



---

Επιτροπή Νομικών Θεμάτων  
Ο Πρόεδρος

---

15.6.2017

Κύριο Thomas Händel  
Πρόεδρο  
Επιτροπή Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων  
ΒΡΥΞΕΛΛΕΣ

Θέμα: Γνωμοδότηση σχετικά με τον έλεγχο της νομικής βάσης της πρότασης της Επιτροπής για έκδοση οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων (COM(2016)0128 – C8-0114/2016 – 2016/0070(COD))

Κύριε Πρόεδρε,

Με επιστολή της 24ης Μαρτίου 2017, ζητήσατε από την Επιτροπή Νομικών Θεμάτων να εξετάσει, σύμφωνα με το άρθρο 39 παράγραφος 2 του Κανονισμού, την καταλληλότητα της νομικής βάσης της ανωτέρω πρότασης της Επιτροπής.

Η επιτροπή εξέτασε το ζήτημα που μνημονεύεται ανωτέρω κατά τη συνεδρίασή της στις 12 Ιουνίου 2017.

Η απόσπαση εργαζομένων διέπεται από την οδηγία 96/71/ΕΚ, η οποία εγκρίθηκε επί τη βάση του άρθρου 57 της ΣΕΚ και του άρθρου 66 της ΣΕΚ. Τα εν λόγω άρθρα αντιστοιχούν πλέον στα άρθρα 53 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ και 62 της ΣΛΕΕ, επί των οποίων η Επιτροπή βάσισε την πρότασή της για την τροποποίηση της οδηγίας.

Με το σχέδιο έκθεσης των συνεισηγητών στην επιτροπή EMPL ζητείται να οριστούν το άρθρο 151 της ΣΛΕΕ και το άρθρο 153 παράγραφος 1 στοιχεία α) και β) ως πρόσθετες νομικές βάσεις, και έχουν κατατεθεί τροπολογίες με σκοπό είτε να προστεθούν εξ ολοκλήρου στη νομική βάση τα άρθρα 46, 56 ή το άρθρο 153 της ΣΛΕΕ είτε να αντικατασταθεί το άρθρο 53 παράγραφος 1 με τα άρθρα 54 και 56 της ΣΛΕΕ.

Κατά τη συνεδρίασή της στις 12 Ιουνίου 2017, η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων αποφάσισε με 13 ψήφους υπέρ, 11 κατά και 1 αποχή<sup>1</sup> να σας συστήσει ότι πρέπει να διατηρηθούν οι νομικές

---

<sup>1</sup> Παρόντες κατά την τελική ψηφοφορία ήταν οι εξής βουλευτές: Pavel Svoboda (πρόεδρος), Lidia Joanna

βάσεις που πρότεινε η Επιτροπή, δηλαδή το άρθρο 53 της ΣΛΕΕ και το άρθρο 62 της ΣΛΕΕ, καθώς αποτελούν την κατάλληλη νομική βάση για την προτεινόμενη τροποποιητική οδηγία. Το άρθρο 153 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ θα πρέπει να εξεταστεί ως συμπληρωματική νομική βάση, ιδίως εάν ενισχυθεί περαιτέρω η έμφαση που αποδίδει το Κοινοβούλιο στην προστασία των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων. Εάν το άρθρο 153 της ΣΛΕΕ προστεθεί ως νομική βάση θα ήταν σκόπιμο να γίνει μνεία στο άρθρο 153 παράγραφος 1 στοιχεία α) και β) της ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 153 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ.

## 1. Ιστορικό

Η απόσπαση εργαζομένων διέπεται από την οδηγία 96/71/ΕΚ, η οποία εγκρίθηκε επί τη βάσει του άρθρου 57 της ΣΕΚ και του άρθρου 66 της ΣΕΚ. Τα εν λόγω άρθρα αντιστοιχούν πλέον στα άρθρα 53 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ και 62 της ΣΛΕΕ, δηλαδή στα άρθρα επί των οποίων η Επιτροπή βάσισε την πρότασή της για την τροποποίηση της οδηγίας.

Η οδηγία 96/71 καθορίζει το κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ για την προώθηση και τη διευκόλυνση της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών μέσω της προσωρινής απόσπασης εργαζομένων σε άλλο κράτος μέλος. Πιο πρόσφατα εγκρίθηκε η οδηγία για την εφαρμογή 2014/67/ΕΕ, με σκοπό να ενισχυθούν τα διαθέσιμα μέσα για την καταπολέμηση και την επιβολή κυρώσεων σε περιπτώσεις καταστρατήγησης, απάτης και κατάχρησης στον τομέα της απόσπασης εργαζομένων.

Σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες, οι εταιρείες αποστολής αποσπασμένων εργαζομένων πρέπει να συμμορφώνονται με μια βασική δέσμη δικαιωμάτων της χώρας υποδοχής, συμπεριλαμβανομένων των *ελάχιστων* αμοιβών. Η πρόβλεψη αυτή προκαλεί σημαντικές μισθολογικές διαφορές μεταξύ των αποσπασμένων και των τοπικών εργαζομένων στις χώρες υποδοχής, που εκτιμάται ότι κυμαίνονται από 10 % έως 50 % ανάλογα με τις χώρες και τους τομείς και, ως εκ τούτου, στρεβλώνονται οι ίσοι όροι ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων, καθώς παρέχεται πλεονέκτημα όσον αφορά το κόστος εργασίας στις επιχειρήσεις αποστολής σε σχέση με τις τοπικές επιχειρήσεις στα κράτη μέλη υποδοχής.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση της πρότασης, η οδηγία 96/71 είχε ως σκοπό να επιτευχθεί ισορροπία μεταξύ των στόχων της προώθησης και διευκόλυνσης της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών, της παροχής προστασίας στους αποσπασμένους εργαζομένους και της εξασφάλισης ισότιμων όρων ανταγωνισμού μεταξύ αλλοδαπών και εθνικών ανταγωνιστών, μια ισορροπία που έως τότε δεν είχε επιτευχθεί. Για την «επανεξισορρόπηση» της οδηγίας, η πρόταση καθιερώνει την αρχή «ίσοι κανόνες για τις αμοιβές για ίση εργασία» και δεν απαιτεί πλέον απλώς την καταβολή του κατώτατου μισθού, ενώ διευρύνει την παραπομπή σε δεσμευτικού χαρακτήρα συλλογικές συμβάσεις γενικής εφαρμογής σε όλους τους τομείς.

---

Geringer de Oedenberg (αντιπρόεδρος), Jean-Marie Cavada (αντιπρόεδρος), Laura Ferrara (αντιπρόεδρος), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Dominique Bilde (αναπλ. της Marie-Christine Boutonnet, σύμφωνα με το άρθρο 200 παράγραφος 2 του Κανονισμού), Antanas Guoga, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Danuta Jazłowiecka (αναπλ. του Tadeusz Zwiefka, σύμφωνα με το άρθρο 200 παράγραφος 2 του Κανονισμού), Sylvia-Yvonne Kaufmann, Katerina Konečná (αναπλ. του Jiří Maštálka, σύμφωνα με το άρθρο 200 παράγραφος 2 του Κανονισμού), Merja Kyllönen (αναπλ. του Κώστα Χρυσόγονου, σύμφωνα με το άρθρο 200 παράγραφος 2 του Κανονισμού), Gilles Lebreton, Victor Negrescu, António Marinho e Pinto, Emil Radev, Dariusz Rosati (αναπλ. της Rosa Estaràs Ferragut, σύμφωνα με το άρθρο 200 παράγραφος 2 του Κανονισμού), Virginie Rozière, Sajjad Karim, Elly Schlein (αναπλ. της Evelyn Regner, σύμφωνα με το άρθρο 200 παράγραφος 2 του Κανονισμού), József Szájer, Axel Voss, Kosma Zlotowski.

Σύμφωνα με την πρόταση, το εργατικό δίκαιο του κράτους μέλους υποδοχής θα εφαρμόζεται σε μακροχρόνιες αποσπάσεις που υπερβαίνουν τους 24 μήνες, μέσω τεκμηρίου ότι το κράτος μέλος υποδοχής αποτελεί τον συνήθη τόπο εργασίας. Η επιλογή των 24 μηνών είναι δικαιολογημένη, συνάδει, δηλαδή, με τους κανόνες συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Επίσης, η πρόταση αποσκοπεί να καθιερώσει ίση αμοιβή μεταξύ αποσπασμένων εργαζομένων σε αλυσίδες υπεργολαβίας και εργαζομένων στον κύριο εργολήπτη, μέσω της εφαρμογής των όρων εργασίας του τελευταίου, συμπεριλαμβανομένων των συμφωνιών σε επίπεδο εταιρείας, εάν υπάρχουν, καθώς και της υποχρεωτικής εφαρμογής των ίσων όρων και συνθηκών για τους αποσπασμένους εργαζομένους από υπηρεσία προσωρινής απασχόλησης με τους εργαζομένους που έχουν προσληφθεί επιτόπου.

## **2. Σχετικά άρθρα της Συνθήκης**

Η πρόταση της Επιτροπής βασίζεται στα άρθρα 53 και 62 της ΣΛΕΕ, τα οποία έχουν ως εξής:

### *Άρθρο 53*

*(πρώην άρθρο 47 ΣΕΚ)*

*1. Για να διευκολύνουν την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, εκδίδουν οδηγίες για την αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων καθώς και τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων.*

### *Άρθρο 62*

*(πρώην άρθρο 55 ΣΕΚ)*

*Οι διατάξεις των άρθρων 51 μέχρι και 54 εφαρμόζονται επί των θεμάτων που διέπονται από το παρόν κεφάλαιο.*

Με το σχέδιο έκθεσης επιδιώκεται να προστεθούν τα άρθρα 151 και 153 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, τα οποία έχουν ως εξής:

### *Άρθρο 151*

*(πρώην άρθρο 136 ΣΕΚ)*

*Η Ένωση και τα κράτη μέλη, έχοντας υπόψη τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα όπως αυτά που ορίζονται στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη που υπογράφηκε στο Τορίνο στις 18 Οκτωβρίου 1961, και στον Κοινωνικό Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων του 1989, έχουν ως στόχο την προώθηση της απασχόλησης, τη βελτίωση της διαβίωσης και εργασίας, ώστε να καταστήσουν δυνατή την εναρμόνισή τους με παράλληλη διατήρηση της προόδου, την κατάλληλη κοινωνική προστασία, τον κοινωνικό διάλογο και την ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων που θα επιτρέψουν ένα υψηλό και διαρκές επίπεδο απασχόλησης και την καταπολέμηση του αποκλεισμού.*

*Προς τούτο, η Ένωση και τα κράτη μέλη εφαρμόζουν μέτρα στα οποία λαμβάνεται υπόψη η ποικιλομορφία των εθνικών πρακτικών, ιδιαιτέρως στον τομέα των συμβατικών σχέσεων, καθώς και η ανάγκη να διατηρηθεί η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της Ένωσης.*

### *Άρθρο 153*

*(πρώην άρθρο 137 ΣΕΚ)*

1. Προκειμένου να υλοποιήσει τους στόχους του άρθρου 151, η Ένωση υποστηρίζει και συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών στους ακόλουθους τομείς:

- α) βελτίωση, ιδιαιτέρως, του περιβάλλοντος εργασίας, με σκοπό την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων,
  - β) όροι εργασίας,
  - γ) κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική προστασία των εργαζομένων,
  - δ) προστασία των εργαζομένων σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης εργασίας,
  - ε) ενημέρωση και διαβούλευση των εργαζομένων· (στ) εκπροσώπηση και συλλογική υπεράσπιση των συμφερόντων εργαζομένων και εργοδοτών, συμπεριλαμβανομένης της συνδιαχείρισης, με την επιφύλαξη της παραγράφου 5,
  - ζ) απασχόλησης των υπηκόων των τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος της Ένωσης,
  - η) αφομοίωση των αποκλεισμένων από την αγορά εργασίας προσώπων, με την επιφύλαξη του άρθρου 166,
  - θ) ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών όσον αφορά τις ευκαιρίες στην αγορά εργασίας και τη μεταχείριση στην εργασία,
  - ι) καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού,
- ια) εκσυγχρονισμός των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, με την επιφύλαξη του στοιχείου γ).

2. Για τον σκοπό αυτό, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο:

- α) δύνανται να θεσπίζουν μέτρα ενθάρρυνσης της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών, μέσω πρωτοβουλιών που αποσκοπούν στη βελτίωση των γνώσεων, την ανάπτυξη της ανταλλαγής πληροφοριών και δοκιμασμένων πρακτικών, την προώθηση καινοτόμων λύσεων και την αξιολόγηση εμπειριών, αποκλειόμενης της εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών,
- β) δύνανται να θεσπίζουν, στους τομείς που αναφέρονται στα στοιχεία α) έως θ) της παραγράφου 1, μέσω οδηγιών, τις ελάχιστες προδιαγραφές οι οποίες εφαρμόζονται σταδιακά, λαμβανομένων υπόψη των και των τεχνικών ρυθμίσεων που υφίστανται σε κάθε κράτος μέλος. Στις οδηγίες αυτές αποφεύγεται η επιβολή διοικητικών, οικονομικών και νομικών εξαναγκασμών, οι οποίοι θα παρεμπόδιζαν τη δημιουργία και την ανάπτυξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφασίζουν σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών.

Στους τομείς που αναφέρονται στην παράγραφο 1, στοιχεία γ), δ), στ) και ζ), το Συμβούλιο αποφασίζει σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, ομοφώνως, και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τις εν λόγω επιτροπές.

Το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δύναται να αποφασίζει με ομοφωνία την εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας στην παράγραφο 1, σημεία δ), στ) και ζ).

3. Τα κράτη μέλη μπορούν να αναθέσουν στους κοινωνικούς εταίρους, εφόσον οι κοινωνικοί εταίροι το ζητήσουν από κοινού, την εφαρμογή των οδηγιών που θεσπίζονται κατ' εφαρμογή

της παραγράφου 2 ή, κατά περίπτωση, την εφαρμογή απόφασης του Συμβουλίου που εκδίδεται σύμφωνα με το άρθρο 155.

Σε αυτή την περίπτωση, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος πρέπει να εξασφαλίζει ότι, το αργότερο κατά την ημερομηνία κατά την οποία πρέπει να μεταφερθεί ή να τεθεί σε εφαρμογή στο εθνικό δίκαιο μια οδηγία ή μια απόφαση, οι κοινωνικοί εταίροι έχουν λάβει τα απαραίτητα μέτρα μέσω συμφωνιών, ενώ παράλληλα το κράτος μέλος έχει την υποχρέωση να θεσπίζει τις αναγκαίες διατάξεις ώστε να είναι, ανά πάσα στιγμή, σε θέση να εξασφαλίζει τα αποτελέσματα που επιβάλλονται από την εν λόγω οδηγία ή απόφαση.

Οι τροπολογίες που κατέθεσε η αρμόδια επί της ουσίας επιτροπή έχουν ως στόχο να οριστούν ως πρόσθετες ή εναλλακτικές νομικές βάσεις τα άρθρα 46, 54 και 56 της ΣΛΕΕ, τα οποία έχουν ως εξής:

#### *Άρθρο 46*

*(πρώην άρθρο 40 ΣΕΚ)*

*Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, λαμβάνουν, με οδηγίες ή κανονισμούς, τα αναγκαία μέτρα για να πραγματοποιηθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, όπως ορίζεται στο άρθρο 45, ιδίως:*

- α) με την εξασφάλιση στενής συνεργασίας μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών απασχόλησως,*
- β) με την κατάργηση των διοικητικών διαδικασιών και μεθόδων, όπως και των προθεσμιών που προβλέπονται για την πρόσληψη σε διαθέσιμη απασχόληση, οι οποίες απορρέουν είτε από τις εθνικές νομοθεσίες είτε από προηγούμενες συμφωνίες μεταξύ των κρατών μελών, και των οποίων η διατήρηση θα αποτελούσε εμπόδιο στην ελευθέρωση της διακινήσεως των εργαζομένων,*
- γ) με την κατάργηση όλων των προθεσμιών και άλλων περιορισμών, που προβλέπονται είτε από τις εθνικές νομοθεσίες είτε από προηγούμενες συμφωνίες μεταξύ των κρατών μελών, οι οποίες επιβάλλουν στους εργαζομένους των άλλων κρατών μελών όρους διαφορετικούς από εκείνους που ισχύουν για τους ημεδαπούς εργαζομένους, όσον αφορά την ελεύθερη επιλογή εργασίας,*
- δ) με τη δημιουργία μηχανισμών καταλλήλων να φέρουν σε επαφή την προσφορά και τη ζήτηση εργασίας και να διευκολύνουν την εξισορρόπησή τους με όρους που να αποτρέπουν σοβαρούς κινδύνους για το βιοτικό επίπεδο και το επίπεδο απασχόλησεως στις διάφορες περιφέρειες και βιομηχανίες.*

#### *Άρθρο 54*

*(πρώην άρθρο 48 ΣΕΚ)*

*Οι εταιρείες που έχουν συσταθεί σύμφωνα με τη νομοθεσία ενός κράτους μέλους και οι οποίες έχουν την καταστατική τους έδρα, την κεντρική τους διοίκηση ή την κύρια εγκατάστασή τους εντός της Ένωσης εξομοιώνονται, για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου, προς τα φυσικά πρόσωπα που είναι υπήκοοι των κρατών μελών.*

*Ως εταιρείες νοούνται οι εταιρείες αστικού ή εμπορικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των συνεταιρισμών, και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, με εξαίρεση εκείνων που δεν επιδιώκουν κερδοσκοπικό σκοπό.*

#### *Άρθρο 56*

(πρώην άρθρο 49 ΣΕΚ)

Στο πλαίσιο των κατωτέρω διατάξεων, οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Ένωσης απαγορεύονται όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο του αποδέκτου της παροχής.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, δύνανται να επεκτείνουν το ευεργέτημα των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου και σε υπηκόους τρίτου κράτους που παρέχουν υπηρεσίες και είναι εγκατεστημένοι στο εσωτερικό της Ένωσης.

### 3. Νομολογία σχετικά με τη νομική βάση

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, «η επιλογή της νομικής βάσης μιας κοινοτικής (πλέον ενωσιακής) πράξης πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία επιδεχόμενα δικαστικό έλεγχο, όπως είναι, ιδίως, ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως»<sup>1</sup>. Κατά συνέπεια, η επιλογή μη ορθής νομικής βάσης θα μπορούσε να αποτελέσει αιτία για την ακύρωση της σχετικής πράξης.<sup>2</sup>

Όσον αφορά τις πολλαπλές νομικές βάσεις, αν από την εξέταση μιας ενωσιακής πράξης προκύπτει ότι αυτή εξυπηρετεί διττή στόχευση ή ότι απαρτίζεται από δύο συνιστώσες, από τις οποίες η μία μπορεί να χαρακτηριστεί ως κύρια ή δεσπόζουσα, ενώ η άλλη είναι απλώς παρεμπίπτουσα, η πράξη πρέπει να βασίζεται σε μία και μόνο νομική βάση, και συγκεκριμένα σε αυτήν που υπαγορεύεται από την κύρια ή δεσπόζουσα στόχευση ή συνιστώσα.<sup>3</sup> Ωστόσο, εφόσον η πράξη επιδιώκει συγχρόνως πολλές στοχεύσεις ή έχει πολλές συνιστώσες, που συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους, χωρίς η μία να είναι δευτερεύουσα και έμμεση σε σχέση με τις υπόλοιπες, η πράξη πρέπει να στηρίζεται στις διάφορες σχετικές διατάξεις της Συνθήκης.<sup>4</sup>

Η χρησιμοποίηση διττής νομικής βάσης, ωστόσο, αποκλείεται στην περίπτωση που οι διαδικασίες που προβλέπονται για καθεμία από τις νομικές αυτές βάσεις είναι ασυμβίβαστες μεταξύ τους ή η σώρευση δύο νομικών βάσεων μπορεί να θίξει τα δικαιώματα του Κοινοβουλίου.<sup>5</sup>

### 4. Στόχος και περιεχόμενο της πρότασης

<sup>1</sup> Υπόθεση C-411/06, *Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, Συλλογή 2009, σ. I-7585, σκέψη 45 και υπόθεση C-130/10, *Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου*, Συλλογή [2012], σκέψη 42, και η νομολογία που παρατίθεται εκεί.

<sup>2</sup> Γνώμη 2/00 σχετικά με το *Πρωτόκολλο της Καρθαγένης*, Συλλογή 2001, σ. I-9713, σκέψη 5.

<sup>3</sup> Υπόθεση C-137/12, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*, EU:C:2013:675, σκέψη 53· υπόθεση C-411/06, *Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, Συλλογή 2009, σ. I-7585, σκέψη 46, και η νομολογία που παρατίθεται εκεί· υπόθεση C-490/10, *Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου*, EU:C:2012:525, σκέψη 45· υπόθεση C-155/07, *Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 2008, σ. I-08103, σκέψη 34.

<sup>4</sup> Υπόθεση C-211/01, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 2003, σ. I-08913, σκέψη 40· υπόθεση C-411/06, *Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, Συλλογή 2009, σ. I-7585, σκέψη 47· υπόθεση C-178/03, *Επιτροπή κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, Συλλογή 2006, σ. I-207, σκέψεις 43-56.

<sup>5</sup> Υπόθεση C-178/03, *Επιτροπή κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, Συλλογή 2006, σ. I-107, σκέψη 57· συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-164/97 και C-165/97, *Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 1999, σ. I-1139, σκέψη 14· υπόθεση C-300/89, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* («Διοξείδιο του τιτανίου»), Συλλογή 1991, σ. I-2867, σκέψεις 17-25· Υπόθεση C-338/01, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 2004, σ. I-4829 (είσπραξη έμμεσων φόρων), σκέψη 57.

Η οδηγία 96/71/EK δεν περιέχει άρθρο που να ορίζει ρητά τον στόχο και τον σκοπό της και η Επιτροπή δεν προτείνει να πραγματοποιηθούν αλλαγές ως προς αυτό. Ωστόσο, μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως ένδειξη ιδίως οι τέσσερις πρώτες αιτιολογικές σκέψεις της πρότασης. Έχουν ως εξής:

1) *Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, η ελευθερία εγκατάστασης και η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών συνιστούν θεμελιώδεις αρχές της εσωτερικής αγοράς στην Ένωση και κατοχυρώνονται στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Η Ένωση επιδιώκει την περαιτέρω ανάπτυξη της εφαρμογής των εν λόγω αρχών, με στόχο την εξασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις και τον σεβασμό των δικαιωμάτων των εργαζομένων.*

2) *Η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών περιλαμβάνει το δικαίωμα των επιχειρήσεων να παρέχουν υπηρεσίες σε άλλο κράτος μέλος, στο οποίο μπορούν να αποσπών προσωρινά δικούς τους εργαζομένους για την παροχή αυτών των υπηρεσιών στο εν λόγω κράτος μέλος.*

3) *Σύμφωνα με το άρθρο 3 της ΣΕΕ, η Ένωση προωθεί την κοινωνική δικαιοσύνη και προστασία. Το άρθρο 9 της ΣΛΕΕ αναθέτει στην Ένωση το καθήκον να προάγει υψηλό επίπεδο απασχόλησης, να διασφαλίζει την κατάλληλη κοινωνική προστασία και να καταπολεμά τον κοινωνικό αποκλεισμό.*

4) *Σχεδόν είκοσι έτη μετά την έκδοση της οδηγίας για την απόσπαση εργαζομένων, είναι αναγκαίο να εξεταστεί κατά πόσο η οδηγία εξακολουθεί να επιτυγχάνει τη σωστή ισορροπία μεταξύ της ανάγκης προώθησης της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ανάγκης προστασίας των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων.*

Ενώ η πρώτη και η δεύτερη αιτιολογική σκέψη τονίζουν την πτυχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, η τρίτη και η τέταρτη προβάλλουν τις πτυχές της κοινωνικής δικαιοσύνης και την ανάγκη να «αξιολογηθεί» κατά πόσο η οδηγία επιτυγχάνει «τη σωστή ισορροπία μεταξύ της ανάγκης προώθησης της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ανάγκης προστασίας των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων».

Από την εξέταση του περιεχομένου της πρότασης προκύπτει ότι ο στόχος της πρότασης πράγματι περιλαμβάνει τουλάχιστον την πτυχή της «επανεξισορρόπησης» της προώθησης της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών με την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων.

Όπως περιγράφηκε ανωτέρω, η πρόταση αποσκοπεί στη θέσπιση ισότιμων κανόνων σχετικά με τις αμοιβές σε περίπτωση μακροχρόνιας απόσπασης και στην επέκταση της αναφοράς στις δεσμευτικού χαρακτήρα συλλογικές συμβάσεις γενικής εφαρμογής σε όλους τους τομείς.

Οι ίσοι κανόνες περί αμοιβής θα συμβάλουν στην αύξηση των μισθών των αποσπασμένων εργαζομένων, στη μείωση των μισθολογικών διαφορών με τους τοπικούς εργαζομένους και στη δημιουργία ισότιμων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων στις χώρες υποδοχής.

Επιπλέον, οι κανόνες περί ίσης μεταχείρισης για τις μακροχρόνιες αποσπάσεις που υπερβαίνουν τους 24 μήνες και για τις αλυσίδες υπεργολαβίας μπορούν επίσης να μειώσουν τον ρόλο του κόστους της εργασίας ως παράγοντα ανταγωνισμού, μειώνοντας την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες σε κράτη μέλη με χαμηλότερους μισθούς, ιδίως σε κλάδους με μεγάλη ένταση ανθρώπινου δυναμικού.

Συγκεκριμένα, το νέο άρθρο 2α που προστίθεται στην οδηγία 96/71/EK, σύμφωνα με την πρόταση, αφορά την εργατική νομοθεσία που πρέπει να εφαρμόζεται για τους αποσπασμένους εργαζομένους όταν η προβλεπόμενη ή η πραγματική διάρκεια της

απόσπασης υπερβαίνει τους είκοσι τέσσερις μήνες, και, επιπλέον, τονίζει ότι το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι η διάκριση μεταξύ της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών σε προσωρινή βάση πρέπει να πραγματοποιείται κατά περίπτωση, λαμβανομένης υπόψη όχι μόνο της διάρκειας, αλλά και της συχνότητας, της περιοδικότητας και της συνέχειας της παροχής υπηρεσιών.

Επιπλέον, αφού στόχος της πρότασης οδηγίας είναι να αποφευχθεί η καταστρατήγηση του κανόνα της παραγράφου 1, η παράγραφος 2 διευκρινίζει ότι, σε περίπτωση αντικατάστασης εργαζομένου για την εκτέλεση της ίδιας εργασίας, για τον υπολογισμό της διάρκειας της απόσπασης πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η αθροιστική διάρκεια της απόσπασης των οικείων εργαζομένων. Ο κανόνας της παραγράφου 1 θα εφαρμόζεται κάθε φορά που η αθροιστική διάρκεια υπερβαίνει τους 24 μήνες, αλλά, προκειμένου να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, θα εφαρμόζεται μόνο στους εργαζομένους που αποσπώνται για τουλάχιστον έξι μήνες.

Επίσης, η πρόταση εισάγει ορισμένες αλλαγές στο άρθρο 3, στοιχείο α) της οδηγίας, ήτοι όσον αφορά την υποχρέωση δημοσίευσης πληροφοριών για τα συστατικά στοιχεία των αμοιβών, και προστίθεται μια νέα διάταξη στο στοιχείο β) προκειμένου να παρέχεται στα κράτη μέλη η δυνατότητα να επιβάλλουν στις επιχειρήσεις υπεργολαβίας να παρέχουν στους εργαζομένους συγκεκριμένους όρους όσον αφορά την αμοιβή που ισχύει για τον εργολήπτη, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που απορρέουν από συλλογικές συμβάσεις οι οποίες δεν έχουν αναγορευθεί σε κανόνες γενικής εφαρμογής.

Όσον αφορά τη νέα παράγραφο στο άρθρο 1 παράγραφος 3 στοιχείο γ) της οδηγίας, διευκρινίζεται ότι οι όροι που εφαρμόζονται στις διασυνοριακές επιχειρήσεις διάθεσης εργαζομένων πρέπει να είναι εκείνοι που εφαρμόζονται, σύμφωνα με το άρθρο 5 της οδηγίας 2008/104/EK, στις εθνικές επιχειρήσεις διάθεσης εργαζομένων. Σε αντίθεση με το άρθρο 3 παράγραφος 9 της οδηγίας, τούτο συνιστά πλέον νομική υποχρέωση που επιβάλλεται στα κράτη μέλη.

## **5. Καθορισμός της κατάλληλης νομικής βάσης**

Όπως αναφέρεται ανωτέρω, η επιλογή της νομικής βάσης για μια πράξη της ΕΕ πρέπει να εδράζεται σε αντικειμενικούς παράγοντες, οι οποίοι υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο· σε αυτούς περιλαμβάνονται, ειδικότερα, ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξης αυτής. Επιπλέον, η χρησιμοποίηση διττής νομικής βάσης αποκλείεται στην περίπτωση που οι διαδικασίες που προβλέπονται για καθεμία από τις νομικές αυτές βάσεις είναι ασυμβίβαστες μεταξύ τους ή η σώρευση δύο νομικών βάσεων ενδέχεται να θίξει τα δικαιώματα του Κοινοβουλίου.

Πέραν αυτού και πριν από αυτό πρέπει να εξακριβωθεί κατά πόσον η προτεινόμενη διάταξη μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως νομική βάση. Από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 της ΣΕΕ, προκύπτει ότι η Ένωση παρεμβαίνει μόνο όταν οι Συνθήκες της παρέχουν την αρμοδιότητα να το πράξει. Επιπλέον, το άρθρο 289 της ΣΛΕΕ πρέπει να νοείται ότι απαιτεί η διαδικασία θέσπισης, εκ μέρους της Ένωσης, μιας νομικής πράξης που καλύπτει έναν ειδικό τομέα, να αναφέρεται ρητά σε διάταξη της Συνθήκης. Κατά συνέπεια, μια διάταξη των Συνθηκών η οποία δεν αναφέρεται σε διαδικασία για την έκδοση μιας πράξης δεν μπορεί να αποτελεί νομική βάση για μια οδηγία. Επιπλέον, η διάταξη των Συνθηκών που χρησιμοποιείται ως νομική βάση πρέπει, προφανώς, να επιτρέπει επίσης τη θέσπιση μέτρου, ο σκοπός και το περιεχόμενο του οποίου αντιστοιχούν στις αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί μέσω της διάταξης που χρησιμοποιείται ως νομική βάση της πράξης.



Οι διατάξεις που προτείνει η Επιτροπή είναι προφανές ότι όχι μόνο ανταποκρίνονται στις γενικές απαιτήσεις περί νομικής βάσης, αλλά αποτελούν επίσης κατάλληλο μέσο για τον σκοπό και το περιεχόμενο της πρότασης, στο βαθμό που αυτός είναι η προώθηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών με τη βοήθεια της απόσπασης εργαζομένων, όπως συμβαίνει με την οδηγία 96/71/EK.

Στην περίπτωση αυτή, η προσφυγή σε διπλή νομική βάση συνιστά αμιγώς τεχνικό ζήτημα, και ο λόγος για αυτό είναι ότι το κεφάλαιο 3 του Τίτλου IV της ΣΛΕΕ, που αφορά τις υπηρεσίες, δεν περιλαμβάνει την κατάλληλη νομική βάση για το είδος των μέτρων που ρυθμίζει η οδηγία 96/71/EK και που επιδιώκει να ρυθμίσει η πρόταση. Ωστόσο, το άρθρο 62 της ΣΛΕΕ επεκτείνει την εφαρμογή των άρθρων 51 έως 54 της ΣΛΕΕ στο κεφάλαιο περί υπηρεσιών, και ως εκ τούτου καθιστά δυνατή την προσφυγή στις διατάξεις του άρθρου 53 της ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 62 της ΣΛΕΕ, για να χρησιμοποιηθούν ως νομική βάση.

Δεδομένου ότι το αίτημα της Επιτροπής Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων για γνωμοδότηση σχετικά με τον έλεγχο της νομικής βάσης δεν αναφέρεται μόνο στις σχετικές τροπολογίες που προτείνονται στο σχέδιο έκθεσης, αλλά και στις τροπολογίες που κατέθεσε η αρμόδια επί της ουσίας επιτροπή, θα πρέπει και οι τελευταίες να ληφθούν υπόψη. Δύο από τις διατάξεις που προτείνονται ως νομική βάση, το άρθρο 54 της ΣΛΕΕ και το άρθρο 151 της ΣΛΕΕ, δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως νομική βάση, λόγω του ότι δεν περιέχουν αναφορά σε νομοθετική διαδικασία, συνεπώς δεν συντρέχει λόγος να εξεταστούν περαιτέρω.

Τα άρθρα 46 και 56 ΣΛΕΕ πράγματι αναφέρονται στη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Ωστόσο, από την εξέταση των μέτρων που τα εν λόγω άρθρα επιτρέπουν στην Ένωση να θεσπίσει, προκύπτει ότι τούτα δεν αντιστοιχούν προς το σκοπό και το περιεχόμενο της πρότασης. Το άρθρο 46 της ΣΛΕΕ απαριθμεί μια σειρά από δράσεις που αποβλέπουν στην προώθηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μέσω της διευκόλυνσης της λειτουργίας της κοινής αγοράς εργασίας, εκ των οποίων καμία δεν αντιστοιχεί προς τον σκοπό και το περιεχόμενο της ισχύουσας οδηγίας, ούτε προς τον σκοπό και το περιεχόμενο της πρότασης. Το άρθρο 56 της ΣΛΕΕ επιτρέπει την επέκταση της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών στους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι εγκατεστημένοι εντός της Ένωσης, πράγμα που σαφώς δεν αποτελεί αντικείμενο της πρότασης. Τα δύο αυτά θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ως νομική βάση για ένα τελειώς διαφορετικό νομοθέτημα.

Παραμένει το ερώτημα κατά πόσον το άρθρο 153 της ΣΛΕΕ μπορεί να προστεθεί, ουσιαστικά ως δεύτερη νομική βάση. Η παράγραφος 2 του άρθρου αυτού παρέχει τη νομική βάση για την έκδοση οδηγιών που καθορίζουν «στοιχειώδεις απαιτήσεις» στους τομείς της κοινωνικής πολιτικής που απαριθμούνται στην παράγραφο 1 του εν λόγω άρθρου. Τα στοιχεία α) και β) της παραγράφου 1, τα οποία έχουν προταθεί ως πρόσθετη νομική βάση, αναφέρονται στη «βελτίωση, ιδίως, του περιβάλλοντος εργασίας, με σκοπό την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων» και στις «συνθήκες εργασίας», αντιστοίχως. Οι οδηγίες που αποσκοπούν στην επίτευξη των στόχων που ορίζονται στα στοιχεία α) και β) πρέπει να θεσπίζονται στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας.

Έχοντας υπόψη τον σκοπό της πρότασης, όπως ορίζεται, ιδίως, στις εισαγωγικές αιτιολογικές σκέψεις, καθώς και το περιεχόμενο των προτεινόμενων τροποποιήσεων των άρθρων της οδηγίας 96/71/EK, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι στην πρόταση αποδίδεται αυξημένη έμφαση στην προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων σε σύγκριση με την ισχύουσα οδηγία, επομένως, εφόσον εγκριθεί, θα μετατοπίσει την «ισορροπία μεταξύ της ανάγκης να προαχθεί η ελευθερία παροχής υπηρεσιών και της ανάγκης κατοχύρωσης των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων» που αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 4 της πρότασης για την προστασία των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων.

Η αναφορά στην αιτιολογική σκέψη 4 της πρότασης σχετικά με την ανάγκη να αξιολογηθεί «κατά πόσον η οδηγία για την απόσπαση εργαζομένων εξακολουθεί να επιτυγχάνει τη σωστή ισορροπία μεταξύ της ανάγκης να προαχθεί η ελευθερία παροχής υπηρεσιών και της ανάγκης κατοχύρωσης των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων» φαίνεται επίσης να επισημαίνει ότι η τελευταία αυτή πτυχή αποτελεί έναν από τους λόγους στους οποίους βασίζεται η απόφαση της Επιτροπής να προτείνει τις τροποποιήσεις της οδηγίας, παρά το γεγονός ότι «η εξασφάλιση ίσων όρων ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις» που αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 1 είναι επίσης πιθανό να έχει σημασία από την άποψη αυτή.

Έτσι, ενώ η προώθηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μέσω της απόσπασης των εργαζομένων εξακολουθεί να αποτελεί στόχο της πρότασης που δικαιολογεί τις νομικές βάσεις που προτείνει η Επιτροπή, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η αυξημένη έμφαση που αποδίδεται μέσω της πρότασης στην προστασία των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων δικαιολογεί την εξέταση του ζητήματος αυτού ως χωριστού και εξίσου σημαντικού στόχου, που αποτυπώνεται στο περιεχόμενο της πρότασης, και στην περίπτωση αυτή η διπλή νομική βάση θα μπορούσε να είναι κατάλληλη.

Ωστόσο, και κατά την αξιολόγηση της καταλληλότητας της προσθήκης του άρθρου 153 της ΣΛΕΕ ως de facto δεύτερης νομικής βάσης, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η θέση του Κοινοβουλίου. Το σχέδιο έκθεσης των συνεισηγητών στην αρμόδια επί της ουσίας επιτροπή προφανώς παρέχει μια ένδειξη ως προς αυτό, και προφανώς επιδιώκει να μετατοπιστεί περισσότερο το κέντρο βάρους προς την κατεύθυνση της προστασίας των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων. Υπάρχουν, ωστόσο, περίπου 500 τροπολογίες στο σχέδιο έκθεσης, με δύο επιτροπές που θα γνωμοδοτήσουν ως προς την έκθεση, και ως εκ τούτου η τελική γνωμοδότηση θα πρέπει επίσης να λάβει υπόψη την εγκριθείσα έκθεση.

Όσον αφορά το άρθρο 153 της ΣΛΕΕ ως νομική βάση, πρέπει να σημειωθεί ότι δεν μπορεί να γίνει μνεία μόνο της παραγράφου 1 του άρθρου αυτής καθαυτής, αφού οι αναφορές στη διαδικασία περιέχονται στην παράγραφο 2 του άρθρου. Επομένως, αν χρησιμοποιηθεί το άρθρο 153, πρέπει να γίνει μνεία της παραγράφου 2 του άρθρου.<sup>1</sup> Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η παράγραφος 2 αναφέρεται σε δύο διαφορετικές διαδικασίες, στη συνήθη νομοθετική διαδικασία και σε ειδική νομοθετική διαδικασία, ανάλογα με το ποιον ή ποιους από τους αναφερόμενους στην παράγραφο 1 στόχους επιδιώκει η πράξη. Ως εκ τούτου, δεν θα ήταν σκόπιμη η χρήση του άρθρου 153 της ΣΛΕΕ στο σύνολό του, και εάν οι επιδιωκόμενοι στόχοι είναι εκείνοι που αναφέρονται στα σημεία α) και β) της παραγράφου 1 του εν λόγω άρθρου, πρέπει να καταστεί σαφές ότι οι διατάξεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται σε συνδυασμό με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου.

## 6. Συμπέρασμα

Οι νομικές βάσεις που προτείνει η Επιτροπή, το άρθρο 53 της ΣΛΕΕ και το άρθρο 62 της ΣΛΕΕ, είναι κατάλληλες νομικές βάσεις για την προτεινόμενη τροποποιητική οδηγία. Το άρθρο 153 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ θα πρέπει να εξεταστεί ως συμπληρωματική νομική βάση, ιδίως εάν ενισχυθεί περαιτέρω η έμφαση που αποδίδει το Κοινοβούλιο στην προστασία των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων. Εάν το άρθρο 153 της ΣΛΕΕ προστεθεί

---

<sup>1</sup> Η Επιτροπή κατά κανόνα αναφέρεται μόνο στην παράγραφο 2. Ως πρόσφατο παράδειγμα, βλέπε, ενδεικτικά, την πρόταση για την τροποποίηση της οδηγίας 2004/37/EK σχετικά με την προστασία των εργαζομένων από τους κινδύνους που συνδέονται με την έκθεση σε καρκινογόνους ή μεταλλαξιογόνους παράγοντες κατά την εργασία (COM(2016)0248 final).

ως νομική βάση, θα ήταν σκόπιμο να γίνει μνεία στο άρθρο 153 παράγραφος 1 στοιχεία α) και β) της ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 153 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ.

Με εξαιρετική εκτίμηση,

Pavel Svoboda