

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

1999



2004

Επιτροπή Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής Αγοράς

19 Νοεμβρίου 2002

Μέρος 1

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

επί της πρότασης οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων

(COM(2002) 119)

Αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων – Ισχύον σύστημα και νέο κανονιστικό πλαίσιο

Επιτροπή Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής Αγοράς

Συντάκτης: Stefano Zappalà

ΤΙΤΛΟΣ: ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

1. Εισαγωγή

Η ακρόαση που πραγματοποιήθηκε την 1η Οκτωβρίου 2002, όπως επίσης και η συζήτηση που ακολούθησε σε πλαίσιο Επιτροπής Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής Αγοράς, συνετέλεσαν ώστε να προκύψουν εκτεταμένες αξιολογήσεις λίαν αρνητικές σχετικά με την υπό εξέταση πρόταση οδηγίας.

Οι κύριοι λόγοι είναι δύο:

Ο πρώτος ουσιαστικού χαρακτήρα. Δεν υφίσταται ένας σαφής διαχωρισμός του πνευματικού επαγγελματία σε σχέση με άλλα επαγγέλματα και επαγγελματικές δραστηριότητες. Η οδηγία θέτει όλα τα επαγγέλματα και όλους τους επαγγελματίες, πνευματικούς και μη, στο ίδιο επίπεδο.

Η Επιτροπή δεν αναγνωρίζει ότι η υπεράσπιση σε μια δίκη ή μια χειρουργική επέμβαση είναι κάτι το εντελώς διαφορετικό σε σχέση με την κατασκευή ενός τραπεζιού¹.

Στην πραγματικότητα η υπηρεσία που παρέχει ο πνευματικός επαγγελματίας είναι τέτοια που ο πελάτης δεν είναι σε θέση να αξιολογήσει εκ των προτέρων, και σε πολλές περιπτώσεις ούτε εκ των υστέρων, την ποιότητά της (πρόκειται για την αποκαλούμενη "ασύμμετρη πληροφόρηση"). Για το λόγο αυτό πρέπει να προβλεφθούν οι κατάλληλοι κανόνες που απορρέουν από την ανάγκη να προστατευθεί το δημόσιο συμφέρον και με στόχο να παρεμποδισθεί η παραβίαση των δικαιωμάτων των πολιτών μέσω καταχρήσεων όσον αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και την ελευθερία εγκατάστασης.

Ο δεύτερος αφορά τη νομοθετική τεχνική: δεν είναι δυνατόν να ρυθμισθούν στην ίδια νομοθετική πράξη επαγγέλματα διαφορετικά μεταξύ τους που μέχρι σήμερα υπέκειντο σε ξεχωριστές διατάξεις.

Η Επιτροπή τόνισε ότι η ενοποίηση των υφισταμένων οδηγιών σε ένα ενιαίο κείμενο είναι αίτημα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Στην πραγματικότητα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επ' ευκαιρία της έγκρισης της οδηγίας 2001/19/EK είχε ζητήσει μια ενοποίηση των υφισταμένων κειμένων. Η Επιτροπή ήταν εκείνη που τόνισε ότι θα κατέβαλε την προσπάθεια αυτή σε δύο φάσεις: σε μια πρώτη φάση σκόπευε να ενσωματώσει τις τομεακές οδηγίες σε ενιαίο πλαίσιο και "εν συνεχεία θα εξετάσει τη δυνατότητα ενοποίησης των οδηγιών σχετικά με το γενικό σύστημα ώστε να συνεχισθεί η απλούστευση της νομοθεσίας και να διευκολυνθεί περισσότερο η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, σύμφωνα με το πνεύμα των συμπερασμάτων της Συνόδου Κορυφής της Λισσαβόνας". Το Κοινοβούλιο έλαβε απλώς γνώση της πρόθεσης της Επιτροπής ζητώντας να το κρατά ενήμερο².

¹ Βλέπε σχετικά το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τους πίνακες αμοιβών και τις υποχρεωτικές αμοιβές για ορισμένα ελεύθερα επαγγέλματα, ιδίως για τους δικηγόρους και την ιδιομορφία του ρόλου και της θέσης των ελευθέρων επαγγελματιών στη σύγχρονη κοινωνία: έγγραφο B5-0247/2001, EE C 021 της 24/01/2002.

² ΟΔΗΓΙΑ 2001/19/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Μαΐου 2001, που τροποποιεί τις οδηγίες 89/48/EOK και 92/51/EOK του Συμβουλίου σχετικά με το γενικό σύστημα αναγνώρισης των επαγγελματιών προσόντων και οδηγίες 77/452/EOK, 77/453/EOK, 78/686/EOK, 78/687/EOK, 78/1026/EOK, 78/1027/EOK, 80/154/EOK, 80/155/EOK, 85/384/EOK, 85/432/EOK, 85/433/EOK και 93/16/EOK του Συμβουλίου σχετικά με τα επαγγέλματα του

Ο εισηγητής θεωρεί ότι το έργο της Επιτροπής δεν ανταποκρίνεται στα αιτήματα και τις προσδοκίες του Κοινοβουλίου όπως επίσης και της ευρείας πλειοψηφίας των ενδιαφερομένων επαγγελματικών κλάδων.

Στο έγγραφο εργασίας ο εισηγητής θα προσπαθήσει να εξετάσει εν λεπτομερεία τα προβλήματα που τίθενται υποδεικνύοντας και πιθανές λύσεις.

2. Πρόταση της Επιτροπής, το ισχύον σύστημα και το νέο κανονιστικό πλαίσιο

Η πρόταση οδηγίας περιλαμβάνει σε ένα ενιαίο κείμενο τις τρεις οδηγίες για το γενικό σύστημα αναγνώρισης των επαγγελματικών προσόντων 89/48/ΕΟΚ¹, 92/51/ΕΟΚ² και 1999/42/ΕΚ³, καθώς και την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων⁴.

Οι οδηγίες, γενικές και τομεακές, έχουν τη νομική τους βάση στα άρθρα 43 έως 45 αντιστοίχως της Συνθήκης για τα οποία το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο αναγνώρισε άμεσο αποτέλεσμα⁵.

νοσηλευτού υπευθύνου για γενικές φροντίδες, του οδοντιάτρου, του κτηνιάτρου, της μαιάς, του αρχιτέκτονα, του φαρμακοποιού και του ιατρού. Στην επίσημη εφημερίδα L 206 της 31/07/2001, σελ. 1-51, ενημέρωσε τις εν λόγω οδηγίες λαμβάνοντας υπόψη την κτηθείσα εμπειρία και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Στην κοινή δήλωση Κοινοβουλίου-Συμβουλίου-Επιτροπής το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συμφωνούν στη γνώμη σύμφωνα με την οποία είναι σημαντικό να διατίθενται ενοποιημένες εκδόσεις, εύκολα προσβάσιμες από όλους, των νομικών κειμένων που εφαρμόζονται στον τομέα της αμοιβαίας αναγνώρισης των επαγγελματικών προσόντων. Για το σκοπό αυτό, η έγκριση των οδηγιών (ελεύθερη κυκλοφορία ιατρών) του Συμβουλίου και (τρίτο γενικό σύστημα) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου είχε ως συνέπεια σημαντικό έργο κωδικοποίησης. Εξάλλου, η Επιτροπή έθεσε στη διάθεση των χρηστών τον οδηγό χρήσεως του γενικού συστήματος αναγνώρισης των επαγγελματικών προσόντων.

Η Επιτροπή προτίθεται να συνεχίσει την προσπάθεια αυτή σε δύο φάσεις: σε μια πρώτη φάση θα προβεί στην ενσωμάτωση των τομεακών οδηγιών σε ένα ενιαίο πλαίσιο. Στη συνέχεια θα εξετάσει τη δυνατότητα να προχωρήσει στην ενοποίηση των οδηγιών σχετικά με το γενικό σύστημα προκειμένου να επιτύχει την απλοποίηση της νομοθεσίας και να διευκολύνει περαιτέρω την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών υπό το πρίσμα των συμπερασμάτων της Διάσκεψης Κορυφής της Λισσαβόνας.

Εξάλλου η Επιτροπή θα εξετάσει την εξέλιξη της συγκεκριμένης εκπαίδευσης των γενικών ιατρών στα κράτη μέλη και την οντότητα των ενδεχομένων προβλημάτων που θα προκύψουν από τις διαφορές όσον αφορά τη διάρκεια της εκπαίδευσης. Εάν χρειασθεί, η Επιτροπή θα υποβάλει προτάσεις για έναν περαιτέρω συντονισμό σχετικά. Η Επιτροπή θα παρουσιάσει την έκβαση των εργασιών της το 2003 το αργότερο.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο λαμβάνουν γνώση των προθέσεων της Επιτροπής που θα τα κρατήσει ενήμερα όσον αφορά τις προόδους.

¹ ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 21ης Δεκεμβρίου 1988 σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων ανώτερης εκπαίδευσης για επαγγελματικές εκπαιδεύσεις ελάχιστης διάρκειας τριών ετών (89/48/ΕΟΚ) ΕΕ L 019 της 24/01/1989, σελ. 16-23.

² ΟΔΗΓΙΑ 92/51/ΕΟΚ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 18ης Ιουνίου 1992 σχετικά με ένα δεύτερο γενικό σύστημα αναγνώρισης της επαγγελματικής εκπαίδευσης που ενσωματώνει την οδηγία 89/48/ΕΟΚ ΕΕ L 209 της 24/07/1992, σελ. 25-45.

³ ΟΔΗΓΙΑ 1999/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 7ης Ιουνίου 1999 που καθιερώνει ένα μηχανισμό αναγνώρισης των προσόντων για τις επαγγελματικές δραστηριότητες που ρυθμίζονται από τις οδηγίες ελευθέρωσης και τις οδηγίες που προβλέπουν μεταβατικά μέτρα και ολοκληρώνουν το γενικό σύστημα αναγνώρισης των προσόντων ΕΕ L 201 της 31/07/1999, σελ. 77-93.

⁴ Οι τομεακές οδηγίες είναι οι ακόλουθες: 77/452/ΕΟΚ, 77/453/ΕΟΚ, 78/686/ΕΟΚ, 78/687/ΕΟΚ, 78/1026/ΕΟΚ, 78/1027/ΕΟΚ, 80/154/ΕΟΚ, 80/155/ΕΟΚ, 85/384/ΕΟΚ, 85/432/ΕΟΚ, 85/433/ΕΟΚ και 93/16/ΕΟΚ του Συμβουλίου, σχετικά με τα επαγγέλματα του νοσηλευτού υπευθύνου για γενικές φροντίδες, του οδοντιάτρου, του κτηνιάτρου, της μαιάς, του αρχιτέκτονα, του φαρμακοποιού και του ιατρού.

⁵ Οι πρώτες αποφάσεις ήταν της 21ης Ιουνίου 1974, Reyners, υπόθεση C-2/74 συλ. σελ. 1299 και απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1974, Van Binsbergen, υπόθεση C-33/74 συλ. σελ. 1299.

Τα γενικά συστήματα και οι τομεακές οδηγίες πραγματοποιούν ωστόσο την αναγνώριση κατά διαφορετικό τρόπο.

Το γενικό σύστημα βασίζεται στην αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης. Συγκεκριμένα, η αναγνώριση πραγματοποιείται βάσει μιας κατά περίπτωση εξέτασης του εκπαιδευτικού και επαγγελματικού κύκλου του αιτούντος και σε περίπτωση μη ισοδυναμίας προβλέπεται η δυνατότητα που έχει το κράτος υποδοχής να επιβάλλει αντισταθμιστικά μέτρα, πρακτικές ασκήσεις προσαρμογής ή δοκιμασίες επάρκειας κατ' επιλογήν του αιτούντος¹.

Διαφορετική είναι η περίπτωση των διοικητικών, νομικών επαγγελμάτων για τα οποία η επιλογή του αντισταθμιστικού μέτρου εναπόκειται στην αρμόδια αρχή του κράτους μέλους υποδοχής.

Το τομεακό σύστημα είναι, αντίθετα, διαρθρωμένο σε δύο επίπεδα:

α) μια οδηγία συντονισμού που πραγματοποιεί την τυποποίηση των εκπαιδευτικών τίτλων, β) μια οδηγία αναγνώρισης που προβλέπει τις διαδικασίες για την αυτόματη αναγνώριση αφού εξακριβωθεί η αντιστοιχία του κύκλου σπουδών στα καθορισθέντα κριτήρια.

Στο πλαίσιο του τομεακού συστήματος η μέθοδος που ακολουθείται για τους αρχιτέκτονες και τους δικηγόρους είναι με τη σειρά της συγκεκριμένη.

Η οδηγία 85/384/ΕΟΚ² ρυθμίζει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και την ελευθερία εγκατάστασης των αρχιτεκτόνων και προβλέπει, μεταξύ άλλων, την ένδειξη ειδικών διπλωμάτων και σε ορισμένες περιπτώσεις ακόμη και τα εκπαιδευτικά ιδρύματα, τα διπλώματα των οποίων επιτρέπουν την αυτόματη αναγνώριση.

Οι δικηγόροι εμπίπτουν με τη σειρά τους σε δύο οδηγίες: στην οδηγία 77/249/ΕΟΚ³ που ρυθμίζει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και την οδηγία 98/05/ΕΚ⁴ που ρυθμίζει την ελευθερία εγκατάστασης. Η εγκατάσταση με τον τίτλο σπουδών στη χώρα υποδοχής πραγματοποιείται κατόπιν τριετούς κανονικής και διαρκούς άσκησης του επαγγέλματος υπό την επίβλεψη ενός δικηγόρου της χώρας υποδοχής.

Οι δικηγόροι έχουν ακόμη τη δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν την οδηγία 89/48/ΕΟΚ και να τύχουν αναγνώρισης με αντισταθμιστικά μέτρα⁵.

Πρόκειται για συστήματα που μέσα στη διαφορετικότητά τους έδωσαν καλά αποτελέσματα εννοώντας την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και την ελευθερία εγκατάστασης των επαγγελματιών εντός της Ένωσης και τούτο είναι σημαντικό να υπογραμμισθεί, όπως έγινε

¹ Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, απόφαση της 7ης Μαΐου 1991, Βλασοπούλου, υπόθεση C-340/89, συλ. σελ. I-2357.

² ΟΔΗΓΙΑ 85/384/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 10ης Ιουνίου 1985 σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση των πτυχίων, πιστοποιητικών και λοιπών τίτλων σπουδών στον τομέα της αρχιτεκτονικής με μέτρα προκειμένου να διευκολύνεται η ουσιαστική άσκηση του δικαιώματος εγκατάστασης και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, ΕΕ L 223 της 21.08.1985, σελ. 15-25.

³ ΟΔΗΓΙΑ 77/249/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 22ας Μαρτίου 1977 με σκοπό να διευκολυνθεί η ουσιαστική άσκηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών εκ μέρους των δικηγόρων, ΕΕ L 078 της 26.03.1977, σελ. 17-18.

⁴ ΟΔΗΓΙΑ 98/05/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Φεβρουαρίου 1998 με σκοπό να διευκολυνθεί η μόνιμη άσκηση του επαγγέλματος του δικηγόρου σε ένα κράτος μέλος διάφορο εκείνου εντός του οποίου αποκτήθηκε το πτυχίο, ΕΕ L 077 της 14.03.1998, σελ. 36-43.

⁵ Έτσι προβλέπει το άρθρο 10 της οδηγίας 98/05/ΕΚ.

σε πλαίσιο σεβασμού των σημαντικών διαφορών που υφίστανται ως προς τη διοργάνωση και τη ρύθμιση των επαγγελμάτων, στο εσωτερικό των κρατών μελών.

Λαμβάνοντας υπόψη την πολυπλοκότητα και την ιδιομορφία των μεμονωμένων επαγγελμάτων και των μεμονωμένων εθνικών νομοθεσιών σχετικά με τα μεμονωμένα επαγγέλματα, η δια της βίας ομοιογένεια είναι κάτι το ανώφελο που το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν επιθυμεί¹.

Αξίζει μάλλον τον κόπο να διατηρηθούν αμφότερα τα πρότυπα, γενικό και τομεακό, αφήνοντας στο διάλογο μεταξύ των αντιπροσωπευτικών οργανώσεων των ελευθέρων επαγγελμάτων που θα αναγνωρισθούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, την ελευθερία να επιλέξουν μεταξύ γενικού και τομεακού συστήματος.

Η πρόταση οδηγίας θα έπρεπε, ως εκ τούτου, να τροποποιηθεί σε μεγάλο βαθμό.

Θα έπρεπε να προβλέπονται:

α) δύο οδηγίες του γενικού συστήματος, μία για τα ελεύθερα επαγγέλματα, ενοποιώντας τις οδηγίες 89/48/ΕΟΚ και 92/51/ΕΟΚ και η άλλη για τα επαγγέλματα της βιομηχανίας του εμπορίου και της βιοτεχνίας διατηρώντας σε ισχύ τη λίαν πρόσφατη οδηγία 1999/42/ΕΚ που δεν έχει ακόμη μεταφερθεί σε όλα τα εθνικά δίκαια·

β) θα έπρεπε να διατηρηθούν οι ισχύουσες τομεακές οδηγίες, με πρόσκληση στην Επιτροπή να παρουσιάσει προτάσεις για μια ακόμη τομεακή οδηγία για τα επαγγέλματα που το επιθυμούν. Μεταξύ αυτών οι μηχανικοί που έχουν ήδη συντάξει ένα σχέδιο τομεακής οδηγίας.

Οι γενικές αρχές που καθορίζονται στη νέα οδηγία ως προς το γενικό σύστημα, θα έπρεπε να ισχύουν και για τις τομεακές οδηγίες στην περίπτωση που στην τομεακή οδηγία δεν υπάρχει ειδική διάταξη.

Για λόγους συνέπειας, τα επαγγέλματα που αποτελούν αντικείμενο των τομεακών οδηγιών δεν θα έπρεπε ωστόσο να μπορούν να χρησιμοποιούν το γενικό σύστημα αναγνώρισης.

Πράγματι, το τομεακό σύστημα χάνει το λόγο ύπαρξής του στην περίπτωση που το γενικό σύστημα εφαρμόζεται αυτόματα όταν δεν τηρούνται οι ελάχιστοι όροι εκπαίδευσης ή επαγγελματικής πείρας οι οποίοι προβλέπονται από το τομεακό σύστημα. Θα εδημιουργούντο εξάλλου δύο κατηγορίες επαγγελματιών στο πλαίσιο του ιδίου επαγγέλματος ανάλογα με το σύστημα αναγνώρισης που χρησιμοποιείται.

¹ Το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 5ης Απριλίου 2001 τονίζει σχετικά: "Θεωρεί ότι πρέπει να γίνουν σεβαστές, εφαρμόζοντας την αρχή της επικουρικότητας, οι διαφορές που έχουν τις ρίζες τους στον πολιτισμό, τη νομική ιστορία, την κοινωνιολογία και την εθνολογία των διαφόρων επαγγελματικών κλάδων των κρατών μελών".