



Αποσπασμένοι εργαζόμενοι στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Περίληψη

Εισαγωγή

Η παρούσα έκθεση εξετάζει το φαινόμενο των αποσπασμένων εργαζομένων στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στη Νορβηγία. Χαρτογραφεί τις διαθέσιμες πηγές πληροφοριών σχετικά με τις αποσπάσεις εργαζομένων και παρέχει αριθμητικά στοιχεία για τις χώρες στις οποίες υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα. Επίσης, η έκθεση εξετάζει τον ρόλο που διαδραματίζει η νομοθετική ρύθμιση τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο στον καθορισμό των όρων απασχόλησης και των συνθηκών εργασίας των αποσπασμένων εργαζομένων. Επιπλέον, διερευνά τις πιθανές επιπτώσεις μιας σειράς αποφάσεων υψηλού κύρους που ελήφθησαν πρόσφατα από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο (ΔΕΚ) σε υποθέσεις απόσπασης εργαζομένων. Τέλος, παρουσιάζει τις θέσεις και τις απόψεις των κοινωνικών εταίρων σε εθνικό επίπεδο.

Πλαίσιο πολιτικής

Η οδηγία σχετικά με την απόσπαση των εργαζομένων (οδηγία 96/71/ΕΚ) που εγκρίθηκε το 1996 αναφέρεται σε έναν «πυρήνα αναγκαστικών κανόνων», οι οποίοι εγγυώνται ένα ελάχιστο επίπεδο προστασίας των αποσπασμένων εργαζομένων στη χώρα «υποδοχής». Αρχικά, πολλοί εργατολόγοι θεώρησαν ότι η οδηγία δεν ήταν αρκούντως συναφής προς την τροποποίηση της ευρωπαϊκής και της εθνικής ρύθμισης της απασχόλησης, με το σκεπτικό ότι βασικός σκοπός της οδηγίας ήταν να επιτρέψει την εφαρμογή του συνόλου των εργασιακών νόμων της χώρας υποδοχής στους αποσπασμένους εργαζομένους.

Σειρά πρόσφατων αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου αμφισβητούν το περιεχόμενο και το πεδίο εφαρμογής των εθνικών νομοθετικών ρυθμίσεων σχετικά με τους όρους απασχόλησης των αποσπασμένων εργαζομένων. Οι εν λόγω αποφάσεις εφιστούν την προσοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, των κρατών μελών και των κοινωνικών εταίρων στις δυσκολίες που διέπουν την εφαρμογή της οδηγίας σε εθνικό επίπεδο.

Η συζήτηση που ακολούθησε δεν επικεντρώθηκε μόνο στις επιλογές που παρέχονται στα κράτη μέλη για το πεδίο εφαρμογής των εφαρμοστέων κανόνων, δηλαδή στο ζήτημα της «πλήρους» έναντι της «ελάχιστης» προστασίας, αλλά έθιξε και άλλα ακανθώδη ζητήματα. Ένα από αυτά αφορούσε τον τρόπο εφαρμογής της ρύθμισης, αφού για τον καθορισμό των όρων απασχόλησης των αποσπασμένων εργαζομένων τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέξουν μεταξύ της νομοθεσίας και

των συλλογικών διαπραγματεύσεων. Άλλη μια δυσκολία έγκειται στα χαρακτηριστικά της συλλογικής σύμβασης που θα εφαρμοστεί, η οποία οφείλει να είναι «καθολικά δεσμευτική».

Βασικά πορίσματα

- Σε πολλές χώρες, το θέμα των αποσπασμένων εργαζομένων δεν λαμβάνει τη δέουσα προσοχή στη δημόσια συζήτηση, καθώς ακόμη και οι κοινωνικοί εταίροι θεωρούν ότι αποτελεί ζήτημα ελάσσονος σημασίας. Η συζήτηση τείνει να εστιάζει περισσότερο σε άλλες κατηγορίες εργαζομένων, όπως τους ξένους εργαζόμενους γενικά και τους προσωρινά απασχολούμενους (πολλοί από τους οποίους είναι αποσπασμένοι εργαζόμενοι). Ωστόσο, οι πρόσφατες αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου προκάλεσαν μια κινητοποίηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στην οποία συμμετείχαν οι μεγαλύτερες συνδικαλιστικές οργανώσεις από όλα σχεδόν τα κράτη μέλη.
- Σε ολόκληρη την Ευρώπη υπάρχει σημαντική έλλειψη δεδομένων σχετικά με τον συνολικό αριθμό και τα χαρακτηριστικά των αποσπασμένων εργαζομένων. Τα συστήματα αναφοράς και παρακολούθησης για τους αποσπασμένους εργαζομένους σπανίζουν. Ως εκ τούτου, επί του παρόντος είναι σχεδόν αδύνατο να γνωρίζουμε τον αριθμό των αποσπασμένων εργαζομένων στην Ευρώπη, αφού για την πλειονότητα των χωρών δεν υπάρχουν αξιόπιστα δεδομένα, με εξαίρεση την Τσεχική Δημοκρατία, τη Φινλανδία, τη Λιθουανία, τη Σλοβενία και –από το 2008– τη Δανία.
- Η οδηγία παρέχει στα κράτη μέλη δύο βασικές επιλογές: την εφαρμογή ελάχιστης ή πλήρους προστασίας και την εφαρμογή προστασίας είτε μέσω νομικών πράξεων είτε μέσω αυτόνομων συλλογικών διαπραγματεύσεων. Πρακτικά, η πλειονότητα των εθνικών νομοθεσιών για την εφαρμογή της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων αναφέρουν τόσο τη νομοθεσία όσο και τις συλλογικές συμβάσεις ως μέσα καθορισμού των επιπέδων προστασίας για τους αποσπασμένους εργαζομένους. Μόνο τρεις χώρες –η Λετονία, η Πολωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο– καθορίζουν τους όρους απασχόλησης και τις συνθήκες εργασίας των αποσπασμένων εργαζομένων αποκλειστικά μέσω της νομοθεσίας.

- Όσον αφορά τα επίπεδα προστασίας, 16 χώρες εφαρμόζουν μόνο κανόνες ελάχιστης προστασίας, ενώ 11 χώρες εφαρμόζουν κανόνες ευρύτερης προστασίας. Κατά την εφαρμογή της οδηγίας, τα περισσότερα κράτη μέλη που προσχώρησαν το 2004 και το 2007 (τα οποία αποτελούν κυρίως χώρες εξαγωγής εργαζομένων) εφάρμοσαν στις επικράτειές τους μόνο τις ελάχιστες απαιτήσεις που αναφέρονται στην οδηγία. Αντίθετα, η πλειονότητα των κρατών μελών της ΕΕ των 15 (και η Σλοβενία) εφάρμοσαν την οδηγία αξιοποιώντας πλήρως τη δυνατότητα επέκτασης της εφαρμογής του εθνικού εργατικού δικαίου και στους εργαζομένους που έχουν αποσπαστεί στις επικράτειές τους.
- Παρότι σε πολλές περιπτώσεις εκφράζουν δισταγμένες απόψεις όσον αφορά την οδηγία σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων και τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, οι κοινωνικοί εταίροι, ιδίως σε κλάδους όπως οι κατασκευές, εκφράζουν κοινές ανησυχίες και αναλαμβάνουν κοινές πρωτοβουλίες για την καταπολέμηση των χαμηλών μισθών και των παράτυπων όρων απασχόλησης. Ορισμένες οργανώσεις εργοδοτών τονίζουν τα θετικά στοιχεία των εθνικών συστημάτων τους, όπως είναι η συνεργασία μεταξύ των κοινωνικών εταίρων και η δυνατότητα διασφάλισης της κοινωνικής συνοχής.
- Οι πρόσφατες αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου υπογραμμίζουν ότι οι κανόνες σχετικά με τους αποσπασμένους εργαζομένους δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του εργατικού δικαίου, αλλά μάλλον στο πεδίο εφαρμογής του εμπορικού δικαίου. Στο εργατικό δίκαιο υπάρχουν πάντα περιθώρια βελτίωσης των κανόνων ελάχιστης προστασίας και των διεθνών προτύπων υπέρ των εργαζομένων, καθώς αποτελούν τη βάση για την ανάπτυξη περαιτέρω εγγυήσεων από τις κυβερνήσεις και τους κοινωνικούς εταίρους. Στο εμπορικό δίκαιο, αντιθέτως, οι βασικοί κανόνες προστασίας αποτελούν το ανώτατο όριο για σκοπούς διασφάλισης της συμβατότητας προς τον στόχο της ενθάρρυνσης του ανταγωνισμού, αφού οι επιπρόσθετοι κανόνες θεωρούνται αδικαιολόγητοι περιορισμοί στην παροχή υπηρεσιών και, ως εκ τούτου, ισοδυναμούν με τους μη δασμολογικούς φραγμούς που ισχύουν στο εμπόριο.
- Ως συνέπεια των διαφόρων αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, το περιθώριο ελιγμού των εθνικών συνδικαλιστικών οργανώσεων στον καθορισμό των όρων απασχόλησης που εφαρμόζονται από τις επιχειρήσεις οι οποίες αποσπούν εργαζομένους περιορίστηκε σημαντικά: οι συνδικαλιστικές οργανώσεις δεν μπορούν να οργανώνουν απεργίες ή άλλες μορφές διαμαρτυρίας με στόχο να πιέσουν ξένες επιχειρήσεις για την υπογραφή συμβάσεων ή για την τήρηση των ελάχιστων όρων που προβλέπονται από τις εθνικές συλλογικές συμβάσεις.
- Οι πλέον πρόσφατες αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου έχουν καταστήσει ιδιαίτερα δύσκολη την επέκταση των κανόνων προστασίας πέραν όσων περιλαμβάνονται στο άρθρο 3 παράγραφος 1 της οδηγίας (βλ. απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, υπόθεση 341/05, Laval, παράγραφος 108 και υπόθεση C-438/05, Viking Line [2008] Συλλ. I- 51, παράγραφος 81). Σύμφωνα με την εν λόγω ερμηνεία, όταν η

ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών συγκρούεται με τη συλλογική υπεράσπιση των δικαιωμάτων που ασκείται στο πλαίσιο των εθνικών συστημάτων εργασιακών σχέσεων, τότε σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις η πρώτη υπερισχύει της δεύτερης.

Δείκτες πολιτικής

- Η διαθεσιμότητα αξιόπιστων δεδομένων σχετικά με τους αποσπασμένους εργαζομένους αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για μια γόνιμη συζήτηση όσον αφορά τις ιδιαιτερότητες και τις ανάγκες τους σε επίπεδο προστασίας. Η ανάληψη επείγουσας δράσης θα πρέπει να περιλαμβάνει τη δημιουργία ενός κοινού πανευρωπαϊκού συστήματος παρακολούθησης, το οποίο θα συλλέγει δεδομένα σχετικά με τον αριθμό των αποσπασμένων εργαζομένων, τους όρους απασχόλησης και τις συνθήκες εργασίας τους, θα ενσωματώνει τις ήδη διαθέσιμες πηγές (όπως για παράδειγμα τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης που εμπλέκονται στην έκδοση των εντύπων E101 ή τις ήδη υπάρχουσες διαδικασίες γνωστοποίησης δεδομένων) και θα συμπληρώνει τα υφιστάμενα κενά.
- Η δημιουργία ενός πεδίου εκπροσώπησης και συλλογικών διαπραγματεύσεων στη χώρα υποδοχής μπορεί να συμβάλει σημαντικά στον περιορισμό πιθανών καταχρήσεων και στην καθιέρωση δίκαιων όρων απασχόλησης και ανταγωνισμού. Ο εν λόγω στόχος μπορεί να επιτευχθεί με διάφορα μέσα, όπως την επέκταση των δικαιωμάτων γνωστοποίησης πληροφοριών και δικαιωμάτων διαβούλευσης -μέσω των οργανώσεων κοινωνικών εταίρων ή/και μέσω των κοινωνικών φορέων ασφάλισης- στους αποσπασμένους εργαζομένους στην επιχείρηση «υποδοχής», παρέχοντας τη δυνατότητα σύναψης ειδικών συμβάσεων, οι οποίες θα καλύπτουν και θα ενημερώνουν τους αποσπασμένους εργαζομένους σχετικά με τα δικαιώματά τους.
- Η συνεργασία μεταξύ των κοινωνικών εταίρων στις χώρες «προέλευσης» και στις χώρες «υποδοχής» παρέχει ένα ισχυρό πλαίσιο για τη συλλογή πληροφοριών και την αποφυγή καταχρήσεων. Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, και σε ορισμένες περιπτώσεις οι εργοδότες, έχουν ήδη αναπτύξει πρωτοβουλίες και κατευθυντήριες γραμμές για την αντιμετώπιση του ζητήματος των αποσπασμένων εργαζομένων, ενίοτε και σε διασυνοριακό επίπεδο.
- Η ενίσχυση του ρόλου των κοινωνικών εταίρων σε εθνικό και, πιθανώς, σε ευρωπαϊκό επίπεδο με στόχο τη δημιουργία ενός συστήματος παρακολούθησης και την παροχή ενός πεδίου ρύθμισης της απασχόλησης και των συνθηκών εργασίας των αποσπασμένων εργαζομένων θα συμβάλει στην αντιμετώπιση μιας κατάστασης, η οποία επί του παρόντος φαίνεται να κυριαρχείται από οικονομικούς προβληματισμούς και από μορφές ρύθμισης ευρωπαϊκής κλίμακας.

Περισσότερες πληροφορίες

Η πλήρης έκθεση *Αποσπασμένοι εργαζόμενοι στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Posted workers in the European Union)* διατίθεται στον δικτυακό τόπο www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0908038s/index.htm

Isabella Biletta, Διευθύντρια έρευνας:
ibi@eurofound.europa.eu