



Απόσπαση εργαζομένων

Όπως ορίζεται στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ελευθερία εγκατάστασης και η ελευθερία παροχής υπηρεσιών διασφαλίζουν τη κινητικότητα των επιχειρήσεων και των επαγγελματιών εντός της ΕΕ. Ωστόσο, για να διασφαλιστούν η δίκαιη κινητικότητα και ο ανταγωνισμός, υπάρχουν επίσης ειδικές νομοθετικές πράξεις της ΕΕ που διέπουν τα δικαιώματα των αποσπασμένων εργαζομένων.

Νομική βάση

Άρθρα 54 και 56 έως 62 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

Στόχοι

Ο αποσπασμένος εργαζόμενος είναι ένας εργαζόμενος που έχει σταλεί από τον εργοδότη του να παράσχει μια υπηρεσία σε άλλο κράτος μέλος της ΕΕ σε προσωρινή βάση. Η νομοθεσία της ΕΕ για τους αποσπασμένους εργαζομένους θεωρείται γενικά μια στοχοθετημένη προσπάθεια για τη ρύθμιση και την ισορροπία των ακόλουθων δύο αρχών:

- δημιουργία ισότιμων όρων ανταγωνισμού για τη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών κατά τρόπον ώστε αυτή να μην υπόκειται, στο μέτρο του δυνατού, σε περιορισμούς·
- προστασία των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων με την κατοχύρωση μιας κοινής δέσμης κοινωνικών δικαιωμάτων προκειμένου να αποτρέπονται η αθέμιτη μεταχείριση και η δημιουργία εργατικού δυναμικού χαμηλού κόστους.

Επιτεύγματα

A. Ιστορικό της οδηγίας για την απόσπαση εργαζομένων Υποστήριξη της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών

Το ιστορικό και η νομική βάση της οδηγίας για την απόσπαση εργαζομένων (OAE) απορρέουν από την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (άρθρο 56 της ΣΛΕΕ) και από τη δέσμευση της ΕΕ να καταργήσει τα εμπόδια στην ελεύθερη διασυνοριακή κυκλοφορία των υπηρεσιών εντός της εσωτερικής αγοράς. Όταν η Ευρωπαϊκή Ένωση διευρύνθηκε το 1986, με την προσχώρηση της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, το ζήτημα της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών αποτέλεσε το επίκεντρο των συζητήσεων για την εσωτερική αγορά. Μετά μία δεκαετία νομοθετικού αδιεξόδου, μια απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (C-113/89), σε συνδυασμό με την προσχώρηση της Αυστρίας, της Φινλανδίας και της Σουηδίας, οδήγησαν τελικά στην έκδοση οδηγίας για τη ρύθμιση της κατάστασης των αποσπασμένων εργαζομένων.

Η οδηγία εκδόθηκε στις 16 Δεκεμβρίου 1996. Η οδηγία αυτή θέσπισε μια δέσμη «αυστηρών» ελάχιστων όρων απασχόλησης και συνθηκών εργασίας (όπως μέγιστη διάρκεια εργασίας, ελάχιστη διάρκεια ετήσιας άδειας μετ' αποδοχών, κατώτατη αμοιβή, υγεία και ασφάλεια στην εργασία κ.λπ.), η οποία πρέπει να τηρείται σύμφωνα με την αρχή του κράτους υποδοχής. Σε ό,τι

αφορά τις υπόλοιπες πτυχές της σχέσης εργασίας θα εξακολουθούσαν να ισχύουν οι διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας της χώρας αποστολής. Όσον αφορά την κοινωνική ασφάλιση, οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι εξακολουθούσαν να είναι ασφαλισμένοι στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης της χώρας καταγωγής τους, υπό την προϋπόθεση ότι η απόσπαση διαρκούσε — σε γενικές γραμμές — λιγότερο από δύο έτη. Όσον αφορά τη φορολογία η χώρα αποστολής διατηρούσε για 183 ημέρες το δικαίωμα να επιβάλει φόρο εισοδήματος, με το δικαίωμα αυτό να μεταφέρεται στη χώρα υποδοχής μόνο μετά την παρέλευση αυτής της περιόδου.

Ως εκ τούτου, διαφορές στο κόστος εργασίας μεταξύ τοπικών και αποσπασμένων εργαζομένων, οι οποίοι έχουν κατά μέσο όρο αποσπαστεί για διάστημα μεταξύ 3 και 4 μηνών, θα μπορούσαν επίσης να είναι σημαντικές, ανάλογα με το επίπεδο των μισθών, των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και του φόρου εισοδήματος που πρέπει να καταβληθεί.

Κατά τα έτη που ακολούθησαν την έκδοση της ΟΑΕ, η εφαρμογή, η νομική ερμηνεία και η ρύθμιση της ειδικής περίπτωσης των αποσπασμένων εργαζομένων ανέδειξε τρεις συγκεκριμένες προκλήσεις:

- αύξηση της μισθολογικής ψαλίδας και απόκλιση του εργασιακού κόστους, στοιχεία που κατέστησαν πιο ελκυστική, για τις επιχειρήσεις, τη χρήση αποσπασμένων εργαζομένων· κατά συνέπεια, ο αριθμός των αποσπάσεων αυξήθηκε κατά 44,4% μεταξύ 2010 και 2014·
- ένα περιβάλλον που ευνοεί τις αθέμιτες πρακτικές, όπως η απόσπαση εκ περιτροπής ή οι πρακτικές των εικονικών εταιρειών, οι οποίες εκμεταλλεύονταν τα κενά της οδηγίας για να καταστρατηγήσουν τη νομοθεσία για την απασχόληση και την κοινωνική ασφάλιση και να εμπλακούν σε δραστηριότητες σε άλλα κράτη μέλη·
- έλλειψη σαφήνειας στα καθιερωμένα πρότυπα και αδυναμίες στη συνεργασία μεταξύ των αρχών, τόσο εντός των κρατών μελών όσο και διασυνοριακά, με τη δημιουργία προβλημάτων στα όργανα επιβολής του νόμου.

Λαμβανομένων υπόψη των ρυθμίσεων κοινωνικής πολιτικής που εισήχθησαν στις ευρωπαϊκές συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Συνθήκης της Λισαβόνας το 2007, αμφισβητήθηκε το κατά πόσον η ΟΑΕ του 1996 συνιστούσε κατάλληλο νομοθετικό μέσο που διασφάλιζε ισότιμους όρους ανταγωνισμού για την ελεύθερη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών, παρέχοντας ταυτόχρονα μια επαρκή βάση για τα κοινωνικά δικαιώματα των εργαζομένων. Στις περιπτώσεις που η εφαρμογή και επιβολή ελάχιστων προτύπων απασχόλησης επαφίεται από την ΟΑΕ στα κράτη μέλη, εναπόκειται στο ΔΕΕ να ερμηνεύσει νομολογιακά την ορολογία της ΟΑΕ. Ωστόσο, οι αποφάσεις του ΔΕΕ μετά την έκδοση της ΟΑΕ δεν παρείχαν την απαιτούμενη νομική σαφήνεια. Όπως σωστά επεσήμανε η Επιτροπή, η απουσία σαφούς προτύπου επέφερε αβεβαιότητα σχετικά με τους κανόνες και πρακτικές δυσκολίες για τα όργανα που ήταν επιφορτισμένα με την επιβολή των κανόνων στο κράτος μέλος υποδοχής· για τους παρόχους υπηρεσιών κατά τον καθορισμό των οφειλόμενων στους αποσπασμένους εργαζόμενους μισθών· και για την ενημέρωση των αποσπασμένων εργαζομένων για τα δικαιώματά τους. Επιπλέον, με τις τέσσερις αποφάσεις του 2007/2008 στις υποθέσεις Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Ruffert (C-346/06) και Επιτροπής κατά Λουξεμβούργου (C-319/06), το ΔΕΕ έχει μετατρέψει τα πρότυπα απασχόλησης που είχαν αρχικά σχεδιαστεί ως ελάχιστα πρότυπα στην ΟΑΕ σε ένα «ανώτατο όριο» όρων και προϋποθέσεων απασχόλησης. Στο μεσοδιάστημα, ωστόσο, το ΔΕΕ έχει εκδώσει δύο αποφάσεις με πιο προστατευτικό περιεχόμενο για τους αποσπασμένους εργαζόμενους: στην υπόθεση Sähköalojen ammattiliittory (C-396/13), απεφάνθη ότι η κατάταξη των εργαζομένων σε διαφορετικές μισθολογικές κατηγορίες, οι οποίες είναι καθολικά δεσμευτικές και διαφανείς σε μια συλλογική σύμβαση, πρέπει να ισχύει και για τους αποσπασμένους εργαζόμενους. Πιο πρόσφατα, το ΔΕΕ έκρινε στην υπόθεση Regio-Post (C-115/14), ότι τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν από τους υποβάλλοντες προσφορές

κατά τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων και από τους υπεργολάβους τους να καταβάλλουν στους εργαζομένους τους ένα καθορισμένο ελάχιστο μισθό.

B. Μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση των επιδόσεων

Λόγω αυτών των αδυναμιών, η Επιτροπή συνέχισε τη μεταρρύθμιση σε μια προσπάθεια να επικαιροποιήσει την αρχική ΟΑΕ και να ενισχύσει την επιβολή της νομοθεσίας. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές έλαβαν υπόψη τις επικαιροποιήσεις των ευρωπαϊκών συνθηκών και τα μεταβαλλόμενα πρότυπα κινητικότητας. Το 2016 υπήρχαν 2,3 εκατομμύρια αποσπασμένοι εργαζόμενοι στην ΕΕ, ενώ τα έξι προηγούμενα έτη η απόσπαση είχε αυξηθεί κατά 69%.

Οι δύο κύριες νομοθετικές προτάσεις:

1. Οδηγία εφαρμογής 2014/67/ΕΕ

Η εν λόγω οδηγία δημιουργεί ένα κοινό νομικό πλαίσιο για τον τρόπο αναγνώρισης μιας πραγματικής απόσπασης εργαζομένων και επιτρέπει μια πιο ομοιόμορφη υλοποίηση, εφαρμογή και επιβολή των κοινών προτύπων. Αποσαφηνίζει τον ορισμό της απόσπασης και καθορίζει τις αρμοδιότητες των κρατών μελών για την επαλήθευση της συμμόρφωσης με την ΟΑΕ, ιδίως σε τομείς με μεγαλύτερο κίνδυνο εσφαλμένης πρακτικής, όπως είναι οι κατασκευαστικός τομέας ή οι οδικές εμπορευματικές μεταφορές. Επιδιώκει την επίτευξη καλύτερης συνεργασίας μεταξύ των εθνικών αρχών που είναι αρμόδιες για την απόσπαση, με την επιβολή της υποχρέωσης ανταπόκρισης σε αιτήματα παροχής βοήθειας και με τον καθορισμό των προθεσμιών για την ανταπόκριση σε αιτήματα παροχής πληροφοριών. Τέλος, οι διοικητικές κυρώσεις και τα πρόστιμα που επιβάλλονται σε παρόχους υπηρεσιών από ένα κράτος μέλος μπορούν πλέον να επιβληθούν και να ανακτηθούν σε άλλο κράτος μέλος.

1. Αναθεώρηση της οδηγίας για την απόσπαση εργαζομένων (Ιούνιος 2018)

Τον Μάρτιο του 2016, η Επιτροπή πρότεινε την αναθεώρηση της αρχικής ΟΑΕ (96/71/ΕΚ) με σκοπό τη διασφάλιση της εφαρμογής του εργατικού δικαίου του κράτους μέλους υποδοχής σε περίπτωση μακροχρόνιας απόσπασης και την αντιμετώπιση ζητημάτων όπως η ίση αμοιβή, η δυνατότητα εφαρμογής των συλλογικών συμβάσεων και η μεταχείριση όσων εργάζονται μέσω εταιρειών προσωρινής απασχόλησης.

Μετά τη δημοσίευση της πρότασης αυτής, τα κοινοβούλια 11 κρατών μελών υπέβαλαν αιτιολογημένη γνώμη, προκαλώντας κατ' αυτόν τον τρόπο έναν έλεγχο επικουρικότητας — τη λεγόμενη διαδικασία κίτρινης κάρτας. Στις περισσότερες γνώμες αποδοκιμάστηκε το γεγονός ότι η αρχή της «ίσης αμοιβής για ίση εργασία» θα προκαλούσε ανταγωνιστικό μειονέκτημα για τους εργαζομένους τους και ότι τα κράτη μέλη θα έχαναν το δικαίωμά τους να αποφασίζουν σχετικά με τους βασικούς όρους εργασίας και απασχόλησης των αποσπασμένων εργαζομένων μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης, όπως προβλέπεται στη οδηγία για την προσωρινή απασχόληση (ΟΠΑ) του 2008.

Ύστερα από εντατικές διαπραγματεύσεις μεταξύ της Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το Συμβούλιο εξέδωσε την αναθεωρημένη οδηγία στις 21 Ιουνίου 2018. Η τελική μορφή διατηρεί πολλά από τα βασικά στοιχεία που προτείνει η Επιτροπή, αλλά με ορισμένες τροποποιήσεις:

- Μακροχρόνια απόσπαση: Η απόσπαση μπορεί να διαρκέσει έως και 12 μήνες, με πιθανή εξάμηνη παράταση (η Επιτροπή είχε προτείνει αρχικά 24 μήνες). Μετά την περίοδο αυτή, θα εφαρμόζονται οι διατάξεις του εργατικού δικαίου του κράτους μέλους υποδοχής.
- Αμοιβή: Όλοι οι κανόνες της χώρας υποδοχής που ισχύουν για τους τοπικούς εργαζομένους θα ισχύουν και για όλους τους αποσπασμένους εργαζομένους από την πρώτη ημέρα, δηλαδή θα ισχύει η αρχή της ίσης αμοιβής για την ίδια εργασία στον ίδιο τόπο. Όσον αφορά

άλλα στοιχεία της αμοιβής, η αναθεώρηση εισάγει σαφέστερους κανόνες για τα επιδόματα, ενώ τα έξοδα ταξιδιού, διαμονής και διατροφής δεν εκπίπτουν από τους μισθούς των εργαζομένων. Όπως προβλέπεται στην οδηγία εφαρμογής, τα υποχρεωτικά στοιχεία που συνιστούν την αμοιβή σε ένα κράτος μέλος πρέπει να είναι διαθέσιμα σε ενιαίο εθνικό δικτυακό τόπο.

- Συνθήκες εργασίας: Τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν ευρείες, αντιπροσωπευτικές περιφερειακές ή τομεακές συλλογικές συμβάσεις. Παλαιότερα, αυτό ίσχυε μόνο για συλλογικές συμβάσεις γενικής εφαρμογής στον κατασκευαστικό τομέα. Όσον αφορά τις συνθήκες διαμονής στη χώρα υποδοχής, πρέπει να ισχύουν οι υφιστάμενοι εθνικοί κανόνες για τους τοπικούς εργαζομένους οι οποίοι βρίσκονται για εργασία εκτός του τόπου κατοικίας τους.
- Αποσπασμένοι εργαζόμενοι μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης: Η αναθεωρημένη ΟΑΕ διασφαλίζει την ίση μεταχείριση των αποσπασμένων εργαζομένων μέσω εταιρειών προσωρινής απασχόλησης. Οι ίδιοι όροι που ισχύουν για τους εθνικούς οργανισμούς προσωρινής απασχόλησης θα ισχύουν και για τους διασυνοριακούς αυτούς φορείς που προσλαμβάνουν εργαζομένους.
- Μεταφορές: Τα νέα στοιχεία της οδηγίας θα εφαρμοστούν στον τομέα των μεταφορών μόλις τεθεί σε εφαρμογή η ειδική νομοθεσία της ΕΕ για τον τομέα αυτό (επί του παρόντος υπό διαπραγμάτευση).

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει διαδραματίσει ηγετικό ρόλο στον τομέα της νομοθεσίας σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών. Έχει διαδραματίσει αποφασιστικό ρόλο στις συζητήσεις για τη ρύθμιση και τους κανόνες για τους αποσπασμένους εργαζομένους, και από το 2004 και μετά έχει εγείρει το ζήτημα της ανάγκης βελτίωσης της ΟΑΕ (βλ. [μελέτη](#) του Κοινοβουλίου του Ιουνίου του 2016).

Κατά τις διαπραγματεύσεις για την αναθεώρηση της ΟΑΕ, το Κοινοβούλιο ζήτησε συγκεκριμένα «ίση αμοιβή για ίση εργασία» και να μπορούν τα κράτη μέλη να εφαρμόζουν περιφερειακές, τομεακές ή κλαδικές συμφωνίες. Επιπλέον, επεδίωξε να δώσει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη, μέσω ρήτρας αναθεώρησης, να επιβάλει στις αλλοδαπές επιχειρήσεις τις ίδιες εθνικές υποχρεώσεις σε περίπτωση υπεργολαβίας. Έχει επίσης περάσει με επιτυχία ένα διετές χρονικό διάστημα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο και εφαρμογής της οδηγίας.

Susanne Kraatz
10/2018