με μείωση ή απώλεια δικαιωμάτων ακριβώς λόγω της μετακίνησης (επιταγή, η οποία φαίνεται ως υπερπήδηση της προαναφερθείσας αρχής αλλά στην ουσία εντάσσεται στην υπέρτατη αρχή περί αναλογικότητας της Συνθήκης).

Βέβαια, όλα αυτά τα ζητήματα έχουν ήδη απασχολήσει τα κοινοτικά Όργανα, με την υιοθέτηση του Κανονισμού 883/2004 και την εν εξελίξει εξέταση του Κανονισμού εφαρμογής του, αλλά και, γενικότερα, αποτελούν αντικείμενο σοβαρής μελέτης, η οποία εντάσσεται στο πλαίσιο μιάς μείζονος προσπάθειας βελτίωσης του όλου συντονιστικού μηχανισμού.

Σημειωτέον, ότι, σε συνέχεια και προς στήριξη αυτής καθαυτής της διαδικασίας του εκσυγχρονισμού και της απλοποίησης του κοινοτικού συντονισμού, ως γνήσια λειτουργικού μηχανισμού στην καθημερινή πρακτική, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενθαρρύνει και υποστηρίζει με κάθε πρόσφορο τρόπο και σε κάθε περίπτωση μίαν εκ βάθρων αναδιάρθρωση και ουσιαστική βελτίωση των “εργαλείων” αξιόπιστης, διαρκούς και ταχείας, λόγω των συνεπειών ενδεχόμενων καθυστερήσεων, διοικητικής συνεργασίας.

Πράγματι, η εμπεριστατωμένη και άμεση αμοιβαία ανταλλαγή δεδομένων, απόψεων και εμπειριών μεταξύ διοικήσεων, εργαζομένων – ασφαλισμένων, εργοδοτών και άλλων ενδιαφερομένων παραγόντων, φαίνεται, ότι τελεί στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος και των

³⁷ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έγγραφο 9684/06 ADD 1, SOC 250, CODEC 507, 19.05.2006, Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό της διαδικασίας εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 883/2004 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας – Μερικός γενικός προσανατολισμός: Τίτλος I (Γενικές διατάξεις), Κεφάλαιο II (“Διατάξεις σχετικά με την συνεργασία και τις ανταλλαγές δεδομένων”), άρθρα 3 έως 7, Κεφάλαιο III (“Άλλες γενικές διατάξεις εφαρμογής του βασικού κανονισμού”), άρθρα 8 έως 10, και Τίτλος II (“Καθορισμός της εφαρμοστέας νομοθεσίας”) άρθρα 14 έως 21, καθώς και νέα αιτιολογική σκέψη 4α), Συμβούλιο Απασχόληση της 01.06.2006.

εντατικών εργασιών σειράς ειδικών Ομάδων Εργασίας, οι οποίες συνεπικουρούν το έργο του Συμβουλίου για την υιοθέτηση ενός περιεκτικού και ουσιαστικά λειτουργικού νέου Κανονισμού εφαρμογής, με την καταγραφή των προς συλλογή, αρχειοθέτηση και ανταλλαγή δεδομένων, τα οποία κρίνονται απαραίτητα για τους σκοπούς κάθε ειδικότερου κινδύνου – κλάδου ασφάλισης ή/και τις ανάγκες της νομοθεσίας των εμπλεκόμενων φορέων, με απώτερο στόχο την σύσταση ενός πλήρους και διαρκώς επικαιροποιούμενου ηλεκτρονικού αρχείου διακινουμένων ασφαλισμένων προσώπων, το οποίο θα αποτελεί την αντιπροσωπευτική και σφαιρική εικόνα της επαγγελματικής και ασφαλιστικής σταδιοδρομίας του διακινουμένου προσώπου.

Για όλους τους ανωτέρω λόγους, θεωρούμε, ότι την χρονική αυτή στιγμή θα ήταν άδικο μία τέτοια προσπάθεια να ανακοπεί ή να περιορισθεί σε μέρος μόνον του προβλήματος, στο οποίο θα πρέπει να αναζητηθεί μάλιστα ως λύση μία τεχνικής καθαρά φύσης και ήσσονος σημασίας απάντηση. Αντίθετα, πιστεύουμε, ότι πρέπει να ενισχυθεί μία πρωτοβουλία εμβάθυνσης στο σφαιρικότερο πρόβλημα της κινητικότητας της εργασίας και να αναληφθεί προσπάθεια από κοινού δέσμευσης των κρατών μελών να συγκλίνουν ουσιαστικά στην ακολουθούμενη πολιτική σε τομείς, οι οποίοι συνδέονται στενά και έχουν άμεση επίπτωση στην εξέλιξη των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και στο επίπεδο συντονισμού τους.

Οι πολιτικές διαστάσεις του συντονισμού θα πρέπει, κατά την άποψή μας, να εισαχθούν στην ημερήσια διάταξη του κοινοτικού διαλόγου και να συνδεθούν με το μέλλον της κοινωνικής προστασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, έτσι ώστε οι θεμελιώδεις ελευθερίες της Συνθήκης, η Στρατηγική της Απασχόλησης ή/και ο ανταγωνισμός να μην “υποβιβάζονται” σε δράσεις ad hoc, οι οποίες αλληλοσυγκρούονται ή ενίοτε αλληλοαναιρούνται.