Επίσημη Εφημερίδα
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

EL
Σειρά C

C/2026/5094

20.10.2026

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Προς ένα σαφές ενωσιακό πλαίσιο για την απόσπαση υπηκόων τρίτων χωρών: διασφάλιση πραγματικής απόσπασης, ασφάλειας δικαίου και θεμιτού ανταγωνισμού

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(C/2026/5094)

Εισηγητής: **David HAFNER**

Σύμβουλοι	Herwig VERSCHUEREN (για τον εισηγητή, Ομάδα II) Jukka AHTELA (για την Ομάδα I)
Απόφαση της συνόδου ολομέλειας	19.2.2026
Νομική βάση	Άρθρο 52 παράγραφος 2 του Εσωτερικού Κανονισμού
Αρμόδιο όργανο	Τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις, δικαιώματα του πολίτη»
Έγκριση από το τμήμα	25.6.2026
Έγκριση από την Ολομέλεια	15.7.2026
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	607
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	196/6/13

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ (ΕΟΚΕ)

1.1. Σημειώνει ότι η απόσπαση υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών που βασίζεται στη Συνθήκη [άρθρο 56 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)] διέπεται από τη γενική νομοθεσία της ΕΕ που ισχύει για την απόσπαση εργαζομένων και διαμορφώνεται επίσης από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ). Οι διαφορές στην ερμηνεία και την εφαρμογή μεταξύ των κρατών μελών μπορούν να προκαλέσουν ανασφάλεια δικαίου, κινδύνους κατάχρησης και στρεβλώσεις του θεμιτού ανταγωνισμού, ζητήματα που θα μπορούσαν ακόμα και να υπονομεύσουν την εμπιστοσύνη στην εσωτερική αγορά και τη νομιμότητά της.

1.2. Ζητεί μεγαλύτερη σαφήνεια στην ερμηνεία και την υλοποίηση και συνεκτικότερη εφαρμογή του υφιστάμενου πλαισίου της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της παροχής σαφέστερης και περισσότερο προσιτής καθοδήγησης όσον αφορά τη σχετική νομολογία, προκειμένου να εξασφαλίζονται η ασφάλεια δικαίου, οι ισότιμοι όροι ανταγωνισμού και η αποτελεσματική προστασία των εργαζομένων αλλά και των επιχειρήσεων.

1.3. Τονίζει ότι η απόσπαση υπηκόων τρίτων χωρών πρέπει να αντιστοιχεί σε πραγματική διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών και να μην επιφέρει ποτέ την παραχώρηση πρόσβασης στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής ή τη διάθεση εργαζομένων σε άλλη επιχείρηση.

1.4. Σημειώνει ότι τα κράτη μέλη διατηρούν την αρμοδιότητα, σύμφωνα με το άρθρο 79 παράγραφος 5 της ΣΛΕΕ, να καθορίζουν τους όρους εισόδου και πρόσβασης στις αγορές εργασίας τους, και υπογραμμίζει ότι οι ρυθμίσεις σχετικά με την απόσπαση δεν πρέπει να χρησιμοποιούνται για την καταστρατήγηση αυτών των αρμοδιοτήτων.

1.5. Επισημαίνει ότι οι βασικές προϋποθέσεις που διέπουν τη νόμιμη απόσπαση υπηκόων τρίτων χωρών, ιδίως όσον αφορά τη νόμιμη διαμονή, τη συνήθη απασχόληση στο κράτος μέλος αποστολής και την απαίτηση να μην επιδιώκεται πρόσβαση στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής, πρέπει να διευκρινιστούν δεόντως όσον αφορά την πρακτική εφαρμογή, την υλοποίηση και την επιβολή τους.

1.6. Εκφράζει την ικανοποίησή της για την πρόσφατη πολιτική συμφωνία σχετικά με την αναθεώρηση των κανονισμών για τον συντονισμό της κοινωνικής ασφάλισης, η οποία επιβάλλει την υποχρέωση υπαγωγής στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης του κράτους μέλους αποστολής τρεις μήνες πριν από την απόσπαση.

1.7. Υπογραμμίζει ότι μια πραγματική απόσπαση προϋποθέτει πραγματική και επαληθεύσιμη σύνδεση μεταξύ του εργαζομένου και της αγοράς εργασίας του κράτους μέλους αποστολής, και ζητεί να εξασφαλιστούν σαφή και λειτουργικά κριτήρια για την αξιολόγηση αυτής της σύνδεσης, συμπεριλαμβανομένων στοιχείων όπως η αποτελεσματική απασχόληση, η κάλυψη από τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και, κατά περίπτωση, η συμμόρφωση με τις φορολογικές υποχρεώσεις και η ύπαρξη πραγματικής οικονομικής δραστηριότητας στο κράτος μέλος αποστολής. Οι πρόσφατα συμφωνηθείσες τροποποιήσεις των κανονισμών για τον συντονισμό της κοινωνικής ασφάλισης αποτελούν σημαντικό σημείο αναφοράς για τον τρόπο αξιολόγησης της σύνδεσης με την αγορά εργασίας του κράτους μέλους αποστολής.

1.8. Λαμβάνει υπό σημείωση τα στοιχεία που αποδεικνύουν την ύπαρξη καταστάσεων όπου εργαζόμενοι προσλαμβάνονται σε ένα κράτος μέλος κυρίως με σκοπό την απόσπασή τους σε άλλο κράτος μέλος, γεγονός που μπορεί να εγείρει ερωτήματα σχετικά με το κατά πόσον πληρούται η απαίτηση της συνήθους απασχόλησης.

1.9. Τονίζει τον αυξανόμενο ρόλο των μεσαζόντων, των αλυσίδων πρόσληψης και των γραφείων προσωρινής απασχόλησης στην απόσπαση υπηκόων τρίτων χωρών και ζητεί να βελτιωθεί η επιβολή των κανόνων, ώστε να διασφαλιστεί ότι οι εν λόγω ρυθμίσεις αντιστοιχούν σε πραγματική παροχή υπηρεσιών, δεν χρησιμοποιούνται καταχρηστικά για τη διευκόλυνση της αντικανονικής μετανάστευσης και δεν ισοδυναμούν με απλή προσφορά εργασίας, μεταξύ άλλων μέσω της αυστηρότερης εφαρμογής κριτηρίων που σχετίζονται με ουσιαστικές δραστηριότητες και της καταπολέμησης εικονικών εταιρειών.

1.10. Σημειώνει ότι η μη συμμόρφωση με τους όρους που διέπουν την απόσπαση υπηκόων τρίτων χωρών μπορεί να οδηγήσει σε καταστάσεις παράνομης απασχόλησης και διαμονής, δημιουργώντας νομικούς κινδύνους τόσο για τους εργαζομένους όσο και για τους εργοδότες, και υπογραμμίζει την ανάγκη αποτελεσματικής επιβολής από τα κράτη μέλη,

1.11. Τονίζει ότι είναι σημαντικό να ενισχυθεί ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας (ELA), μεταξύ άλλων με την ενίσχυση της εντολής της και τη διασφάλιση ότι διαθέτει επαρκείς πόρους, ιδίως για τον συντονισμό συνδυασμένων και κοινών επιθεωρήσεων, τη διαμεσολάβηση, την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών και την παρακολούθηση των τάσεων απόσπασης που αφορούν υπηκόους τρίτων χωρών, μεταξύ άλλων μέσω κοινών ψηφιακών εργαλείων, με μεγαλύτερη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΟΚΕ επικροτεί την επικείμενη δέσμη μέτρων για τη δίκαιη κινητικότητα του εργατικού δυναμικού ως ευκαιρία για την περαιτέρω ενίσχυση της δίκαιης κινητικότητας του εργατικού δυναμικού, μεταξύ άλλων μέσω της ανάπτυξης του ευρωπαϊκού διαβατηρίου κοινωνικής ασφάλισης (ESSPASS) με στόχο τη στήριξη της ψηφιοποίησης και της διασυνοριακής επαλήθευσης των βεβαιώσεων κοινωνικής ασφάλισης, ιδίως των φορητών πιστοποιητικών A1.

1.12. Επισημαίνει την ιδιαίτερη ευάλωτη θέση των αποσπασμένων εργαζομένων από τρίτες χώρες, η οποία επιδεινώνεται από προβλήματα που συνδέονται με την ερμηνεία και την εφαρμογή του νομικού πλαισίου και την ανεπαρκή επιβολή, και ζητεί τη βελτίωση της πρόσβασης σε πληροφορίες σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, μεταξύ άλλων με στοχευμένα μέτρα ενημέρωσης και συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους. Ζητεί επίσης κατάλληλη στήριξη από την ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της παροχής χρηματοδότησης και προγραμμάτων, για τη διασφάλιση αποτελεσματικής και προσβάσιμης ενημέρωσης και καθοδήγησης για τους αποσπασμένους εργαζομένους που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών, με την ενεργό συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, καθώς και κατάλληλα μέτρα στήριξης για τη διευκόλυνση της αποτελεσματικής άσκησης των δικαιωμάτων των εν λόγω εργαζομένων.

2. **Γενικές παρατηρήσεις**

Κινητικότητα εργατικού δυναμικού και ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στην εσωτερική αγορά: νομικό πλαίσιο

2.1. Η έκθεση Letta ορθώς τονίζει ότι η ευρωπαϊκή ενιαία αγορά «αποτέλεσε ακρογωνιαίο λίθο μιας άνευ προηγουμένου οικονομικής ανάπτυξης, σύγκλισης, κοινωνικής προόδου και βελτίωσης του βιοτικού επιπέδου σε ολόκληρη την ήπειρο» ([1]). Η κινητικότητα του εργατικού δυναμικού εντός της ΕΕ αποτελεί βασική συνιστώσα της επιτυχίας της ενιαίας αγοράς. Περιλαμβάνει τις μετακινήσεις φυσικών προσώπων εντός της ΕΕ από ένα κράτος μέλος σε άλλο με σκοπό την απασχόληση ή την παροχή υπηρεσιών. Αντικατοπτρίζει την ικανότητα εργασίας σε άλλο κράτος μέλος με βάση την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (άρθρο 45 της ΣΛΕΕ) και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (άρθρο 56 της ΣΛΕΕ). Το τελευταίο αναφέρεται στη δραστηριότητα μιας εταιρείας που αποστέλλει (δηλαδή «αποσπά») εργαζομένους για περιορισμένο χρονικό διάστημα από ένα κράτος μέλος σε άλλο.

([1]) Letta (2024), *Much More Than a Market* (Πολύ περισσότερο από μια απλή αγορά), σ. 14.

2.2. Οι εργαζόμενοι που ασκούν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων έχουν ενσωματωθεί στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής, ενώ οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι μετακινούνται στο πλαίσιο της ελευθερίας προσωρινής παροχής υπηρεσιών από τον εργοδότη τους και παραμένουν ενσωματωμένοι στην αγορά εργασίας του κράτους αποστολής. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που εργάζονται και διαμένουν νόμιμα σε ένα κράτος μέλος, εκτός όσων εκπληρώνουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις που ισχύουν για τους επί μακρόν διαμένοντες, δεν έχουν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας ως εργαζόμενοι, αλλά επιτρέπεται να αποσπώνται από τον εργοδότη τους.

2.3. Καθώς η ενιαία αγορά αναπτύσσεται, όλο και περισσότερες επιχειρήσεις κάνουν νόμιμη χρήση της απόσπασης εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένης της απόσπασης υπηκόων τρίτων χωρών, για την παροχή διασυνοριακών υπηρεσιών, συμβάλλοντας έτσι στη λειτουργία της ενιαίας αγοράς και στην ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας. Τα εργασιακά δικαιώματα των αποσπασμένων εργαζομένων διασφαλίζονται από την οδηγία 96/71/ΕΚ ([2]) σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων [όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία (ΕΕ) αριθ. 2018/957 ([3])], την οδηγία εφαρμογής 2014/67/ΕΕ ([4]) και την οδηγία (ΕΕ) αριθ. 2020/1057 ([5]) (σχετικά με την απόσπαση στον τομέα των οδικών μεταφορών). Τα δικαιώματα κοινωνικής ασφάλισης των αποσπασμένων εργαζομένων αποτελούν αντικείμενο των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 883/2004 ([6]) και (ΕΚ) αριθ. 987/2009 ([7]) για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Οι πράξεις αυτές εφαρμόζονται ανεξάρτητα από την ιθαγένεια του αποσπασμένου εργαζομένου και, ως εκ τούτου, περιλαμβάνουν τους υπηκόους τρίτων χωρών ([8]). Όποτε έχει προκύψει ανάγκη, το εν λόγω νομικό πλαίσιο έχει αποσαφηνιστεί έως έναν βαθμό και έχει συμπληρωθεί από τη νομολογία του ΔΕΕ, μεταξύ άλλων όσον αφορά την απόσπαση υπηκόων τρίτων χωρών.

2.4. Η απόσπαση υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών καλύπτεται από τη γενική νομοθεσία της ΕΕ για την απόσπαση, καθώς δεν ρυθμίζεται από ειδική νομοθεσία της ΕΕ. Ωστόσο, διαμορφώνεται από τη νομολογία-σταθμό του ΔΕΕ στην υπόθεση *Vander Elst*, η οποία βασίζεται στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών από τους εργοδότες ([9]). Το ΔΕΕ διευκρίνισε ότι το κράτος μέλος υποδοχής δεν μπορεί να υποχρεώνει τους αποσπασμένους υπηκόους τρίτων χωρών να διαθέτουν προηγούμενη άδεια, όπως άδεια εργασίας, δεδομένου ότι οι εν λόγω εργαζόμενοι απασχολούνται ήδη νόμιμα στο κράτος μέλος αποστολής. Το ΔΕΕ θεωρεί ότι οι εν λόγω εργαζόμενοι δεν προτίθενται να εισέλθουν στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής, καθώς θα επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής ή διαμονής τους μετά την ολοκλήρωση των καθηκόντων τους. Ωστόσο, το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να ζητήσει από τον πάροχο υπηρεσιών να αποδείξει ότι ο αποσπασμένος υπήκοος τρίτης χώρας τελεί σε σύννομη κατάσταση στο κράτος μέλος αποστολής όσον αφορά θέματα όπως η διαμονή, η άδεια εργασίας και η κάλυψη κοινωνικής ασφάλισης και ότι οι εν λόγω εργαζόμενοι ασκούν την κύρια δραστηριότητά τους στο κράτος μέλος στο οποίο είναι εγκατεστημένος ο πάροχος υπηρεσιών. Οι εργαζόμενοι αυτοί δεν πρέπει να επιδιώκουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής.

2.5. Επιπλέον, το ΔΕΕ έκρινε ότι η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών δεν μπορεί να χρησιμοποιείται για σκοπούς άλλους από την παροχή της συγκεκριμένης υπηρεσίας ([10]). Αυτό ισχύει όταν οι εν λόγω εργαζόμενοι εκτελούν καθήκοντα υπό την εποπτεία και τη διοίκηση της επιχείρησης που είναι εγκατεστημένη στο κράτος μέλος υποδοχής. Το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί επίσης να απαιτήσει από τους εν λόγω εργαζομένους να αποκτήσουν άδεια διαμονής μετά τους πρώτους τρεις μήνες, διάστημα κατά το

([2]) Οδηγία 96/71/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 1996 σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών (ΕΕ L 18 της 21.1.1997, σ. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj).

([3]) Οδηγία (ΕΕ) 2018/957 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 2018, για την τροποποίηση της οδηγίας 96/71/ΕΚ σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών (ΕΕ L 173 της 9.7.2018, σ. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2018/957/oj).

([4]) Οδηγία 2014/67/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για την εφαρμογή της οδηγίας 96/71/ΕΚ σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του Συστήματος Πληροφόρησης για την εσωτερική αγορά («κανονισμός ΙΜΙ») (ΕΕ L, 2024/159, 28.5.2024, σ. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj).

([5]) Οδηγία (ΕΕ) 2020/1057 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 2020, για τη θέσπιση ειδικών κανόνων σχετικά με την οδηγία 96/71/ΕΚ και την οδηγία 2014/67/ΕΕ για την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών και για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/22/ΕΚ, όσον αφορά τις απαιτήσεις επιβολής, και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 (ΕΕ L 249 της 31.7.2020, σ. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2020/1057/oj).

([6]) Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 883/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας (ΕΕ L 166 της 30.4.2004, σ. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj).

([7]) Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 987/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Σεπτεμβρίου 2009, για καθορισμό της διαδικασίας εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 883/2004 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας (ΕΕ L 284 της 30.10.2009, σ. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/987/oj).

([8]) Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. (ΕΕ L 344 της 29.12.2010, σ. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1231/oj) 1231/2010 επέκτεινε το πεδίο εφαρμογής των κανονισμών για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος και βρίσκονται σε διασυνοριακή κατάσταση μεταξύ κρατών μελών. Το ΔΕΕ έχει ερμηνεύσει ευρέως τις προϋποθέσεις νόμιμης διαμονής σε κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν προσωρινά σε κράτος μέλος βάσει προσωρινής θεώρησης (βλ. απόφαση της 24ης Ιανουαρίου 2019, *Balandin*, CJEU C-477/17).

([9]) Βλέπε νομολογία του ΔΕΕ στις υποθέσεις: C-43/93 *Vander Elst*· C-445/03 *Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου*· C-244/04 *Επιτροπή κατά Γερμανίας*· C-168/04 *Επιτροπή κατά Αυστρίας*· C-91/13 *Essent*· C-18/17 *Danieli*· C-540/22 *SN* κ.λπ..

([10]) Βλέπε νομολογία του ΔΕΕ στην υπόθεση C-445/03 Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου· C-244/04 Επιτροπή κατά Γερμανίας· C-540/22 SN κ.λπ.

οποίο καλύπτονται από τη θεώρηση Σένγκεν, ώστε να μπορεί να επαληθεύσει ότι βρίσκονται σε νόμιμη κατάσταση, ιδίως όσον αφορά τους όρους διαμονής, την άδεια εργασίας και την κάλυψη κοινωνικής ασφάλισης στο κράτος μέλος στο οποίο η οικεία επιχείρηση απασχολεί τους εν λόγω εργαζομένους, καθώς και για να μπορεί να διαπιστώσει ότι δεν συνιστούν απειλή για τη δημόσια τάξη.

Ανάγκη για ισότιμους όρους ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά

2.6. Ωστόσο, η εφαρμογή της εν λόγω νομολογίας και της εφαρμοστέας ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας εξαρτάται από τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη την εφαρμόζουν. Σύμφωνα με τα πορίσματα της έκθεσης που εκπόνησε η ELA το 2023, σε σημαντικό αριθμό κρατών μελών οι αρμόδιες αρχές εφαρμόζουν και ερμηνεύουν τους κανόνες που διέπουν την απόσπαση υπηκόων τρίτων χωρών, συμπεριλαμβανομένης της σχετικής νομολογίας του ΔΕΕ σχετικά με την αλληλεπίδραση μεταξύ της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, των κανόνων περί απόσπασης και της εθνικής νομοθεσίας για τη μετανάστευση εργατικού δυναμικού, με διάφορους τρόπους ([11]). Ως αποτέλεσμα, εξακολουθεί να επικρατεί σχετική αβεβαιότητα όσον αφορά την άνιση εφαρμογή και επιβολή των κριτηρίων βάσει των οποίων η απόσπαση υπηκόων τρίτων χωρών είναι νόμιμη στο πλαίσιο της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Ως εκ τούτου, η διασφάλιση της σαφήνειας των εν λόγω κριτηρίων και η διευκόλυνση της ορθής εφαρμογής και επιβολής τους έχουν αναδειχθεί σε σημαντικούς παράγοντες εγγύησης του θεμιτού ανταγωνισμού, της αποτελεσματικής επιβολής των εργασιακών προτύπων και της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Η αβεβαιότητα των εργοδοτών που επιθυμούν να συμμορφωθούν με τη νομοθεσία ενδέχεται να υπονομεύει τους ισότιμους όρους ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά και μπορεί να αυξήσει τον κίνδυνο έκθεσης των εργαζομένων σε καταχρηστικές πρακτικές.

2.7. Αυτή η έλλειψη σαφήνειας όσον αφορά την εφαρμογή των κανόνων και της νομολογίας του ΔΕΕ μπορεί να δημιουργήσει ιδιαίτερα προβλήματα στις ρυθμίσεις σχετικά με τις καθοδηγούμενες από την πρόσληψη αποσπάσεις καθώς και στο πλαίσιο πολύπλοκων δομών υπεργολαβίας στις οποίες εμπλέκονται μεσάζοντες εργασίας ή γραφεία προσωρινής απασχόλησης. Σε τέτοιες περιπτώσεις, ενδέχεται να είναι δύσκολο για τις αρχές επιβολής του νόμου και τους παράγοντες της αγοράς εργασίας να διακρίνουν μεταξύ της πραγματικής διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών και των καταχρηστικών ρυθμίσεων που καταστρατηγούν τους εθνικούς κανόνες περί μετανάστευσης εργατικού δυναμικού.

2.8. Ταυτόχρονα, ο αριθμός των αποσπασμένων υπηκόων τρίτων χωρών αυξάνεται στα κράτη μέλη για τα οποία υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία ([12]) και, σύμφωνα με τα εσωτερικά πορίσματα για τις συνδυασμένες και κοινές επιθεωρήσεις που συντονίζονται από την ELA, υπάρχουν ενδείξεις ότι οι υποθέσεις που αφορούν αποσπασμένους υπηκόους τρίτων χωρών συνδέονται συχνά με πιο σημαντικές και σοβαρές παραβάσεις, μεταξύ άλλων όσον αφορά τους κανόνες απόσπασης. Αυτό θα μπορούσε να σημαίνει ότι οι εργαζόμενοι υπήκοοι τρίτων χωρών αποσπώνται σε περιπτώσεις που δεν καλύπτονται από την εν λόγω νομολογία ή από τις διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Στις περιπτώσεις αυτές, η απασχόληση και η διαμονή των εν λόγω εργαζομένων στο κράτος μέλος υποδοχής ενδέχεται να είναι παράνομη. Κατά συνέπεια, ο εργοδότης κινδυνεύει να τιμωρηθεί για την απασχόληση υπηκόων τρίτων χωρών χωρίς την απαιτούμενη άδεια ([13]), ενώ ο εργαζόμενος κινδυνεύει να καταδικαστεί για παράνομη απασχόληση και διαμονή ([14]). Η κατάσταση αυτή δημιουργεί σημαντικές νομικές προκλήσεις για όλα τα εμπλεκόμενα μέρη και θα πρέπει να αντιμετωπιστεί με σκοπό την εξεύρεση κατάλληλων λύσεων. Σε ορισμένες περιπτώσεις θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι τίθεται σε κίνδυνο η αρμοδιότητα των κρατών μελών, όπως αναγνωρίζεται στο άρθρο 79 παράγραφος 5 της ΣΛΕΕ, να καθορίζουν τον όγκο των εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών, προερχομένων από τρίτες χώρες, στο έδαφός τους με σκοπό την αναζήτηση εργασίας.

2.9. Ως εκ τούτου, η στοχευμένη αποσαφήνιση της εφαρμογής του ισχύοντος νομικού πλαισίου θα στηρίξει τον θεμιτό ανταγωνισμό, θα οικοδομήσει εμπιστοσύνη στο σύστημα απόσπασης και θα επιτρέψει στις αρχές να αξιολογούν με μεγαλύτερη συνέπεια και ασφάλεια δικαίου κατά πόσον η απόσπαση υπηκόων τρίτων χωρών συνιστά πραγματική διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών ή αθέμιτο ανταγωνισμό που οδηγεί στην κατάχρηση των κανόνων της ενιαίας αγοράς. Η αποσαφήνιση των όρων που ισχύουν για την απόσπαση και η καθοδήγηση σε θέματα επιβολής και εφαρμογής θα προστατεύσουν τους εργαζομένους, παρέχοντας παράλληλα στις επιχειρήσεις την προβλεψιμότητα που χρειάζονται ώστε να λειτουργούν με σιγουριά εντός της ενιαίας αγοράς χωρίς να αντιμετωπίζουν αθέμιτο ανταγωνισμό.

([11]) ELA (2023), «Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States — specifically in relation to the posting of third-country nationals» (Έκθεση σχετικά με τις πρακτικές, τις δυνατότητες και τις προκλήσεις σε επίπεδο συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών — ιδίως σε σχέση με την απόσπαση υπηκόων τρίτων χωρών).

([12]) De Wispelaere, F., De Smedt L. & Pacolet, J. (2025), «Posting of workers — Collection of data from the prior declaration tools — Reference year 2023», (Απόσπαση εργαζομένων — Συλλογή δεδομένων από τις δηλώσεις πριν από την απόσπαση — Έτος αναφοράς 2023), Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

([13]) Οδηγία 2009/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 2009, σχετικά με την επιβολή ελάχιστων προτύπων όσον αφορά τις κυρώσεις και τα μέτρα κατά των εργοδοτών που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών (ΕΕ L 168 της 30.6.2009, σ. 24, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/52/oj).

([14]) Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (ΕΕ L 348 της 24.12.2008, σ. 98, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj).

Η εγγενής ευάλωτη θέση των αποσπασμένων εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών

2.10. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών επηρεάζονται δυσανάλογα από τις καταχρηστικές ρυθμίσεις σε θέματα απόσπασης ([15]). Η ευάλωτη θέση τους μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να συνδέεται με τη νομική και οικονομική εξάρτησή τους από τους εργοδότες τους. Η εξάρτηση αυτή μπορεί να ενισχυθεί περαιτέρω από την περιορισμένη γνώση των δικαιωμάτων τους, τους γλωσσικούς φραγμούς και τις επισφαλείς συνθήκες διαβίωσης, πράγμα που μπορεί να εμποδίζει τους εργαζομένους να διεκδικήσουν τα δικαιώματά τους ή να καταγγείλουν καταχρηστικές πρακτικές. Με τη συμμετοχή των κρατών μελών και των κοινωνικών εταίρων, η περιορισμένη γνώση των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων μπορεί να αντιμετωπιστεί με τη διασφάλιση της παροχής επαρκούς ενημέρωσης και την ευαισθητοποίηση σχετικά με τα εργασιακά δικαιώματα, καθώς και με στοχευμένες ενημερωτικές εκστρατείες για τους εργοδότες όσον αφορά τις υποχρεώσεις τους. Οι καταχρηστικές πρακτικές είναι ιδιαίτερα διαδεδομένες σε τομείς υψηλού κινδύνου, όπως οι κατασκευές, η γεωργία και οι μεταφορές ([16]). Αυτό οδηγεί σε στρέβλωση του ανταγωνισμού και θέτει τις συμμορφούμενες επιχειρήσεις σε μειονεκτική θέση.

Έκταση και επαναλαμβανόμενη πρακτική

2.11. Η απόσπαση εργαζομένων αποτελεί ολοένα και μεγαλύτερη συνιστώσα της παροχής υπηρεσιών εντός της εσωτερικής αγοράς. Πρόσφατες μελέτες, βασισμένες σε στοιχεία διοικητικής φύσεως των κρατών μελών, αποκαλύπτουν ότι το φαινόμενο αυτό αποτελεί σαφή και επαναλαμβανόμενη πρακτική και όχι μεμονωμένο περιστατικό ([17]). Οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι εντός της εσωτερικής αγοράς εκτιμώνται σε περίπου 2 εκατομμύρια ετησίως. Στο πλαίσιο αυτού του ευρύτερου φαινομένου, οι υπήκοοι τρίτων χωρών αποσπώνται σε ολοένα και μεγαλύτερο βαθμό. Ο αριθμός των φορητών πιστοποιητικών A1 που εκδίδονται για τους αποσπασμένους εργαζομένους έχει αυξηθεί σημαντικά την τελευταία δεκαετία και πολλά κράτη μέλη επισημαίνουν το αυξανόμενο ποσοστό αποσπασμένων εργαζομένων από τρίτες χώρες ([18]).

2.12. Τα στοιχεία από εθνικές διοικητικές πηγές και αναλυτικές μελέτες της ELA δείχνουν επιπλέον ότι η απόσπαση εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών δεν είναι ομοιόμορφα κατανεμημένη στην ΕΕ ([19]). Αντιθέτως, συνδέεται στενά με συγκεκριμένες αλυσίδες προσλήψεων και μετανάστευσης εργατικού δυναμικού που συνδέουν τρίτες χώρες, κράτη μέλη αποστολής και αγορές εργασίας των κρατών μελών υποδοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

2.13. Η κατανομή των αποσπάσεων ανά τομέα επίσης παρουσιάζει σαφείς τάσεις. Ο αριθμός των αποσπασμένων εργαζομένων από τρίτες χώρες είναι ιδιαίτερα υψηλός σε τομείς υψηλής έντασης εργασίας που πλήττονται από ελλείψεις εργατικού δυναμικού και χαρακτηρίζονται από αλυσίδες υπεργολαβίας και πολύπλοκες ρυθμίσεις σε επίπεδο προσφοράς εργασίας, ιδίως στους τομείς των κατασκευών, της γεωργίας, της εφοδιαστικής και σε ορισμένα τμήματα των τομέων της μεταποίησης και των υπηρεσιών ([20]).

2.14. Συνολικά, τα διαθέσιμα στοιχεία καταδεικνύουν ότι η απόσπαση υπηκόων τρίτων χωρών δεν αποτελεί περιθωριακό ή μεμονωμένο φαινόμενο, αλλά αποτελεί μέρος της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Το σύστημα αυτό συχνά συνδυάζει την πρόσληψη ατόμων από χώρες εκτός της ΕΕ στο κράτος μέλος αποστολής, τη χορήγηση αδειών διαμονής και εργασίας στο κράτος μέλος αποστολής και την επακόλουθη απόσπαση εργαζομένων σε άλλο κράτος μέλος (υποδοχής). Ως εκ τούτου, η απόσπαση εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών ενδέχεται να συνεπάγεται αντικανονική μετανάστευση εργαζόμενων υπηκόων τρίτων χωρών στο κράτος μέλος υποδοχής και θα μπορούσε να εγείρει ευρύτερα ερωτήματα σχετικά με την αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ που διέπουν την απόσπαση εργαζομένων, καθώς και των κανόνων για τη μετανάστευση εργατικού δυναμικού που προέρχεται από χώρες εκτός της ΕΕ.

3. **Ειδικές παρατηρήσεις**

Σύνδεση μεταξύ του εργαζομένου και του κράτους μέλους αποστολής

3.1. Στην πράξη, το κατά πόσον ένας εργαζόμενος μπορεί να θεωρηθεί ότι ασκεί τη συνήθη εργασία του στο κράτος μέλος αποστολής είναι συχνά δύσκολο να προσδιοριστεί. Μπορεί δε να προκύψουν καταστάσεις όπου υπήκοοι τρίτων χωρών προσλαμβάνονται σε ένα κράτος μέλος και αμέσως μετά αποσπώνται σε άλλο κράτος μέλος, όπως π.χ. είναι η περίπτωση κατά την οποία, στο πλαίσιο διαδικασίας σύναψης σύμβασης, ανατίθεται σύμβαση στην εταιρεία αποστολής. Στις περιπτώσεις αυτές, η εργασιακή σχέση στο κράτος μέλος αποστολής μπορεί να υφίσταται μόνο για περιορισμένο χρονικό διάστημα πριν από την απόσπαση και μπορεί να εγείρει ερωτήματα σχετικά με το αν ο εργαζόμενος μπορεί πραγματικά να θεωρηθεί μέρος της αγοράς εργασίας του εν λόγω κράτους μέλους. Περαιτέρω οδηγίες παρέχονται στο άρθρο 4 παράγραφος 3 της οδηγίας

([15]) Letta E. (2024), σ. 104, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Έκθεση σχετικά με την εφαρμογή και την εκτέλεση της οδηγίας (ΕΕ) 2018/957 για την τροποποίηση της οδηγίας 96/71/ΕΚ σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών», COM (2024) 320· ELA (2023)· ELA (2025).
([16]) ELA (2023).
([17]) De Wispelaere et al. (2025).
([18]) Ό. π.
([19]) ELA (2025).
([20]) ELA (2023); ELA (2025).

εφαρμογής 2014/67/ΕΕ, το οποίο καθορίζει κριτήρια για τον προσδιορισμό του κατά πόσον ένας εργαζόμενος εκτελεί προσωρινά εργασία σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο στο οποίο εργάζεται συνήθως. Επιπλέον, οι τροποποιήσεις των κανονισμών για τον συντονισμό της κοινωνικής ασφάλισης που εγκρίθηκαν πρόσφατα επιβάλλουν την υποχρέωση υπαγωγής στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης του κράτους μέλους αποστολής τρεις μήνες πριν από την απόσπαση. Το άρθρο 4 παράγραφος 2 της εφαρμοστικής οδηγίας 2014/67/ΕΕ καθορίζει επίσης κριτήρια για τον προσδιορισμό του κατά πόσον η επιχείρηση απόσπασης ασκεί ουσιαστικές δραστηριότητες, πλην των δραστηριοτήτων καθαρά εσωτερικής διαχείρισης και/ή των διοικητικών δραστηριοτήτων, στο κράτος μέλος αποστολής ([21]).

3.2. Η παροχή σαφέστερης καθοδήγησης σχετικά με την εφαρμογή της νομολογίας για την απόσπαση υπηκόων τρίτων χωρών, και την αλληλεπίδρασή της με τους υφιστάμενους κανόνες που καθορίζουν τη συνήθη απασχόληση στο κράτος μέλος αποστολής, θα μπορούσε να οδηγήσει στην εξασφάλιση πιο συνεπών εκτιμήσεων σχετικά με το κατά πόσον οι καταστάσεις απόσπασης στις οποίες εμπλέκονται υπήκοοι τρίτων χωρών είναι πραγματικές, καθώς και στη διασφάλιση της εφαρμογής και της ορθής επιβολής του πλαισίου απόσπασης σύμφωνα με τον επιδιωκόμενο σκοπό του. Σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 4 της εφαρμοστικής οδηγίας 2014/67/ΕΕ, η αξιολόγηση των εν λόγω στοιχείων πρέπει να προσαρμόζεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση και να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες της εκάστοτε κατάστασης.

Γραφεία προσωρινής απασχόλησης και αλυσίδες προσφοράς εργασίας

3.3. Σε πρόσφατη ανάλυση της ELA, επισημαίνεται ο αυξανόμενος ρόλος των διαρθρωμένων αλυσίδων πρόσληψης στην απόσπαση υπηκόων τρίτων χωρών σε ολόκληρη την ΕΕ ([22]). Συχνά, οι υπήκοοι τρίτων χωρών αποσπώνται στο πλαίσιο πολύπλοκων διακρατικών δομών προσφοράς εργασίας με τη συμμετοχή πολλαπλών μεσαζόντων και υπεργολάβων.

3.4. Σε πολλές περιπτώσεις, οι εργαζόμενοι εισέρχονται πρώτα στην αγορά εργασίας ενός κράτους μέλους και στη συνέχεια αποσπώνται σε άλλα κράτη μέλη. Σε αυτούς τους τρόπους κινητικότητας μπορεί να εμπλέκονται γραφεία εύρεσης εργασίας, μεσάζοντες εργασίας ή εταιρείες υπεργολαβίας που συντονίζουν τη διασυνοριακή τοποθέτηση εργαζομένων.

3.5. Οι αλυσίδες απόσπασης συχνά περιλαμβάνουν διάφορα επίπεδα συμβατικών σχέσεων μεταξύ της επιχείρησης υποδοχής στο κράτος μέλος υποδοχής, των μεσαζόντων που οργανώνουν την προσφορά εργασίας και της επιχείρησης που ενεργεί επίσημα ως εργοδότης απόσπασης στο κράτος μέλος αποστολής. Στις εν λόγω περιπτώσεις, ο εργοδότης που είναι εγκατεστημένος στο κράτος μέλος αποστολής μπορεί να ενεργεί πρωτίστως ως οργανωτικός κόμβος εντός μιας ευρύτερης αλυσίδας προσφοράς εργασίας και όχι ως επιχείρηση που απασχολεί εργαζομένους για δραστηριότητες που ασκούνται στο εν λόγω κράτος μέλος. Αυτό μπορεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, να εγείρει ερωτήματα σχετικά με το αν η επιχείρηση αποστολής μπορεί ακόμη να θεωρηθεί ότι ασκεί ουσιαστικές δραστηριότητες στο έδαφος του κράτους μέλους αποστολής.

3.6. Επιπλέον, ο αυξανόμενος ρόλος των γραφείων προσωρινής απασχόλησης και άλλων μεσαζόντων στα καθεστώτα αυτά μπορεί επίσης να εγείρει θεμελιώδη ερωτήματα σχετικά με τη σχέση μεταξύ της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών και των εθνικών πολιτικών μετανάστευσης εργαζομένων. Όταν τα γραφεία προσλαμβάνουν υπηκόους τρίτων χωρών από χώρες εκτός της ΕΕ, οργανώνουν την είσοδό τους μέσω ενός κράτους μέλους και στη συνέχεια τους αποσπούν σε άλλο κράτος μέλος, η πρόσβαση στην εθνική αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής φαίνεται να διαμορφώνεται από ενδιάμεσους φορείς του ιδιωτικού τομέα. Όπως έχουν αναφέρει αρκετά κράτη μέλη, αυτό υπονομεύει το δικαίωμά τους, όπως αναγνωρίζεται στο άρθρο 79 παράγραφος 5 της ΣΛΕΕ, να καθορίζουν τον όγκο των εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών από τρίτες χώρες στο έδαφός τους με σκοπό την αναζήτηση εργασίας ([23]). Οι πολιτικές μετανάστευσης εργαζομένων του κράτους μέλους υποδοχής κινδυνεύουν να καταστρατηγηθούν με την (κατά)χρήση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

Βρυξέλλες, 15 Ιουλίου 2026.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Séamus BOLAND

([21]) Βλ. επίσης απόφαση του ΔΕΕ, C-784/19, *Team Power Europe*, σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων περί απόσπασης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 883/2004.
([22]) ELA (2025).
([23]) Έγγραφο θέσης των Κάτω Χωρών, του Βελγίου, της Δανίας, της Γερμανίας, της Ιταλίας, της Λετονίας και του Λουξεμβούργου — Προτεραιότητες πολιτικής της ΕΕ για τη θητεία της περιόδου 2024-2029 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: Προώθηση της πραγματικής και δίκαιης απόσπασης υπηκόων τρίτων χωρών.