

Επιθεώρηση Εργασίας και Αδήλωτη Εργασία στην ΕΕ

**Έργο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής GLO/12/24/EEC,
Στρατηγικές Επιθεώρησης Εργασίας για την καταπολέμηση
της Αδήλωτης Εργασίας στην Ευρώπη**

**Πρόγραμμα Διοίκησης και Επιθεώρησης Εργασίας (LAB/ADMIN)
Διεθνής Οργάνωση Εργασίας – Γενεύη**

Οι δημοσιεύσεις του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας καλύπτονται από δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας σύμφωνα με το Πρωτόκολλο 2 της Παγκόσμιας Σύμβασης περί Πνευματικής Ιδιοκτησίας (Universal Copyright Convention). Εντούτοις, σύντομα αποσπάσματα αυτών μπορούν να αναπαραχθούν άνευ εξουσιοδότησης, υπό την προϋπόθεση ότι θα αναφέρεται η πηγή. Για δικαιώματα αναπαραγωγής ή μετάφρασης πρέπει να αποστέλλεται σχετική αίτηση στην ταχυδρομική διεύθυνση ILO Publications (Rights and Permissions) International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, ή στη διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου: pubdroit@ilo.org. Οι εν λόγω αιτήσεις είναι ευπρόσδεκτες στο Διεθνές Γραφείο Εργασίας.

Βιβλιοθήκες, ιδρύματα και άλλοι χρήστες εγγεγραμμένοι σε οργανισμούς δικαιωμάτων αναπαραγωγής μπορούν να κάνουν αντίγραφα σύμφωνα με τις άδειες οι οποίες εκδίδονται για το σκοπό αυτό. Επισκεφθείτε το διαδικτυακό τόπο www.iflro.org.

Καταλογοποίηση ΔΓΕ στα Δεδομένα Δημοσιεύσεων

Επιθεώρηση εργασίας και αδήλωτη εργασία στην ΕΕ / Διεθνές Γραφείο Εργασίας, Πρόγραμμα Διοίκησης και Επιθεώρησης Εργασίας (LAB/ADMIN). - Γενεύη: ΔΟΕ, 2013

Έγγραφο εργασίας, Αριθ. 29, ISSN 2227-7560

Διεθνές Γραφείο Εργασίας· Πρόγραμμα Διοίκησης και Επιθεώρησης Εργασίας

παράτυπη απασχόληση / επιθεώρηση εργασίας / διοίκηση εργασίας / ρόλος της ΔΟΕ / χώρες ΕΕ

13.01.3

Οι ορισμοί που χρησιμοποιούνται στις δημοσιεύσεις του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας, οι οποίοι συνάδουν με την πρακτική των Ηνωμένων Εθνών καθώς και το υλικό που παρουσιάζεται σε αυτές δεν συνεπάγονται την έκφραση καμίας απολύτως άποψης εκ μέρους του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας σχετικά με το νομικό καθεστώς οιασδήποτε χώρας, περιοχής ή επικράτειας ή των αρχών αυτής, ή σχετικά με τον καθορισμό των συνόρων της.

Την ευθύνη για τις απόψεις οι οποίες εκφράζονται σε υπογεγραμμένα άρθρα, μελέτες και άλλες συνεισφορές φέρουν αποκλειστικά οι συντάκτες τους, και η δημοσίευση δεν συνιστά υιοθέτηση των απόψεων τις οποίες εκφράζουν από το Διεθνές Γραφείο Εργασίας.

Η αναφορά σε ονόματα εταιρειών και εμπορικών προϊόντων και διαδικασιών δεν συνεπάγεται υποστήριξη αυτών από το Διεθνές Γραφείο Εργασίας, και τυχόν παράλειψη μνείας συγκεκριμένης εταιρείας, εμπορικού προϊόντος ή διαδικασίας δεν συνιστά αποδοκιμασία τους.

Οι δημοσιεύσεις του ΔΓΟ διατίθενται σε μεγάλα βιβλιοπωλεία ή στα τοπικά γραφεία του ΔΓΕ σε πολλές χώρες, ή απευθείας στο Τμήμα Εκδόσεων του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας στη Γενεύη ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva, Switzerland. Κατάλογοι ή λίστες νέων δημοσιεύσεων διατίθενται δωρεάν από την παραπάνω διεύθυνση, ή μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου: pubvente@ilo.org.

Επισκεφθείτε το διαδικτυακό μας τόπο: www.ilo.org/publns.

Το πρωτότυπο τυπώθηκε στην Ελβετία

Πίνακας Περιεχομένων

Πρόλογος	v
Αδήλωτη Εργασία στην Ευρωπαϊκή Ένωση	v
Επιθεώρηση εργασίας και αδήλωτη εργασία	vi
1. Φύση, μέγεθος και πεδίο της αδήλωτης εργασίας στην ΕΕ	1
1.1. Εννοιολογική προσέγγιση	1
1.2. Δεδομένα και αριθμητικά στοιχεία	8
1.3. Πεδίο.....	16
2. Απαντήσεις των κυβερνήσεων απέναντι στην αδήλωτη εργασία	23
3. Αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας μέσω του συστήματος επιθεώρησης εργασίας.....	25
3.1. Ο ρόλος των Επιθεωρήσεων Εργασίας	25
3.2. Εμπειρίες με βάση τον σχεδιασμό της επιθεώρησης εργασίας για την αδήλωτη εργασία	28
3.3. Στρατηγικές και μέθοδοι της επιθεώρησης εργασίας για την αδήλωτη εργασία	30
3.4. Εργαλεία και τεχνική υποστήριξη για τους επιθεωρητές εργασίας	36
3.5. Προγράμματα κατάρτισης για τους επιθεωρητές εργασίας	39
4. Προσεγγίσεις πρόληψης για την αδήλωτη εργασία.....	41
4.1. Κίνητρα για συμμόρφωση	41
4.2. Μέτρα πρόληψης της επιθεώρησης εργασίας	44
4.3. Κυρώσεις για την αδήλωτη εργασία	47
5. Εμπειρίες συνεργασίας	52
5.1. Συνεργασία με άλλες διοικητικές αρχές.....	52
5.2. Σχέσεις με το δικαστικό σώμα	57
5.3. Συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους.....	59
5.4. Διασυννοριακή συνεργασία	62
6. Συμπεράσματα	66
7. Συστάσεις για την ενίσχυση της επιθεώρησης εργασίας στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας.....	70
Παράρτημα Ι	73
Ακρωνύμια	79
Επιλεγμένη βιβλιογραφία	81

Πρόλογος

Η παρούσα συγκριτική μελέτη με θέμα Στρατηγικές Επιθεώρησης Εργασίας για την Καταπολέμηση της Αδήλωτης Εργασίας διενεργήθηκε τη διετία 2012-13 στο πλαίσιο συνεργασίας ΔΟΕ/ΕΕπιτροπής. Η μελέτη συντονίστηκε από το Πρόγραμμα Επιθεώρηση και Διοίκηση Εργασίας της ΔΟΕ (LAB/ADMIN) σε συνεργασία με την ΕΕπιτροπή, Μονάδα Απασχόληση-B2/Εργατικό Δίκαιο. Ο σκοπός της παρούσας μελέτης ήταν να εξεταστεί ο ρόλος που καταλαμβάνουν τα εθνικά συστήματα επιθεώρησης εργασίας στην ΕΕ, ως ανταπόκριση σε επίπεδο στρατηγικής πολιτικής κατά της αδήλωτης εργασίας.

Αδήλωτη Εργασία στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει υπογραμμίσει ότι αν δεν αντιμετωπιστεί κατάλληλα η αδήλωτη εργασία, απειλεί να υπονομεύσει την ικανότητα της ΕΕ να επιτύχει τους στόχους απασχόλησης για περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και ισχυρότερη ανάπτυξη. Η αδήλωτη εργασία αποτελεί μορφή κοινωνικού ντάμπινγκ εισάγοντας αθέμιτο ανταγωνισμό ανάμεσα στις εταιρείες λόγω χαμηλών μισθών και μη καταβολής των παροχών κοινωνικής ασφάλισης. Πάνω απ' όλα, οδηγεί σε καταστάσεις εργασίας που παραβιάζουν τα δικαιώματα και την αξιοπρέπεια των εργαζομένων. Από αυτή τη σκοπιά, η ΔΟΕ, όπως και η ΕΕπιτροπή, τονίζει την ανάγκη να ενθαρρυνθεί η μετάβαση από την άτυπη στην τυπική εργασία ως προαπαιτούμενο για να υπάρξει αξιοπρεπής εργασία.

Η ΔΟΕ προσεγγίζει την αδήλωτη εργασία στο πλαίσιο της ευρύτερης έννοιας της άτυπης οικονομίας, την οποία ορίζει ως “κάθε οικονομική δραστηριότητα από εργαζομένους και οικονομικές μονάδες η οποία – κατά το νόμο ή στην πράξη – δεν καλύπτεται, ή καλύπτεται ανεπαρκώς, από τυπικές συμφωνίες.” Ο παρών ορισμός εμπεριέχει την έννοια της αδήλωτης εργασίας όπως ορίζεται από την ΕΕπιτροπή, ενώ καλύπτει επίσης εργαζομένους οι οποίοι κάποιες φορές δεν καλύπτονται από την εργατική νομοθεσία (π.χ. οικιακοί εργαζόμενοι ή εργαζόμενοι στη γεωργία).

Ενώ οι παραπάνω διατυπώσεις είναι ευρέως γνωστές, ο ακριβής νομικός ορισμός της αδήλωτης εργασίας πολλές φορές διαφέρει από χώρα σε χώρα. Αυτό έχει σημαντικές επιπτώσεις στην εφαρμογή των κανονισμών για την αδήλωτη εργασία από τους επιθεωρητές εργασίας (ιδίως στο διασυνοριακό πλαίσιο).

Η αδήλωτη εργασία συνιστά ένα περίπλοκο φαινόμενο με πλειάδα χαρακτηριστικών και αιτιών. Κάθε προσπάθεια να αντιμετωπιστεί αυτό το σχήμα απασχόλησης απαιτεί αντίστοιχα εξειδικευμένα και ισορροπημένα προσεγγίση μεταξύ προληπτικών μέτρων και εφαρμογής της νομοθεσίας. Το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας σημειώνει ότι αν και τα Κράτη Μέλη της ΕΕ εξακολουθούν να προσεγγίζουν την αδήλωτη εργασία εστιάζοντας κυρίως στην αποτροπή, έχει γίνει μια αξιοσημείωτη μεταστροφή σε προσπάθειες μετατροπής της αδήλωτης εργασίας σε τυπική απασχόληση, ή ακόμα και ανάσχεσης πριν την ανάληψή της.

Γενικά, η αδήλωτη εργασία στην Ευρώπη παρουσιάζει εγγενείς δυσκολίες ως προς τη μέτρησή της. Αυτό δυσκολεύει τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ιδιαίτερα τις Επιθεωρήσεις Εργασίας στην προσπάθειά τους να κατανοήσουν καλύτερα το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας σε όλες του τις πτυχές και να αναπτύξουν κατάλληλα προσαρμοσμένες πολιτικές και βελτιωμένες πρακτικές επιθεώρησης για την αποτροπή, τη μείωση ή τουλάχιστον την παρακολούθηση του ποσοστού επίπτωσης αδήλωτης εργασίας. Η συνήθης πρόκληση για τις κυβερνήσεις προκειμένου να μειώσουν την αδήλωτη εργασία και να εξασφαλίσουν αξιοπρεπή εργασία για τους αδήλωτους εργαζομένους, αντικατοπτρίζει την

ανάγκη για κοινές κατευθυντήριες γραμμές πολιτικών από πλευράς Επιθεωρήσεων Εργασίας στην ΕΕ.

Για να αντιμετωπιστεί η αδήλωτη εργασία απαιτούνται συντονισμένα βήματα από πλευράς κυβερνήσεων και δημόσιων φορέων. Ως πρώτο βήμα, οι κυβερνήσεις στην Ευρώπη χρειάζεται να ακολουθήσουν πολιτικές που θα μειώνουν τα κίνητρα τόσο των εργοδοτών να χρησιμοποιούν αδήλωτη εργασία όσο και των εργαζομένων να εμπλέκονται σε αυτή. Αυτό είναι το ευρύτερο πλαίσιο πολιτικής το οποίο, αν υλοποιηθεί με επιτυχία, μπορεί να συμβάλει στην ελάφρυνση του βάρους στα μέτρα εντοπισμού και επιβολής, καθώς από μόνα τους δεν θα είναι τόσο αποτελεσματικά στο να μεταβάλλουν τα μοντέλα και τον επιπολασμό της αδήλωτης εργασίας.

Πριν από την εισαγωγή της Κατεύθυνσης για την Απασχόληση Αριθ. 9 της ΕΕπιτροπής, η πιο διαδεδομένη προσέγγιση κατά της αδήλωτης εργασίας συνίστατο στην τιμωρία επί παραβάσεων και στην ενίσχυση του εντοπισμού παρά σε ποινές. Με την υιοθέτηση της Κατεύθυνσης Αριθ. 9, είναι πιο συνήθη τα μέτρα πρόληψης σε συνδυασμό με προσπάθειες να τιμωρείται η μη συμμόρφωση, παράλληλα με προσπάθειες ενίσχυσης της συμμόρφωσης. Εντούτοις, τα μέτρα βελτίωσης της συμμόρφωσης οριοθετούνται εν πολλοίς στα Κράτη Μέλη της ΕΕ του Βορρά. Αν και έχουν υπάρξει ευρύτερες προσπάθειες ενίσχυσης της συμμόρφωσης, αυτές εξακολουθούν να παρατηρούνται κυρίως στις αρχικές 15 χώρες της ΕΕ. Αντίθετα, τα νέα Κράτη Μέλη της ΕΕ προτιμούν μέτρα εντοπισμού της αδήλωτης εργασίας και τιμωρούν τη μη συμμόρφωση ως προς τους σχετικούς κανονισμούς. Αυτό που αποκαλύπτουν οι παραπάνω εξελίξεις είναι ότι οι χώρες έχουν πάψει να βασίζονται τόσο πολύ στην αποτροπή, ενώ αντίθετα διευρύνουν τις πολιτικές τους ώστε να συμπεριλαμβάνουν και το καρότο και το μαστίγιο.

Επιθεώρηση εργασίας και αδήλωτη εργασία

Οι Επιθεωρήσεις Εργασίας είναι σημαντικοί σύμμαχοι στην αντιμετώπιση του προβλήματος της αδήλωτης εργασίας, αν και συνήθως υπολείπονται σε αναγκαίους πόρους, εργαλεία, διαδικασίες και συντονισμό με τις υπόλοιπες αρμόδιες αρχές, προκειμένου για την αποτροπή, τον εντοπισμό και τη διόρθωση τέτοιων περιπτώσεων.

Προκειμένου να αντιμετωπιστεί η αδήλωτη εργασία, αναγκαίος και σημαντικός παράγοντας εξακολουθεί να είναι η βελτίωση της εφαρμογής και της επιβολής δικαιωμάτων και προστασίας των εργαζομένων μέσα από σθεναρότερες και καλύτερα ανταποκρινόμενες δράσεις για την επιθεώρηση της εργασίας. Η προσέγγιση που υιοθετούν οι υπηρεσίες επιθεώρησης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το εθνικό πλαίσιο. Σε μερικές χώρες, ιδιαίτερα στα νέα Κράτη Μέλη της ΕΕ όπου η αδήλωτη εργασία είναι διαδεδομένη εντός της τυπικής οικονομίας, ενδέχεται να απαιτείται μία ευρύτερη στρατηγική. Σε άλλες χώρες, όπου η αδήλωτη εργασία είναι πιο συγκεκριμένα δομικό πρόβλημα, θα ήταν κατάλληλα πιο στοχευμένα μέτρα.

Ανεξαρτήτως συνθηκών, οι επιθεωρητές χρειάζεται να γνωρίζουν καλά τους ισχύοντες εθνικούς κανονισμούς ώστε να μπορούν να εντοπίζουν και να αντιμετωπίζουν καλύτερα καταστάσεις αδήλωτης εργασίας. Για το σκοπό αυτό, οι επιθεωρητές χρειάζεται να είναι καλά εκπαιδευμένοι. Επιπλέον, θα πρέπει να αξιολογηθούν εκ νέου ο σχεδιασμός και η πρακτική των επισκέψεων ελέγχου, ώστε να διασφαλίζεται ότι δίδεται η προσήκουσα προσοχή στο ποσοστό επίπτωσης της αδήλωτης εργασίας, ακόμα και σε καταστάσεις όπου ο πρωταρχικός στόχος του ελέγχου δεν είναι ο εντοπισμός αδήλωτων δραστηριοτήτων. Επιπρόσθετα, οι λειτουργίες εκπαίδευσης και προώθησης μέσα στις Επιθεωρήσεις Εργασίας μπορούν να ενισχύσουν την ευαισθητοποίηση επιχειρήσεων και εργαζομένων σχετικά με τους ισχύοντες κανόνες περί αδήλωτης εργασίας και σχετικά με την αποφυγή ή ρύθμιση τέτοιων καταστάσεων. Από αυτή την άποψη, ο ρόλος των Επιθεωρήσεων Εργασίας είναι πολύτιμος για την πρόληψη και μετατροπή της αδήλωτης εργασίας, και δεν θα πρέπει να

θεωρούνται απλά και μόνο ως επιβολείς του νόμου που κόβουν πρόστιμα και μοιράζουν ποινές.

Η ΔΟΕ σημειώνει ότι η αξιοπιστία οποιουδήποτε σώματος επιθεώρησης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ικανότητά του να συμβουλευεί εργοδότες και εργαζομένους ως προς τα πλέον αποτελεσματικά μέσα συμμόρφωσης με τις νομοθετικές διατάξεις σε όλους τους τομείς στη δικαιοδοσία του. Εντούτοις, η αξιοπιστία εξαρτάται και από την ύπαρξη και εφαρμογή ενός επαρκώς αποτελεσματικού συστήματος επιθεώρησης εργασίας.

Το Άρθρο 3 της Σύμβασης της ΔΟΕ Αριθ. 81 για την Επιθεώρηση Εργασίας, ζητά την προστασία όλων των τύπων εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένων και των ευπαθών. Επιπλέον, το Άρθρο 7 της Σύμβασης της ΔΟΕ Αριθ. 150 για τη Διοίκηση Εργασίας κάνει σύσταση για επέκταση των λειτουργιών της διοίκησης εργασίας, στην οποία συμπεριλαμβάνεται και η επιθεώρηση εργασίας, σε ομάδες εργαζομένων που δεν εμπίπτουν στην κατηγορία των μισθωτών σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες.

Η παρούσα συγκριτική μελέτη στοχεύει στην πλήρωση του κενού γνώσης μεταξύ των Επιθεωρήσεων Εργασίας ως προς την αποτελεσματική αντιμετώπιση της απάτης, προβλημάτων άτυπης οικονομίας και αδήλωτης εργασίας. Τα αποτελέσματα της μελέτης παρουσιάζονται συνοπτικά σε Συμπεράσματα και Συστάσεις με στόχο να υπάρξει περαιτέρω ερευνητικό έργο και δράση στον ευαίσθητο αυτό τομέα.

Ελπίζουμε η παρούσα συγκριτική μελέτη, η οποία παρουσιάζει μία επισκόπηση επιλεγμένων εθνικών καλών πρακτικών και στρατηγικών για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, να βοηθήσει τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής να κατανοήσουν καλύτερα τους εμπλεκόμενους παράγοντες ώστε να βελτιώσουν τα δικά τους συστήματα επιθεώρησης εργασίας. Επ' αυτού, οι εθνικές μελέτες είναι διαθέσιμες στην ιστοσελίδα του ILO/LAB/ADMIN.

Πολλές ευχαριστίες στους παρακάτω για τη συμβολή τους στην υλοποίηση της μελέτης:

Giuseppe Casale, Διευθυντής, ILO-LAB/ADMIN; Maria Luz Vega, Ανώτερο Στέλεχος Διοίκησης Εργασίας/Επιθεώρησης Εργασίας, ILO-LAB/ADMIN; Joaquim Pintado Nunes, Στέλεχος Διοίκησης Εργασίας/Επιθεώρησης Εργασίας, ILO-LAB/ADMIN; Mario Fasani, Στέλεχος Τεχνικής Υποστήριξης, ILO-LAB/ADMIN; Caroline Augé, Βοηθός Διοικητικού, ILO-LAB/ADMIN; Susan Bvumbe, Βοηθός Διοικητικού, ILO-LAB/ADMIN; Armindo Silva, Διευθυντής, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, EMPL.B, Απασχόληση και Κοινωνική Νομοθεσία, Κοινωνικός Διάλογος; Muriel Guin, Επικεφαλής Μονάδας, Εργατικό Δίκαιο ΕΕ, EMPL.B.2, ΓΔ Απασχόληση, Κοινωνικές Υποθέσεις & Ένταξη; Carita Rammus, Νομικό Στέλεχος, Εργατικό Δίκαιο ΕΕ, EMPL.B.2, ΓΔ Απασχόληση, Κοινωνικές Υποθέσεις & Ένταξη; Arsenio Fernandez Rodriguez, Γραμματέας SLIC – Στέλεχος Πολιτικής, Υγεία, Ασφάλεια και Υγιεινή στην Εργασία, EMPL.B.3, ΓΔ Απασχόληση, Κοινωνικές Υποθέσεις & Ένταξη; Gianni Arrigo, Καθηγητής Εργατικού Δικαίου, Università degli Studi di Bari, ΙΤΑΛΙΑ; Daniela Bertino, Πρώην Διευθύντρια Διοίκησης Εργασίας, Επιθεώρησης και Κοινωνικού Διαλόγου, ITC/ILO-Τορίνο, ΙΤΑΛΙΑ; Stefano Caffio, Ανώτερος Επιθεωρητής Εργασίας, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Πολιτικής – Επιθεώρηση Εργασίας Επαρχίας Matera, ΙΤΑΛΙΑ; André Cano, Πρώην Διευθυντής, INTEFP, ΓΑΛΛΙΑ; Maedhbh Cronin, Ανεξάρτητη Σύμβουλος, ΙΡΛΑΝΔΙΑ; Pdraig Dooley, Αναπληρωτής Διευθυντής, Υπεύθυνος για τη διοίκηση όλων των επιχειρήσεων NERA, ΙΡΛΑΝΔΙΑ; Vera Gaiola, Επιθεωρήτρια Εργασίας, Αρχή για τις Συνθήκες Εργασίας, ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ; Dariusz Górski, Ειδικός Νομιμότητας στο Τμήμα Απασχόλησης, Εθνικό Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας, ΠΟΛΩΝΙΑ; Manuel Velázquez Fernandez, Επικεφαλής Επιθεώρησης Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης Biscay, ΙΣΠΑΝΙΑ; Μιχάλης Κανδαράκης, Πρώην Γενικός Γραμματέας, ΣΕΠΕ, ΕΛΛΑΔΑ; Pablo Paramo Montero, Επικεφαλής Ομάδας Επιθεώρησης Εργασίας, Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Ασφάλισης, ΙΣΠΑΝΙΑ; Pedro Nuno Pimenta Braz, Γενικός Επιθεωρητής,

Αρχή για τις Συνθήκες Εργασίας, ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ; Piet Renooy, Έρευνα Περιφερειακής Πολιτικής, ΟΛΛΑΝΔΙΑ; Silvia Trufasila, Ανεξάρτητη Εμπειρογνώμονας, Asbtconsulting SRL, ΡΟΥΜΑΝΙΑ; Philippe Vanden Broeck, Γενικός Σύμβουλος, Υπουργείο Εργασίας, Επιθεώρηση Εργασίας, ΒΕΛΓΙΟ; Daniel Xirau, Επικεφαλής Αποστολής Ευρωπαϊκών και Διεθνών Δράσεων, INTEFP, ΓΑΛΛΙΑ.

1. Φύση, μέγεθος και πεδίο της αδήλωτης εργασίας στην ΕΕ

1.1. Εννοιολογική προσέγγιση

Τις τελευταίες δεκαετίες, η καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας αποτελεί σημαντικό ζήτημα πολιτικής στις χώρες του ΟΟΣΑ και ιδιαίτερα της ΕΕ. Δεδομένου ότι ποικίλλουν οι δόλιες συμπεριφορές με σκοπό τη φοροδιαφυγή και τη μη καταβολή ασφαλιστικών παροχών, καθώς και οι δυσκολίες εντοπισμού και μέτρησης ως προς τις ακριβείς διαστάσεις της παραοικονομίας στην εργασία, κάθε εννοιολογική προσπάθεια για ενιαία προσέγγιση του προβλήματος αποτελεί ιδιαίτερη πρόκληση. Τα τελευταία χρόνια, οι θεσμοί και τα Κράτη Μέλη της ΕΕ εξετάζουν την απάτη στον τομέα των κοινωνικών ασφαλίσεων κυρίως από τη σκοπιά της αδήλωτης εργασίας¹, αν και εννοιολογικά είναι αρκετά ανομοιογενής ο συγκεκριμένος όρος σε εθνικό και διεθνές επίπεδο.

Γενικά, ο όρος αδήλωτη εργασία θεωρείται εκ πρώτης όψεως ένα από τα δομικά συστατικά μέρη της παραοικονομίας. Εντούτοις, θα πρέπει να σημειωθεί ότι και η παραοικονομία δύναται να οριστεί ποικιλοτρόπως,² όπως έχει υπογραμμιστεί σε πρόσφατη μελέτη.³

Η παραοικονομία θεωρείται ως ένα σύνολο αποτελεσμάτων οικονομικής δραστηριότητας εκτός του επίσημα καταγεγραμμένου Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος⁴ ή “εκείνες οι οικονομικές δραστηριότητες και οι προερχόμενες εξ αυτών μορφές εισοδήματος που παρακάμπτουν ή άλλως αποφεύγουν την κρατική ρύθμιση, φορολογία ή συμμόρφωση.”⁵ Ο παραπάνω ορισμός καλύπτει επίσης τις περιπτώσεις οικονομικής δραστηριότητας εκτός ρυθμιστικού πλαισίου (π.χ. δραστηριότητα που δεν σχετίζεται με παραβίαση νομοθεσίας, δραστηριότητα οικονομικών παραγόντων, της οποίας η καταγραφή δεν απαιτείται) καθώς και πτυχές εγκληματικών δραστηριοτήτων (π.χ. αξιόποινες πράξεις, όπως παραγωγή και πώληση ναρκωτικών ουσιών, λαθρεμπόριο και κλοπή).⁶

Η έννοια της “αδήλωτης εργασίας” ορίζεται και αυτή με πολύ διαφορετικούς τρόπους και συχνά χρησιμοποιείται παράλληλα και με άλλους ορισμούς από τον τομέα της αγοράς εργασίας, και ενίοτε ως συνώνυμη των όρων παράνομη εργασία, παράτυπη εργασία,

¹Βλ. μεταξύ άλλων: Eurofound (2008), Tackling undeclared work in the European Union, Eurofound, Dublin, available at <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/13/en/1/ef0813-en.pdf>. Eurofound (2009), Measures to tackle undeclared work in the European Union, Eurofound, Dublin, διαθέσιμο στο <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007), Stepping up the fight against undeclared work COM(2007) 628 τελικό, European Commission, Brussel.

²Startiene, G., & Trimonis, K. (2009). The Size of Non-Observed Economy. *Ekonomika ir vadyba-Economics and Management* 14, 976-983.

³Schneider, F. and Williams, C. The Shadow Economy, 2013, Institute of Economic Affairs (IEA). Wenmister. London.

⁴Schneider, F. & Enste, D. H. (2002). The Shadow Economy: An International Survey. Cambridge University Press, Cambridge.

⁵Schneider, F. and Williams. Ό.π., σ. 3.

⁶Rosser, J. B. (2006). Book's (Schneider, F. Enste, D. Shadow Economy: An International Survey) Review [πρόσβαση στις 24 Απριλίου 2008]. Διαθέσιμο στο Διαδίκτυο: <http://cob.jmu.edu/rosserjb/book.rev.schneider&enste.doc>.

παράνομη απασχόληση, μη καταγεγραμμένη απασχόληση, λανθάνουσα ανεργία, “μαύρη” εργασία, κ.λπ. αν και το περιεχόμενό τους ενδέχεται να ποικίλει και να διαφέρει θεμελιωδώς. Για παράδειγμα, και οι δύο όροι, “άτυπη απασχόληση” και “μη καταγεγραμμένη απασχόληση”, χρησιμοποιούνται με στόχο τον καθορισμό της αναλογίας των απασχολούμενων που δεν εμφανίζονται στις στατιστικές εκθέσεις για διάφορους λόγους. Ο όρος παράνομη εργασία χρησιμοποιείται σε πολλές χώρες είτε αναφερόμενος σε μία ευρύτερη έννοια, όπως στη Γαλλία, είτε αναφερόμενος σε αδήλωτη εργασία που εκτελείται από άτομα με παράτυπο καθεστώς, από διακινούμενους εργαζομένους χωρίς άδεια παραμονής ή εργασίας (για παράδειγμα, στην Ελλάδα ή στην Κύπρο).

Άλλες έννοιες, όπως η “άτυπη απασχόληση”, χρησιμοποιούνται πιο συχνά στην εφαρμοσμένη έρευνα, στην οποία η άτυπη απασχόληση ορίζεται ως ο αριθμός των ατόμων που εργάζονται στην άτυπη αγορά εργασίας, ως η παράνομη αγορά και πώληση εργατικού δυναμικού χωρίς σύμβαση απασχόλησης και αγνοώντας τη νομοθεσία που διέπει τις εργασιακές σχέσεις.

Από τις αρχές του 21ου αιώνα, σε διαφορετικές μελέτες (κυρίως μελετώντας το φαινόμενο από τη σκοπιά της φορολογικής μη συμμόρφωσης) χρησιμοποιήθηκαν διαφορετικοί όροι για την αντιμετώπιση του περίπλοκου αυτού φαινομένου στην Ευρώπη (με πλέον συνήθεις τους όρους “αδήλωτη εργασία” και “παράνομη εργασία”).

Οι δυσκολίες ως προς την επίτευξη κοινού ορισμού ή συναντίληψης απορρέουν από το γεγονός ότι η αδήλωτη εργασία είναι ένα περίπλοκο, ανομοιογενές φαινόμενο, που αποτελεί κομμάτι μιας ακόμα πιο πολύπλοκης πραγματικότητας, (την άτυπη οικονομία),⁷ η οποία με τη σειρά της μπορεί να οριστεί με διάφορους τρόπους.⁸

Η συζήτηση για την αδήλωτη εργασία είναι στενά συνδεδεμένη με τη συζήτηση για την άτυπη οικονομία, ως ένα μέρος της οικονομίας που έχει αποκρυβεί από τις αρμόδιες αρχές. Αρχικά, η έννοια της άτυπης οικονομίας προέρχεται από τη βιβλιογραφία για κοινωνικο-οικονομικά θέματα στις αναπτυσσόμενες χώρες. Οι ερευνητές διαπίστωσαν ότι μεγάλες ομάδες του πληθυσμού σε αυτές τις χώρες δεν απορροφούνταν στη σύγχρονη οικονομία. Το 1963, ο Clifford Geertz⁹ εισήγαγε δύο όρους για το εν λόγω φαινόμενο: την “οικονομία με επίκεντρο την εταιρεία” και την “οικονομία του παζαριού”. Η “οικονομία με επίκεντρο την εταιρεία” χαρακτηριζόταν από αποτελεσματικό τρόπο διεξαγωγής του επιχειρείν, υψηλή παραγωγικότητα και χρήση σημαντικού όγκου κεφαλαίου και τεχνολογίας. Η “οικονομία του παζαριού” χαρακτηριζόταν από χαμηλή παραγωγικότητα, ένταση εργασίας και χαμηλή ένταση κεφαλαίου, χαμηλά εισοδήματα και υψηλή ικανότητα απορρόφησης (εσωδίπλωση). Επιπλέον, δεν ήταν επίσημα καταγεγραμμένη από τις αρχές (π.χ. φορολογικές αρχές, Εμπορικό Επιμελητήριο).

⁷ Ορίζεται από την ΔΟΕ ως “όλες οι οικονομικές δραστηριότητες από εργαζομένους και οικονομικές μονάδες που –κατά το νόμο ή στην πράξη– δεν καλύπτονται, ή καλύπτονται ανεπαρκώς από τυπικές συμφωνίες” (ILC 2002, Decent Work and the informal economy, <http://www.ilo.org/publabour/inspection/english/standards/-reim/ilc/ilc90/>). Ο όρος, όπως αναφέρεται στο Ψήφισμα της ΔΟΕ για την αξιοπρεπή εργασία και την άτυπη οικονομία που υιοθετήθηκε κατά την 90ή σύνοδό της ΔΔΕ, 2002, αναφέρεται τόσο στους μισθωτούς εργαζομένους όσο και στους εργαζομένους για ίδιο λογαριασμό οι οποίοι δεν απολαμβάνουν προστασία, δικαιώματα και εκπροσώπηση.

⁸ Startiene, G., & Trimonis, K. (2009). Ό.π.

⁹ Βλ. αναφορά στο Geertz, C. (1978). The bazaar economy: Information and Search in peasant marketing: Papers and proceedings of the ninetieth annual meeting of the American economic association. The American Economic Review, 68(2), 28-32. Ανακτήθηκε από το http://prelim2009.filmbulletin.org/readings/10-Economic_Sociology/Geertz.pdf.

Επεξεργαζόμενος αυτό το δυαδικό μοντέλο ο Hart¹⁰ εισήγαγε τους όρους τυπικός και άτυπος στη μελέτη του για τη διάρθρωση της απασχόλησης στην Accra, στη Γκάνα. Μετά από την έκθεση της ΔΟΕ για την οικονομία της Κένυα και μια σειρά από μελέτες της Παγκόσμιας Τράπεζας τη δεκαετία του εβδομήντα, οι δύο όροι εντάχθηκαν στη δημόσια συζήτηση για την οικονομική ανάπτυξη.¹¹

Αν και η άτυπη οικονομία έγινε κοινή έννοια, ποτέ δεν υπήρξε συμφωνία επί ορισμών με σαφές περίγραμμα. Από την προοπτική της ΔΟΕ, οι ορισμοί κινούνται από την έννοια του άτυπου τομέα όπως αυτός ορίζεται στην έκθεση του Γενικού Διευθυντή προς τη ΔΔΕ (1991)¹² μέχρι την ευρύτερη έννοια της άτυπης οικονομίας (βλ. σημείωση 7).

Σε αυτό το πλαίσιο, η αδήλωτη εργασία αναφέρεται στη σκιώδη ή λανθάνουσα εργασία, τη λάθρα απασχόληση, τη “μαύρη” εργασία ή την παράνομη εργασία. Αυτοί οι όροι χρησιμοποιούνται ως επί το πλείστον σε βιομηχανοποιημένες χώρες και αναφέρονται σε διαφορετικούς τύπους εργασίας της οποίας οι δραστηριότητες εμπίπτουν στο εργατικό δίκαιο, αλλά δεν σέβονται τις απαιτήσεις της νομοθεσίας ή αποφεύγουν να εφαρμόζουν υποχρεώσεις διοικητικού χαρακτήρα. Για παράδειγμα, οι αμοιβές των εργαζομένων είναι χαμηλότερες του κατώτατου μισθού, οι εργοδότες δεν δηλώνουν τους εργαζομένους στις αρχές κοινωνικής ασφάλισης, φόροι και ασφαλιστικές εισφορές δεν καταβάλλονται επί των αποδοχών, ή εργαζόμενοι μισθωτοί εισπράττουν μαζί με τις αποδοχές τους και κοινωνικές παροχές ανεργίας, ασθένειας ή ατυχήματος.

Σύμφωνα με την Ανακοίνωση 98/219 της ΕΕπιτροπής,¹³ η αδήλωτη εργασία αναφέρεται σε “αμειβόμενες δραστηριότητες, νόμιμες ως προς τη φύση τους αλλά αδήλωτες στις δημόσιες αρχές, λαμβάνοντας υπόψη ότι πρέπει να συνυπολογίζονται διαφορές στο ρυθμιστικό πλαίσιο των Κρατών Μελών.”¹⁴ Από τον ανωτέρω ορισμό, εξαιρούνται από το πεδίο της αδήλωτης εργασίας οι εγκληματικές δραστηριότητες. Εξαιρείται επίσης η εργασία που δεν χρειάζεται να δηλωθεί στις δημόσιες αρχές, όπως εργασία στην οικιακή οικονομία ή εθελοντική εργασία. Συνεπώς, η “μοναδική διαφορά ανάμεσα στην αδήλωτη και δηλωμένη εργασία συνίσταται στο ότι η αδήλωτη εργασία δεν έχει δηλωθεί στις αρχές για λόγους φορολογίας, κοινωνικής ασφάλισης ή εργατικού δικαίου.”¹⁵

Ο Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη (ΟΟΣΑ) προτείνει έναν παρόμοιο ορισμό, με χρήση του όρου “συγκεκριμένη απασχόληση” να αναφέρεται σε

¹⁰ Hart, K. (1973), Informal economy opportunities and the urban employment in Ghana. In Journal of Modern Africa Studies, Τόμος 11, αρ.1.

¹¹ *Transitioning from the informal to the formal economy*, Έκθεση του Γενικού Διευθυντή, Διεθνής Διάσκεψη Εργασίας, 103η Σύνοδος, 2014, Geneva.

¹² *The dilemma of the informal sector*, Έκθεση του Γενικού Διευθυντή, Διεθνής Διάσκεψη Εργασίας, 78th Σύνοδος, Geneva.

¹³ Ανακοίνωση της Επιτροπής (98) 219 τελικό, 7 Απριλίου 1998.

¹⁴ Στο ίδιο.

¹⁵ Eurofund (2013). Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway. Approaches and measures since 2008. Eurofund Dublin διαθέσιμο στο: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef13243.htm>.

εργασία “η οποία αν και όχι παράνομη, δεν έχει δηλωθεί σε κάποια ή σε ορισμένες διοικητικές αρχές.”¹⁶

Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας,¹⁷ ο ορισμός της αδήλωτης εργασίας καλύπτει διάφορες αμειβόμενες δραστηριότητες που εκτείνονται από άτυπες οικιακές υπηρεσίες μέχρι λάθρα δραστηριότητα από παράνομα διαμένοντες. Για τους σκοπούς της ανάλυσης, διακρίνονται τρεις ευρείς τύποι αδήλωτης εργασίας:

- αδήλωτη εργασία εντός τυπικής ή άτυπης επιχείρησης, ή αυτό που θα μπορούσε να οριστεί ως αδήλωτη μισθωτή απασχόληση. Μπορεί να είναι στο σύνολό της αδήλωτη, όπου το σύνολο του μισθού καταβάλλεται “χωρίς να εμφανίζεται στα λογιστικά βιβλία”, ή εν μέρει αδήλωτη, όπου ένα μέρος του μισθού καταβάλλεται από τον τυπικό εργοδότη επίσημα και ένα μέρος εκτός λογιστικών βιβλίων (“μισθοί σε φάκελο”).
- αδήλωτη εργασία αυτοαπασχολούμενου για επιχείρηση ή για άλλον πελάτη όπως για ένα νοικοκυριό, η οποία διεξάγεται παρόμοια με την αυτοαπασχόληση, και
- αδήλωτη εργασία αυτοαπασχολούμενου πιο εδραιωμένη κοινωνικά, με παροχή αγαθών και υπηρεσιών απευθείας σε καταναλωτές γείτονες, συγγενείς, γνωστούς ή φίλους.

Η προσέγγιση της ΔΟΕ ως προς την αδήλωτη εργασία εντοπίζεται συνήθως στο πλαίσιο της ευρύτερης έννοιας της άτυπης οικονομίας, όπως αναφέρεται ανωτέρω. Συμπεριλαμβάνει την έννοια της αδήλωτης εργασίας κατά την ΕΕπιτροπή, ενώ επίσης καλύπτει εργαζομένους οι οποίοι κάποιες φορές δεν καλύπτονται από την εργατική νομοθεσία. Όπως έχει αναφερθεί ανωτέρω, ορισμένες μορφές άτυπης εργασίας δεν δηλώνονται υποχρεωτικά, όπως δραστηριότητες οικονομικής έκφρασης αλλά όχι αμειβόμενες στο πλαίσιο της οικογένειας ή δικτύων πλησιεστέρων ατόμων (π.χ. οι γείτονες που συλλογικά βοηθούν ο ένας τον άλλο την περίοδο της συγκομιδής, ή στο βάνιμο μίας οικίας, ή ο συγγενής που συνδράμει στη φροντίδα των ηλικιωμένων) και επομένως, δεν θα θεωρούνται ως αδήλωτη εργασία. Εντούτοις, η αποφυγή των όσων επιτάσσει η εργατική νομοθεσία και η απάτη στον τομέα των κοινωνικών ασφαλίσεων παρουσιάζονται σε πολλές δραστηριότητες που εμφανίζονται ως μη αμειβόμενες όπως το εικονικό επαγγελματικό καθεστώς (ψευδο-αυτοαπασχόληση, πρακτική άσκηση, εθελοντισμός) και απαιτούν από τις εθνικές αρχές συνεχή επιτήρηση αναφορικά με το τι πρέπει να δηλώνεται και να φορολογείται στη βάση της πραγματικότητας.¹⁸

Από την οπτική της εργατικής νομοθεσίας, αδήλωτη εργασία συνήθως θεωρείται η εργασία άνευ σύμβασης ανάμεσα σε έναν εργαζόμενο και έναν εργοδότη ή κατά παράβαση των συμβατικών όρων, ιδίως σε ό,τι αφορά την υποχρεωτικότητα καταγραφής. Η αδήλωτη εργασία είναι, ως τέτοια, μία νόμιμη αμειβόμενη δραστηριότητα, η οποία είτε δεν είναι καταγεγραμμένη είτε τα αποτελέσματά της έχουν αποκρυβεί από τους κρατικούς φορείς προκειμένου να υπάρξει φοροαποφυγή ή χρήση φορολογικών πλεονεκτημάτων κατά παράβαση του νομοθετικού πλαισίου που διέπει τις εργασιακές σχέσεις. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι μόνο οι περιπτώσεις για τις οποίες οι κρατικοί φορείς δεν έχουν πληροφόρηση όσον αφορά την αποφυγή καταβολής φόρων και ασφαλιστικών εισφορών (ή η

¹⁶ OECD Employment Outlook (ΟΟΣΑ, Προβλέψεις για την Απασχόληση), 2004.

¹⁷ Eurofund 2012 ό.π. σελ. 3.

¹⁸ Βλ. Bignami R., Casale G., Fasani M., (2013) Labour inspection and the employment relationship, Working Document No. 28, LAB/ADMIN, ILO, Γενεύη.

πληροφόρηση είναι ανεπαρκής συγκρινόμενη με τα στοιχεία για την επίσημη εργασία) αποδίδονται σε αδήλωτη εργασία. Όταν οι κρατικοί φορείς δεν έχουν πληροφόρηση για μία συγκεκριμένη περίπτωση απασχόλησης διότι θεωρείται ότι παραβαίνει τη νομοθεσία και άρα συγκαλύπτεται (π.χ. παραγωγή και διανομή απαγορευμένων από το νόμο προϊόντων), πρόκειται για εγκληματική δραστηριότητα και όχι για αδήλωτη εργασία,¹⁹ σύμφωνα με τον ορισμό της ΕΕπιτροπής.

Αν και αυτές οι διατυπώσεις είναι αποδεκτές γενικά, ο ακριβής νομικός ορισμός για την αδήλωτη εργασία συχνά ποικίλλει από χώρα σε χώρα. Γεγονός που επιφέρει σημαντικές επιπτώσεις στην επιβολή των κανονισμών από τους επιθεωρητές εργασίας για την αδήλωτη εργασία. Για παράδειγμα, η γερμανική νομοθεσία είναι ανεκτική ως προς ένα μεγάλο κομμάτι άτυπης αμειβόμενης εργασίας που λαμβάνει χώρα εντός της οικίας ή μεταξύ γνωστών, η συγκεκριμένη εργασία δεν θεωρείται αδήλωτη ούτε επιβάλλονται κυρώσεις. Αντίθετα στη Δανία, η αδήλωτη εργασία καλύπτει ένα ευρύτερο πεδίο συναλλαγών εργασίας και συμπεριλαμβάνει κάθε τύπο παραγωγικής δραστηριότητας που αμείβεται είτε σε μετρητά είτε σε είδος που δεν δηλώνεται.²⁰

Επιπλέον, αναλόγως ως προς τη χώρα,²¹ μπορεί να διαφέρει ο τρόπος που εστιάζουν οι αρχές στην αδήλωτη εργασία, το οποίο αντανακλάται στη χρήση διακριτών ορισμών και πολιτικών. Για παράδειγμα, σε μερικές χώρες όπου υπάρχει υποχρέωση εκ του νόμου να υπάρχουν γραπτές εργασιακές συμβάσεις και να είναι καταχωρημένες, αδήλωτη εργασία σημαίνει κατ'αρχήν εργασία που εκτελείται χωρίς να υπάρχει γραπτή σύμβαση εργασίας.²² Σε άλλες περιπτώσεις, η έννοια της νόμιμης εργασίας ορίζεται αλλά όχι η έννοια της παράνομης ή αδήλωτης εργασίας. Στη νομοθεσία, η αδήλωτη εργασία μπορεί να περιγράφεται ως μία υποκατηγορία του ευρύτερου όρου της παράνομης εργασίας, ή ίσως ο όρος να παραφράζεται, απαριθμώντας διαφορετικές κατηγορίες εργαζομένων ή σενάρια που θεωρούνται παράνομα κατά το νόμο.²³ Σε ορισμένες περιπτώσεις, απουσιάζει εντελώς κάποιος επίσημος ορισμός.²⁴

Στην πραγματικότητα, το εθνικό δίκαιο στις περισσότερες χώρες δεν παρέχει ορισμό της “αδήλωτης εργασίας” και οι κυβερνήσεις αναφέρονται περισσότερο στην εν λόγω έννοια έτσι όπως διατυπώνεται στην ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (98) 219.²⁵ Εντούτοις, οι εργατικοί κώδικες και νομοθεσίες για την κοινωνική ασφάλιση γενικά καλύπτουν τα κύρια ζητήματα που σχετίζονται με την αδήλωτη εργασία, όπως την

¹⁹ Williams, C. C. (2009a). Case of Envelope Wages in the European Union. *International Journal of Sociology*, 39(2), 39-59.

²⁰ Pfau-Effinger, Brigit. Varieties of undeclared work in European societies, *British Journal of Industrial Relations*, 47, 1 Μαρτίου 2009, σελ. 79-99.

²¹ Όλες οι αναφορές σε αυτή την εργασία χωρίς να κατονομάζεται η πηγή, συγκεντρώθηκαν από εθνικές μελέτες κατόπιν ανάθεσης από τη ΔΟΕ και δύο στρογγυλές τράπεζες με τη συμμετοχή επιθεωρητών από το Βέλγιο, τη Γαλλία, την Ελλάδα, την Ιταλία, την Ιρλανδία, την Ολλανδία, την Πολωνία, την Πορτογαλία, τη Ρουμανία και την Ισπανία, που έλαβαν χώρα στις Βρυξέλλες στις 29 Απριλίου 2013 και στη Γενεύη στις 10 και 11 Ιουλίου 2013.

²² Λετονία, Βουλγαρία, Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας .

²³ Γαλλία, Πολωνία.

²⁴ Π.χ. Ισπανία, Πορτογαλία, Ηνωμένο Βασίλειο.

²⁵ Για παράδειγμα, στο Άρθρο 32(7) του Ελληνικού νόμου 3996/2011 χρησιμοποιείται ακριβώς ο ίδιος ορισμός.

υποχρέωση να δηλώνονται οι νέοι εργαζόμενοι, τα κριτήρια που καθορίζουν τη σχέση απασχόλησης έναντι των εμπορικών συμβάσεων, τους όρους και προϋποθέσεις για την πρόσληψη εργαζομένων βάσει κατώτερου ορίου ηλικίας, το νομικό καθεστώς στη χώρα και την πιστοποίηση για ορισμένα επαγγέλματα κλπ. Οι νομικές διατάξεις ως προς κατώτατους μισθούς, γραφεία εύρεσης εργασίας, χρόνο εργασίας, άδειες μετ' αποδοχών, και λοιπά επίσης παρέχουν χρήσιμες αναφορές και εργαλεία για τους επιθεωρητές εργασίας, συνδράμοντας στον καθορισμό ελάχιστων προτύπων εφαρμοστέων σε όλους τους εργαζομένους και επομένως εξουσιοδοτώντας τις Επιθεωρήσεις Εργασίας να επαναφέρουν το καθεστώς δικαιωμάτων των εργαζομένων, κατ' εφαρμογή των νόμων. Δυσκολίες παραμένουν, εντούτοις, λόγω ασάφειας ή αμφισημίας ορισμένων γεγονότων όπου είναι δύσκολο να γίνει διακριτό το όριο μεταξύ του τι θεωρείται μισθωτή εργασία ή του τι πρέπει να δηλώνεται.

Εντούτοις, σε ορισμένες χώρες η νομοθεσία παρέχει ορισμούς ως προς το τι θα πρέπει να θεωρείται αδήλωτη εργασία, έστω και αν συμπεριλαμβάνονται σε ευρύτερους νομικούς ορισμούς. Τέτοια είναι η περίπτωση της Λιθουανίας, όπου η αδήλωτη εργασία αποτελεί μέρος της ισχύουσας έννοιας της παράνομης εργασίας όπως ορίζεται στον Εργατικό Κώδικα.²⁶ Παρόμοιος ευρύς ορισμός ισχύει και στη Γερμανία.²⁷ Στο Βέλγιο, παράνομη απασχόληση είναι το σύνολο της εργασίας που εκτελείται κατά παράβαση της νομοθεσίας κοινωνικής ασφάλισης υπό την αρμοδιότητα των ομοσπονδιακών αρχών.²⁸ Στη Δημοκρατία της Τσεχίας, ο Νόμος 435/2004 για την Απασχόληση θεωρεί παράνομη την εργασία κατά την οποία ένα φυσικό πρόσωπο δεν εργάζεται για νομικό ή φυσικό πρόσωπο στη βάση σχέσης εργατικού δικαίου ή άλλης σύμβασης, εκτός αν πρόκειται για σύζυγο ή τέκνο του φυσικού προσώπου, ή (εργασία) κατά την οποία ο εργαζόμενος εκτελεί εργασία κατά παράβαση της άδειας εργασίας που έχει εκδοθεί ή χωρίς τέτοια άδεια.

Στη Γαλλία χρησιμοποιείται ο όρος “παράνομη απασχόληση” (Νόμος 821 του Εργατικού Κώδικα) ο οποίος καλύπτει:

- 1) “αποκρυβόμενη εργασία”, όπως στην περίπτωση δραστηριότητας που έχει αποκρυβεί εκ προθέσεως προκειμένου να αποφευχθεί η πληρωμή φόρων και ασφαλιστικών εισφορών,
- 2) ψευδο-αυτοαπασχόληση,
- 3) παράνομη συγκέντρωση εργασιακών σχέσεων,

²⁶ Το Άρθρο 98 του Εργατικού Κώδικα που εγκρίθηκε με το Ν. ΙΧ-926 της 4 Ιουνίου 2002, και τροποποιήθηκε με το Ν. ΧΙ-394 της 22 Ιουλίου 2009 ορίζει την παράνομη εργασία ως την εργασία η οποία: 1. ‘εκτελείται χωρίς σύναψη σύμβασης απασχόλησης αν και υπάρχουν τα χαρακτηριστικά σύμβασης απασχόλησης’ (μία σύμβαση απασχόλησης ορίζεται από τον ΕΚ ως ‘μία συμφωνία ανάμεσα σε έναν εργαζόμενο και έναν εργοδότη μέσω της οποίας ο εργαζόμενος αναλαμβάνει να εκτελέσει εργασία συγκεκριμένου επαγγέλματος, ειδικότητας, προσόντων ή να εκτελέσει συγκεκριμένη καθήκοντα σύμφωνα με τους κανόνες εργασίας που διέπουν το χώρο εργασίας, ενώ ο εργοδότης αναλαμβάνει να παρέχει προς τον εργαζόμενο την εργασία που ορίζεται στη σύμβαση, να πληρώνει τον εργαζόμενο με τον συμφωνημένο μισθό και να εξασφαλίζει συνθήκες εργασίας όπως ορίζονται στην εργατική νομοθεσία, σε άλλες κανονιστικές πράξεις, τη συλλογική σύμβαση και τη συμφωνία μεταξύ των δύο μερών’) ή 2. ‘εκτελείται από αλλοδαπούς πολίτες και απάτριδες κατά παράβαση της διαδικασίας της απασχόλησής τους όπως θεσπίζεται από κανονιστικές πράξεις’.

²⁷ Η παράνομη απασχόληση ορίζεται ως η εργασία στη βάση εξωτερικής συνεργασίας ή μισθωτής απασχόλησης έναντι χρημάτων και χωρίς θεσμικές καταγραφές ή ανακοινώσεις (Illegal Employment Combat Act 2004).

²⁸ Ποινικός Κώδικας για την Κοινωνική Ασφάλιση, Άρθρο 1, § 1.

-
- 4) απάτη σε σχέση με κοινωνικές παροχές,
 - 5) παράνομη προσφορά εργαζομένων και εμπορία ανθρώπων,
 - 6) παράτυπη απασχόληση αλλοδαπών.

Πολλοί παρατηρητές θεωρούν ότι υπάρχει ζήτημα ως προς την ύπαρξη σαφούς νομικού ορισμού για την αδήλωτη εργασία. Αυτό εξηγεί ενδεχομένως την απουσία τέτοιου ορισμού στη βάση μιας συνειδητής απόφασης από πλευράς υπευθύνων χάραξης πολιτικής προκειμένου να αποφευχθούν πιθανά κενά στην εφαρμογή του νόμου, αποφεύγοντας έτσι μια υπερβολικά περιοριστική προσέγγιση πολιτικής. Από την άλλη πλευρά, ένας υπέρμετρα ευρύς ορισμός θα μπορούσε να συσκοτίσει το σκοπό να οριστεί η αδήλωτη εργασία, ήτοι την προστασία των αδήλων εργαζομένων, καθότι η μη δήλωσή τους καθιστά εύλωτους και τους στερεί από νόμιμα δικαιώματά τους. Ενέχει επίσης ο κίνδυνος να γίνει σύγχυση ανάμεσα σε αδήλωτη εργασία και φορολογική ή ασφαλιστική απάτη, αντί να δοθεί έμφαση στην προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων. Διαφορές στη νομοθεσία υπάρχουν ακόμα και σε τομείς που ρυθμίζονται σε ενωσιακό επίπεδο, όπως στην απόσπαση των εργαζομένων, όπου οι μελέτες αποτυπώνουν διαφορές στη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο και τις πρακτικές επιπτώσεις,²⁹ σε συνάρτηση με παράγοντες όπως η σπουδαιότητα των συλλογικών συμβάσεων συγκριτικά με τη νομοθεσία ή ο λεπτομερειακός χαρακτήρας των συμφωνιών αυτών. Για παράδειγμα, η νομοθεσία στην Ιρλανδία δεν αναφέρεται ρητά στην υποχρεωτική ύπαρξη σύμβασης εργασίας πριν από την απόσπαση στη χώρα προέλευσης, γεγονός που γεννά δυσκολίες ως προς την επιβολή.

Η πληθώρα προσεγγίσεων απέναντι στην αδήλωτη εργασία στην Ευρώπη οφείλεται εν μέρει στην πολυπλοκότητα της φύσης της αδήλωτης εργασίας και στην ποικιλομορφία των εμπλεκόμενων παραγόντων, που διαφέρουν από χώρα σε χώρα, αλλά οφείλεται επίσης και σε επιλογές νομοθεσίας και πολιτικής. Η περιπλοκότητα, η διασπορά και μερικές φορές οι στενωποί στη νομοθεσία περί των εργασιακών και κοινωνικής ασφάλισης αποτελούν δοκιμασία για πολλές Επιθεωρήσεις Εργασίας, για τις οποίες η διερεύνηση υποθέσεων, η συλλογή αποδεικτικών στοιχείων και η ερμηνεία του νόμου για πιθανές παραβάσεις μπορεί να χρειαστούν μήνες δουλειάς, καθιστώντας έτσι την επιθεώρηση της εργασίας αναποτελεσματική. Η φύση των υποθέσεων διαφέρει αρκετά. Για παράδειγμα, σε μερικές χώρες, η μη δήλωση παίρνει κυρίως τη μορφή απόκρυψης αποδοχών, ενώ σε άλλες είναι ακόμα πιο σύνηθες να προσλαμβάνονται αδήλωτοι εργαζόμενοι οι οποίοι εξακολουθούν να λαμβάνουν παροχές ανεργίας ή ακόμα και η περίπτωση επιχειρήσεων που πωλούν “δικαιώματα” σε κοινωνικές παροχές.³⁰ Σε άλλες χώρες, η πρακτική να απασχολούνται εργαζόμενοι χωρίς άδειες εργασίας σε ισχύ συνιστά μέγιστη ανησυχία,³¹ πλέον της εικονικά ανεξάρτητης εργασίας³² και άλλων καθεστώτων ψευδο-απασχόλησης όπως συμβάσεις εργασίας με νεαρούς εργαζομένους που παρουσιάζονται ως πρακτική άσκηση. Λεπτομερέστερη παρουσίαση περιπτώσεων θα γίνει αργότερα.

Συνολικά, η ποιότητα της νομοθεσίας είναι παράγοντας που σχετίζεται και επηρεάζει τις δυνατότητες των Επιθεωρήσεων Εργασίας να καταπολεμήσουν την αδήλωτη εργασία. Ιδιαίτερο πρόβλημα για τους επιθεωρητές εργασίας συνιστά, για παράδειγμα, η προθεσμία για την εγγραφή των εργαζομένων στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Σε χώρες όπως η Ρουμανία, οι εν λόγω προθεσμίες δυσχεραίνουν το έργο των επιθεωρητών να αποδείξουν τη διάρκεια μιας σχέσης εργασίας. Όπως αναφέρεται από Επιθεωρήσεις Εργασίας, όταν

²⁹ Cremens, 2011.

³⁰ Εσθονία, Πολωνία, Βουλγαρία (Πληροφορίες από κυβερνήσεις).

³¹ Γαλλία, Ισπανία (εθνικές μελέτες).

³² Π.χ. Βέλγιο, Γερμανία (Εθνικές μελέτες και πληροφορίες από την κυβέρνηση).

υπάρχει μεγάλη ευελιξία στην προθεσμία, τα αποτελέσματα των επισκέψεων ελέγχου είναι αρκετά περιορισμένα, αφού οι μη συμμορφούμενοι εργοδότες έχουν τη δυνατότητα να δηλώσουν τον εργαζόμενο κατόπιν ελέγχου χωρίς αυτό να επιφέρει κάποια ποινή. Αντίθετα, η απλοποίηση των διαδικασιών μπορεί να βοηθήσει τους επιθεωρητές εργασίας. Όταν για παράδειγμα υπάρχει η επιλογή να δηλωθεί ο εργαζόμενος online, μέσω γραπτού μηνύματος ή φαξ, παρέχονται καλύτερες δημόσιες υπηρεσίες στις επιχειρήσεις και δεν θα υπάρχει λόγος που να δικαιολογεί τη μη δήλωση των εργαζομένων.

Η έλλειψη ορισμού στην εθνική νομοθεσία, σε ορισμένες περιπτώσεις, δυσκολεύει ακόμα περισσότερο τους επιθεωρητές να κατηγοριοποιήσουν τις περιπτώσεις υπό έλεγχο ως αδήλωτη εργασία, και οδηγεί σε έλλειψη συνοχής ως προς τις νομικές προσεγγίσεις από διαφορετικές αρχές ή ακόμα και από τη δικαιοσύνη. Σε ορισμένες χώρες, οι επιθεωρητές εργασίας λαμβάνουν οδηγίες σε θέματα νομικής ερμηνείας και υφιστάμενα πρωτόκολλα για τις διάφορες περιπτώσεις που μπορεί να συναντήσουν σε χώρους εργασίας (π.χ. Γαλλία, Ιταλία, Ισπανία³³), αλλά ακόμα και σε αυτές τις περιπτώσεις παραμένει δύσκολη η εναρμόνιση με την κυρίαρχη ερμηνεία των δικαστηρίων, οδηγώντας συχνά σε αντικρουόμενες θεωρήσεις και αντιφατική εφαρμογή της νομοθεσίας.

1.2. Δεδομένα και αριθμητικά στοιχεία

Η αδήλωτη εργασία επηρεάζεται από ένα ευρύ φάσμα οικονομικών, κοινωνικών, θεσμικών και πολιτισμικών παραγόντων, και παρουσιάζεται ως ένα εξόχως ανησυχητικό χαρακτηριστικό των αγορών εργασίας διότι έχει επιπτώσεις ατομικές, κοινωνικές και οικονομικές:

- σε ατομικό επίπεδο, αποκλείει τους εργαζομένους από την προστασία της εργασιακής νομοθεσίας και από την ασφαλιστική κάλυψη σε περίπτωση ασθένειας, εργατικού ατυχήματος, ανεργίας και ηλικίας,
- σε κοινωνικό επίπεδο, συνιστά απόπειρα κατά των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ιδιαίτερα τις αξιοπρεπείς συνθήκες εργασίας, και υποδαυλίζει μια διάχυτη αδικία, καθώς η φορολογική συνεισφορά θα καταβάλλεται από μερικούς εργαζομένους και επιχειρήσεις ενώ οι υπόλοιποι θα απολαμβάνουν ανέξοδα τις περισσότερες υπηρεσίες που παρέχει το Κράτος χωρίς κανένα βάρος ή με μικρότερο βάρος,
- σε οικονομικό επίπεδο, παρεμποδίζει πολιτικές με στόχο την ανάπτυξη, ζημιώνει το Κράτος ως προς τα έσοδα, δημιουργεί σοβαρούς κινδύνους για τη βιωσιμότητα του Ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, και επιφέρει αθέμιτο ανταγωνισμό με υψηλό ρίσκο κατακρήμνισης, όπου οι συμμορφούμενες επιχειρήσεις θα υποβαθμίσουν τα εργασιακά τους πρότυπα για να αντιμετωπίσουν τον ανταγωνισμό, περνώντας από την δηλωμένη στην αδήλωτη οικονομία. Μακροπρόθεσμα, υποβαθμίζει την ποιότητα εργασίας, καθώς και την ποιότητα παραγωγής και μπορεί να επιφέρει απώλειες στην ανταγωνιστικότητα μιας χώρας στην παγκόσμια αγορά.

³³ Εθνικές μελέτες.

Αποτελέσματα αδήλωτης εργασίας στα εθνικά έσοδα: η περίπτωση του Βελγίου³⁴

Στο Βέλγιο, ένας επαγγελματίας δομικών έργων με 40 ώρες εργασίας εβδομαδιαίως, λαμβάνει κατώτατο μισθό 2.240 ευρώ (καθαρά 1.440 ευρώ).

Αθροίζοντας φόρους και άλλα υποχρεωτικά κόστη στον μισθό (καταβαλλόμενα όλα από τον εργοδότη), το συνολικό κόστος για αυτόν τον εργαζόμενο ισοδυναμεί με 4.480 ευρώ. Με υπολογισμό των καταβαλλόμενων φόρων από εργοδότη και εργαζόμενο, το Κράτος εισπράττει για κάθε μήνα εργασίας περίπου 3.040 ευρώ.

Αν ο εργαζόμενος είναι αδήλωτος, αυτό είναι το ποσό που το Κράτος παύει να εισπράττει κάθε μήνα. Επιπλέον, αν, για παράδειγμα, ο αδήλωτος εργαζόμενος λαμβάνει και κάποιο κοινωνικό επίδομα, η απώλεια θα είναι ακόμα υψηλότερη.

Αυτές οι επιπτώσεις διαπερνούν και τα εθνικά σύνορα. Οι ίδιες αρχές του Βελγίου αναφέρουν σοβαρές περιπτώσεις αθέμιτου ανταγωνισμού από διεθνείς μεταφορικές εταιρείες της Πολωνίας που κάνουν κοινωνικό ντάμπινγκ, και σχεδόν όλες οι χώρες που έχουν συμμετάσχει στις εθνικές μελέτες έχουν αναφέρει παρόμοια προβλήματα με αποσπασμένους ή διασυνοριακούς εργαζομένους στον κατασκευαστικό τομέα.

Είναι δύσκολο να εκτιμηθούν οι πραγματικές απώλειες για τις χώρες. Ακόμα και αν τις προηγούμενες δεκαετίες αναπτύχθηκε ευρύ φάσμα μεθόδων για την αποτίμηση του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας ώστε να γίνουν καλύτερα κατανοητές οι διαστάσεις και οι αιτίες της, η συζήτηση ως προς την “κατάλληλη” μεθοδολογία δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμα.

Στις μελέτες “Αδήλωτη εργασία στην Ευρώπη”,³⁵ “Αδήλωτη εργασία σε μια διευρυμένη Ευρώπη”³⁶ και “Εκθεση του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για την Απασχόληση για το Φθινόπωρο του 2004” συμπεριλαμβάνονται μια επισκόπηση του θέματος³⁷ και μερικές από τις πρώτες εκτιμήσεις για την αδήλωτη εργασία στα Κράτη Μέλη, φωτίζοντας τον χαρακτήρα της. Πιο πρόσφατα, με σκοπό την καλύτερη κατανόηση του εύρους και της φύσης της αδήλωτης εργασίας, διεξήχθησαν μία άμεση έρευνα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή)³⁸ και μία επισκόπηση μεθόδων έμμεσης έρευνας (GHK και Fondazione Brodolini, 2009)³⁹ και χρησιμοποιούνται ακόμα πολλές μέθοδοι και επιστημονικά μοντέλα (μακρο-οικονομικά μοντέλα, έρευνες, ανάλυση διοικητικών δεδομένων, αξιολόγηση εθνικών λογαριασμών κλπ).

³⁴ Προσαρμοσμένο από εθνική μελέτη.

³⁵ Mateman, S. and Renooy, P.H. (2001), Undeclared Labour in Europe: Towards an integrated approach of combating undeclared labour, Regioplan, Amsterdam.

³⁶ Renooy, P., Ivarsson, S., van der Wusten-Gritsai, O. and Meijer, R. (2004), Undeclared work in an enlarged union: an analysis of shadow work - an in-depth study of specific items, European Commission, Brussels.

³⁷ EUROFOUND (2004), *Fighting the immeasurable? Addressing the phenomenon of undeclared work in the European Union*. European Employment Observatory Review: Autumn 2004. European Commission, Luxembourg. Διαθέσιμο στο: www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/eeo_review_autumn2004_en.pdf.

³⁸ European Commission (2007b), Special Eurobarometer 284: undeclared work in the European Union, Brussels.

³⁹ GHK and Fondazione G. Brodolini (2009), *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*. Διαθέσιμο στο: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=456&lanId=en>.

Εφαρμόστηκαν άμεσες μέθοδοι για τον καθορισμό του μεγέθους της άτυπης οικονομίας σε συγκεκριμένη χρονική στιγμή. Ένα τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η μέθοδος έρευνας Ευρωβαρόμετρο και Ευρωπαϊκή Κοινωνική Έρευνα, όπου συμπεριλαμβάνονται περιστασιακές ή τακτικές δειγματοληπτικές έρευνες με τους ερωτώμενους να απαντούν σε ορισμένες ερωτήσεις για την εργασιακή τους σχέση.

Αυτές οι μέθοδοι συμπληρώνονται από έμμεσες μεθόδους, όπως η μέθοδος απόκλισης/διαφοράς που μετρά τα έσοδα και την κατανάλωση εταιρειών και άλλες μέθοδοι που αναλύουν δείκτες της αγοράς εργασίας. Οι οικονομετρικές μέθοδοι και τα στατιστικά μοντέλα χρησιμοποιούν εργαλεία για να υπολογίσουν την αδήλωτη οικονομία ως μία “μη αντιληπτή” μεταβλητή επηρεαζόμενη από ορισμένες αιτίες (καθοριστικοί παράγοντες) και επηρεάζουσα άλλες μεταβλητές. Μόλις οριστικοποιηθούν καθοριστικοί παράγοντες και δείκτες, υπολογίζονται η σχετική έκταση και ανάπτυξη της αδήλωτης οικονομίας, με τη βοήθεια οικονομετρικής μοντελοποίησης. Χρησιμοποιούνται τα μοντέλα MIMIC (Μοντέλο Πολλαπλών Αιτιών Πολλαπλών Δεικτών) ή DYMIMIC (Δυναμικό Μοντέλο Πολλαπλών Αιτιών Πολλαπλών Δεικτών)⁴⁰. Λαμβάνουν υπόψη την πολλαπλή αιτιολογία που καθορίζει την εμφάνιση και επέκταση της παραοικονομίας, και τις πολλαπλές επιπτώσεις της στο χρόνο.⁴¹

Για παράδειγμα, σύμφωνα με το μοντέλο MIMIC που χρησιμοποίησε ο Schneider, το 2011, η αδήλωτη εργασία αντιπροσώπευε το 19 τοις εκατό του ΑΕγχΠ στην Ευρώπη αν και με μεγάλες διαφορές ανά περιοχή. Τα στοιχεία αποδεικνύουν ότι σε ορισμένες Ευρωπαϊκές χώρες όπως η Βουλγαρία (32,3 τοις εκατό), η Κύπρος (25,8 τοις εκατό), η Λετονία (26,5 τοις εκατό), η Λιθουανία (29 τοις εκατό), η Πολωνία (25 τοις εκατό) και η Ρουμανία (29,5 τοις εκατό), το μέγεθος της αδήλωτης εργασίας, σε σχέση με το ΑΕγχΠ, είναι υψηλότερο από ό,τι σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως η Αυστρία (7,9 τοις εκατό), το Βέλγιο (17 τοις εκατό), η Γαλλία (13 τοις εκατό), η Γερμανία (13,5 τοις εκατό), η Ιρλανδία (12,7 τοις εκατό), η Ιταλία (19,4 τοις εκατό), η Ολλανδία (9,8 τοις εκατό) και η Ισπανία (17,6 τοις εκατό).⁴²

Η ανάλυση με τη χρήση της ίδιας μεθόδου δείχνει μία πτώση στο μέγεθος της αδήλωτης οικονομίας από 22,3 τοις εκατό το 2003 σε 18,4 τοις εκατό το 2012, ενώ εξακολουθούν να είναι ορατές οι διαφορές Βορρά-Νότου και Ανατολής-Δύσης, με τα Κράτη Μέλη της ανατολικο-κεντρικής και νότιας Ευρώπης να κρατούν το προβάδισμα,⁴³ με τις διαφορές να τοποθετούνται από το 7,6 τοις εκατό την Αυστρία στο 31,9 τοις εκατό

⁴⁰ Τα μοντέλα MIMIC (πολλαπλοί δείκτες, πολλαπλές αιτίες) ή DYMIMIC είναι στατιστικές τεχνικές οι οποίες συνίστανται σε μεταβλητές που έχουν παρατηρηθεί και σε μεταβλητές που έχουν παρατηρηθεί και που εξειδικεύουν τις σχέσεις αίτιου/αιτιατού μεταξύ των μεταβλητών που δεν έχουν παρατηρηθεί. Προϋποτίθεται ότι η παραοικονομία παραμένει ένα απαρατήρητο φαινόμενο (λανθάνουσα μεταβλητή) το οποίο μπορεί να εκτιμηθεί χρησιμοποιώντας ποσοτικά μετρήσιμες αιτίες παράνομης απασχόλησης, π.χ. φορολογική επιβάρυνση και ένταση κανονισμών, και δείκτες που αντικατοπτρίζουν παράνομες δραστηριότητες, π.χ. ζήτηση σε μετρητά, επίσημο ΑΕγχΠ και επίσημο ωράριο εργασίας.

⁴¹ Για καλύτερη περιγραφή βλ.: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2009), *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU- Final Report*. Διαθέσιμο στο: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4546&langId=en.

⁴² Schneider, F. (2012), Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2012: some new facts. Διαθέσιμο στο: http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2012/ShadEcEurope31_March per cent202012.pdf.

⁴³ Eurofound (2013), *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway: Approaches and measures since 2008*, Eurofound, Δουβλίνο.

στη Βουλγαρία. Οι εκτιμήσεις επιβεβαιώνονται από μία πρόσφατη μελέτη του 2013 από το EUROFUND.⁴⁴ Αποκαλύπτεται ότι εκτός από μία ελαφρά άνοδο μεταξύ 2008 και 2009 στα περισσότερα Κράτη Μέλη της ΕΕ των 27, η αδήλωτη εργασία συνέχισε να φθίνει σε μέγεθος αναλογικά με τη δηλωμένη οικονομία σε όλα τα Κράτη Μέλη την περίοδο 2003-2012. Η τρέχουσα οικονομική κρίση δεν έχει ανατρέψει την προηγούμενη τάση μιας συνεχιζόμενης βαθμιαίας μείωσης στο μέγεθος της αδήλωτης οικονομίας ως αναλογία του ΑΕγχΠ. Τα περισσότερα Κράτη Μέλη με σχετικά μεγάλη αδήλωτη οικονομία το 2012 είναι Κράτη Μέλη είτε της ανατολικο-κεντρικής είτε της νότιας Ευρώπης. Εν τω μεταξύ, τα Κράτη Μέλη που βρίσκονται κάτω από το μέσο όρο ως προς την αδήλωτη οικονομία είναι εν πολλοίς Κράτη Μέλη της Δυτικής Ευρώπης και της Σκανδιναβίας. Αυτό, όπως έχει ήδη αναφερθεί σηματοδοτεί έναν σαφή διαχωρισμό Βορρά-Νότου και Ανατολής-Δύσης εντός της ΕΕ αναφορικά με το σχετικό μέγεθος της αδήλωτης οικονομίας.

Εντούτοις, τα εμπειρικά στοιχεία όπως και η επίπτωση της πρόσφατης κρίσης στην Ευρώπη μπορεί να μην οδηγούν σε συμπεράσματα, καθώς οι εκτιμώμενες τάσεις που δείχνουν ενιαία μείωση σύμφωνα με το οικονομετρικό μοντέλο⁴⁵ έρχονται αντιμέτωπες με μια πιο διαφοροποιημένη εικόνα, συγκρινόμενες με εθνικές μελέτες ή έρευνες οι οποίες αποκαλύπτουν ποικίλα αριθμητικά στοιχεία.

Όταν χρησιμοποιούνται τεχνικές έρευνας, όπως καταδεικνύεται από την άμεση έρευνα στην ΕΕ των 27 τον Μάιο και Ιούνιο του 2007, μόνο 5 τοις εκατό του ερωτώμενου πληθυσμού δήλωσε ότι έχει εργασθεί με αδήλωτη σχέση εργασίας. Σε κάποιες χώρες όμως, το ποσοστό συμμετοχής είναι υψηλότερο όπως στη Δανία (18 τοις εκατό), την Εσθονία (11 τοις εκατό), τη Λετονία (15 τοις εκατό), την Ολλανδία (13 τοις εκατό), και τη Σουηδία (10 τοις εκατό). Στη μελέτη εξετάστηκε επίσης το επαγγελματικό προφίλ των Ευρωπαίων εργαζομένων σε αδήλωτη εργασία. Φαίνεται ότι οι δύο κατηγορίες αδήλωτων εργαζομένων με την υψηλότερη εκπροσώπηση ήταν οι άνεργοι και οι αυτο-απασχολούμενοι.

Όταν πρόκειται για εθνικές μελέτες, τα αριθμητικά στοιχεία διαφέρουν επίσης. Για παράδειγμα, μία πρόσφατη μελέτη της εθνικής τράπεζας του Βελγίου εκτιμά ότι η παραοικονομία αντιπροσωπεύει 3,8 τοις εκατό του ΑΕγχΠ και ότι παρουσιάζει μεγαλύτερη ανάπτυξη σε τομείς παραγωγής προς άτομα (κατασκευές, λιανική, επισκευές μηχανοκίνητων οχημάτων, βιομηχανία υπηρεσιών τροφίμων⁴⁶ κλπ).⁴⁷

Ως προς τη διάσταση του φύλου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποκάλυψε το 2007⁴⁸ ότι η αδήλωτη εργασία εμφανίζεται συχνότερα στον ανδρικό παρά στο γυναικείο πληθυσμό. Ενώ 6 τοις εκατό του ανδρικού πληθυσμού είχε εργασθεί αδήλωτα τους προηγούμενους 12 μήνες, το ίδιο ίσχυε μόνο για 3 τοις εκατό των γυναικών. Σχεδόν δύο τρίτα (62 τοις εκατό) του συνόλου των παρόχων αδήλωτης εργασίας ήταν άνδρες, με εξαίρεση την Ισπανία, Γαλλία και Ιταλία. Ενώ στην Ισπανία και τη Γαλλία η αναλογία μεταξύ ανδρών και γυναικών ήταν σχεδόν ίση, στην Ιταλία υπερисχύουν οι γυναίκες. Γενικά, οι άνδρες

⁴⁴ Βλ. ό.π. Eurofound (2013).

⁴⁵ Schneider, F., Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts, Working Paper, 2012, σ. 5.

⁴⁶ Από τούδε και στο εξής Horeca.

⁴⁷ Εθνική μελέτη.

⁴⁸ Special Eurobarometer 284 (2007), *Undeclared Work in the European Union*, European Commission.

αδήλωτοι εργαζόμενοι πληρώνονταν περισσότερο από τις γυναίκες (μέσος όρων αποδοχών για μία ώρα αδήλωτης εργασίας στα 19 και στα 12 ευρώ αντίστοιχα).

Όχι μόνο η κλίμακα αλλά και η διάρθρωση της παραοικονομίας και ειδικότερα της αδήλωτης εργασίας, διαφέρουν από Κράτος σε Κράτος της ΕΕ. Αυτό οφείλεται σε διαφορές στην παραγωγική δομή αλλά και στα συστήματα κράτους πρόνοιας.⁴⁹ Οι κατηγορίες εργαζομένων που πλήττονται περισσότερο από αυτά τα φαινόμενα, είναι ήδη σε δυσμενέστερη θέση, επηρεάζονται ταυτόχρονα από την ύφεση και βλέπουν την προοπτική απόκτησης εισοδήματος να μειώνεται.⁵⁰ Επομένως, η δυναμική της παραοικονομίας και της αδήλωτης εργασίας, ιδιαίτερα μετά την κρίση, έχει επίπτωση στο εργατικό δυναμικό με διαφορετικούς τρόπους στα διάφορα Κράτη Μέλη και επίσης μέσα στην κάθε οικονομία. Αυτή η πολύμορφη επίπτωση πρέπει να ληφθεί υπόψη κατάλληλα κατά τη διαμόρφωση πολιτικών που στοχεύουν στην καταπολέμηση της παραοικονομίας και κατά την εισαγωγή αντικυκλικών πολιτικών στον κοινωνικό τομέα.

Οι επισκέψεις ελέγχου και λοιποί στατιστικοί δείκτες από τις Επιθεωρήσεις Εργασίας, μπορεί να συνδράμουν στη συλλογή ορισμένων στοιχείων, όχι τόσο ως προς την έκταση των φαινομένων αλλά ως προς το εύρος τους. Τα στατιστικά στοιχεία από τις Επιθεωρήσεις Εργασίας αποτελούν αξιόπιστη πηγή πληροφόρησης, αλλά δεν μπορούν να δώσουν ακριβή εικόνα για τον αριθμό των αδήλωτων εργαζομένων σε μία χώρα, καθότι τα αριθμητικά στοιχεία που παρουσιάζονται βασίζονται στις πληροφορίες που έχουν συλλεγεί στις επισκέψεις ελέγχου και αντιπροσωπεύουν ένα μικρό μόνο μέρος του αδήλωτου εργατικού δυναμικού,⁵¹ δεδομένου ότι οι Επιθεωρήσεις Εργασίας έχουν περιορισμένους πόρους και ως εκ τούτου μόνο μικρή αναλογία χώρων εργασίας αποτελεί αντικείμενο επισκέψεων ελέγχου. Ακόμα, οι εκτιμήσεις δεν μπορούν να βασίζονται μόνο σε αριθμητικά στοιχεία που παρέχουν οι Επιθεωρήσεις Εργασίας, διότι ενδέχεται οι προσπάθειές τους να έχουν εστιαστεί σε άλλους τομείς εκτός αδήλωτης εργασίας και προφανώς, σε μια τέτοια περίπτωση, τα αριθμητικά στοιχεία για μία χρονιά θα είναι μικρότερα από ό,τι σε συγκριτικές περιόδους. Ακόμα και σε αυτή την περίπτωση όμως, είναι αρκετά χρήσιμη η διασταύρωση των δεδομένων από τις ετήσιες εκθέσεις επιθεώρησης εργασίας ή από τα πληροφοριακά τους συστήματα με άλλες πηγές, καθώς παρέχει εμπειρικά στοιχεία τα οποία είναι πολύ δύσκολο να συλλέξει κανείς με τη χρήση μεθόδων κοινωνικών επιστημών.

Σε γενικές γραμμές, τα αριθμητικά στοιχεία από τα σώματα επιθεώρησης εργασίας καταδεικνύουν μία αύξηση στις περιπτώσεις που εντοπίζονται. Στην Ιταλία, εντοπίστηκαν συνολικά 100.193 αδήλωτοι εργαζόμενοι το 2012, και περισσότεροι από 295.000 εργαζόμενοι είχαν εμπλακεί σε πάσης φύσεως αδήλωτη αμειβόμενη δραστηριότητα (ιδίως

⁴⁹ Στις Σκανδιναβικές χώρες όπου είναι υψηλότερες οι δαπάνες για την αγορά εργασίας, την κοινωνική προστασία και τις πολιτικές ανακατανομής, και όπου, ως εκ τούτου, υπάρχει μεγαλύτερη ισότητα ως προς το εισόδημα, τα μητρώα δείχνουν χαμηλότερα ποσοστά αδήλωτης εργασίας, η οποία έχει σχέση κυρίως με άτομα που έχουν μια δεύτερη δουλειά για να συμπληρώσουν το εισόδημά τους. Στη Νότια Ευρώπη, από την άλλη, η παραοικονομία υποκαθιστά εξαιτίας των περιορισμών ως προς τις ενεργητικές πολιτικές εργασίας και πρόνοιας, και επομένως εμφανίζεται συχνά μεταξύ εκείνων των ανέργων και εκείνων που βρίσκονται στις παρυφές της τυπικής αγοράς εργασίας. Βλ. Eurofound, *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway. Approaches and measures since 2008*, Ιούνιος 2013, Κεφάλαια 1 και 4.

⁵⁰ Hazans, M., *Informal Workers across Europe. Evidence from 30 European Countries*, Policy Research Working Paper, No 5912, World Bank, Δεκέμβριος 2011, σσ. 22-39.

⁵¹ Όλα τα αριθμητικά στοιχεία και οι πληροφορίες στο παρόν έγγραφο, χωρίς συγκεκριμένη αναφορά στην πηγή, προέρχονται από ένα ερωτηματολόγιο της ΔΟΕ το 2009, από μελέτες που ανατέθηκαν από τη ΔΟΕ σε εθνικούς συμβούλους, σημειώσεις σεμιναρίου για την αδήλωτη εργασία που διοργανώθηκε στις Βρυξέλλες στις 29 και 30 Απριλίου 2013 και δικτυακούς τόπους των εθνικών Επιθεωρήσεων Εργασίας.

μισθοί σε φάκελο) την ίδια χρονική περίοδο, ήτοι αύξηση 6 τοις εκατό συγκρίνοντας με το 2011. Σε σύνολο 243.847 επιχειρήσεων, 63 τοις εκατό ήταν παράτυπες. Το ανακτηθέν ποσό για ασφαλιστικές εισφορές υπερέβη το 1.631.700.292 ευρώ, αύξηση 33 τοις εκατό σε σχέση με το 2011 (1.225.165.438 ευρώ). Ανά τομέα, ο κατασκευαστικός είχε τη μεγαλύτερη παρουσία (61 τοις εκατό).

Και στη Ρουμανία, η Επιθεώρηση Εργασίας κατέγραψε αυξανόμενο αριθμό εργοδοτών που εντοπίστηκαν με αδήλωτους εργαζομένους (9.731 το 2011 έναντι 3.442 το 2004), ενώ το ίδιο ισχύει για άτομα χωρίς νόμιμες συμβάσεις εργασίας (10.446 το 2004 έναντι 29.095 το 2011).

Στην Ισπανία η εκτίμηση είναι ότι σχεδόν 50.000 εργαζόμενοι οι οποίοι ελέγχθηκαν είχαν σχέση με παραβάσεις αδήλωτης εργασίας το 2012, έναντι 48.756 το 2011 και 50.839 το 2010. Σε συνολικούς αριθμούς, ο μεγαλύτερος αριθμός παραβάσεων εντοπίστηκε στον κλάδο της υποδοχής τουριστών (37 τοις εκατό των παραβάσεων), στις υπηρεσίες (17 τοις εκατό) και το εμπόριο (14 τοις εκατό), αλλά όταν δει κανείς τα σχετικά ποσοστά ανάμεσα στον αριθμό επισκέψεων ελέγχου και τις παραβάσεις που εντοπίστηκαν, τότε οι πλέον αντιπροσωπευτικοί κλάδοι ήταν η υποδοχή τουριστών (17 τοις εκατό), η γεωργία (12 τοις εκατό) και η βιομηχανία (11 τοις εκατό).⁵²

Ως προς το εύρος της αδήλωτης εργασίας, τα στοιχεία δείχνουν ότι μπορεί να εντοπιστεί σε πληθώρα χώρων εργασίας (από πολύ μικρές επιχειρήσεις μέχρι μεγάλες εταιρείες), σε ποικίλους τομείς (από υπηρεσίες μέχρι κατασκευές, από τη βιομηχανία μέχρι τη γεωργία) και με συμμετοχή εργαζομένων διαφορετικού προφίλ και ιστορικού (π.χ. ειδικευμένοι και ανειδίκευτοι, άνδρες, γυναίκες και παιδιά, ημεδαποί και μετανάστες). Αυτή η ανομοιογένεια καθιστά δύσκολη τη μέτρηση και παρακολούθηση της αδήλωτης εργασίας, και επεξηγεί σε ένα βαθμό τις διαφορετικές νομοθετικές προσεγγίσεις που υιοθετούνται στις διάφορες χώρες, καθώς και την ανάγκη για προσεκτική ανάλυση μοτίβων και ιεράρχηση προτεραιοτήτων από τις Επιθεωρήσεις Εργασίας. Κλάδοι όπως ο κατασκευαστικός, ο κλάδος horeca, η φιλοξενία τουριστών, το εμπόριο και οι υπηρεσίες βρίσκονται υπό συνεχή παρακολούθηση από τις επιθεωρήσεις εργασίας. Για παράδειγμα, το 2011, η δημόσια υπηρεσία απασχόλησης (ONEM) στο Βέλγιο διενήργησε 2.857 ελέγχους σε επιχειρήσεις horeca και 9.281 εργαζομένους, εντοπίζοντας 1.594 παραβάσεις με ανάμειξη 1.950 εργαζομένων.⁵³ Στη Γαλλία, διενεργήθηκαν έλεγχοι σε πάνω από 67.000 εγκαταστάσεις από διαφορετικές υπηρεσίες κοινωνικής παρακολούθησης, στοχεύοντας κυρίως σε εργοτάξια, horeca και γεωργία (41 τοις εκατό, 24 τοις εκατό και 19 τοις εκατό αντίστοιχα στο σύνολο των ελέγχων). Τα αποτελέσματα επιβεβαίωσαν την ανάγκη για διατήρηση αυστηρού βαθμού επαγρύπνησης καθώς 11.000 επιχειρήσεις απασχολούσαν εργαζομένους παράτυπα, περίπου 79 τοις εκατό αδήλωτοι, εκ των οποίων 11 τοις εκατό ήταν αλλοδαποί χωρίς άδεια εργασίας. Την ίδια χρονιά, εκδόθηκαν 9.000 προειδοποιήσεις για το θέμα αυτό. Σε σύνολο 1.000 ποινών που επέβαλαν τα δικαστήρια, 25 τοις εκατό σχετιζόνταν με αδήλωτη εργασία, από το οποίο 10 τοις εκατό αφορούσε ποινές κάθειρξης 4,5 μηνών κατά μέσο όρο, και το υπόλοιπο επίδοση προστίμων.

Αν είναι γεγονός ότι σε πολλές χώρες της ΕΕ αυξάνει ο αριθμός των επισκέψεων για τον εντοπισμό και τον έλεγχο αδήλωτης εργασίας, αυτό δεν είναι η καθολική τάση στην ΕΕ.

⁵² Αριθμητικά στοιχεία προερχόμενα από εθνικές μελέτες.

⁵³ Ετήσια έκθεση διαθέσιμη στο: http://www.rva.be/D_documentation/Jaarverslag/Jaarverslag_volledig/2011/RapportAnnuel2011/index.html. Άλλες ετήσιες εκθέσεις είναι διαθέσιμες στο: http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/jaarrapport_si/jaarverslag-sociale-inspectie-2010-fr.pdf (Social inspectorate of the Federal Public Service of Social Security/Επιθεώρηση Κοινωνικής Ασφάλισης της Ομοσπονδιακής Δημόσιας Υπηρεσίας Κοινωνικής Ασφάλισης).

Η διαφοροποίηση έγκειται σε διάφορες αιτίες και τις περισσότερες φορές επηρεάζεται από επιλογές ως προς τις πολιτικές, διαθέσιμους πόρους και θεσμική δυνατότητα των φορέων. Για παράδειγμα, στη Ρουμανία παρατηρείται σταθερή αύξηση την περίοδο 2004 -2012. Ο αριθμός των επισκέψεων ελέγχου αυξήθηκε από 66.736 το 2004 σε 98.498 το 2012. Στην Ισπανία υπήρχε αύξηση σχεδόν 10 τοις εκατό από το 2010 μέχρι το 2012 (476.844 έναντι 519.402 επισκέψεων ελέγχου). Στη Γαλλία, οι επισκέψεις ελέγχου αυξήθηκαν από 251.100 το 2008 σε 356.200 το 2011. Αντίθετα σε χώρες όπως η Ιρλανδία και η Ιταλία υπήρξε αξιοσημείωτη μείωση. Στην Ιρλανδία, η μείωση στον αριθμό των επισκέψεων ελέγχου έπεσε από 4.199 το 2011 σε 3.140 το 2012, ενώ στην Ιταλία από 315.170 το 2008 σε 243.847 το 2012.⁵⁴

Ακόμα και αν οι περισσότερες Επιθεωρήσεις Εργασίας καταρτίζουν δείκτες επί τον αριθμό των επισκέψεων, αν μη τι άλλο για την ενσωμάτωσή τους σε ετήσιες εκθέσεις, η διασταύρωση δεδομένων, σε πολλές περιπτώσεις, δεν έχει αξιοποιηθεί ακόμα, ώστε να στηρίξει τη διαμόρφωση σεναρίων που θα δίνουν τη δυνατότητα στους ιθύνοντες να θέσουν οδικούς χάρτες, εξαιτίας της έλλειψης ειδικών επιστημόνων στον προγραμματισμό και στη δοκιμή μοντέλων ή εξαιτίας ανεπαρκών πληροφοριακών συστημάτων. Πράγματι, δεν αναλύουν όλες οι χώρες τα στατιστικά της επιθεώρησης εργασίας για την αδήλωτη εργασία όσο το δυνατόν περισσότερο, ενώ άλλες χώρες, όπως το Βέλγιο, κάνουν εκτενή χρήση των διαθέσιμων δεδομένων βάσει εξελιγμένου λογισμικού και εσωτερικής τεχνογνωσίας στη συγκέντρωση και ανάγνωση στατιστικών αποτελεσμάτων. Χώρες όπως η Γαλλία, Ιταλία, Ολλανδία, Πορτογαλία και Ισπανία είναι σε θέση να αναλύσουν και να παρουσιάσουν μεταβλητές ανά περιφέρεια, τομέα, φύλο και συνηθέστερες παραβάσεις, εκφράζουν όμως τη δυσκολία τους στο να εξάγουν δεδομένα λόγω ανεπαρκούς εσωτερικής τεχνογνωσίας. Άλλες χώρες έχουν τη δυνατότητα να παρουσιάσουν μόνο τον αριθμό των επισκέψεων ελέγχου και των παραβάσεων. Ακόμα και όταν υπάρχουν στατιστικά στοιχεία, οι ιστότοποι ή οι ετήσιες εκθέσεις δεν παρέχουν πάντα συγκριτικά δεδομένα που να καλύπτουν περίοδο μεγαλύτερη του έτους, καθιστώντας δύσκολη τη σύγκριση σε διεθνές επίπεδο. Η πολυμορφία στην απάτη στον εργασιακό τομέα και η έλλειψη κοινών ορισμών, καθιστούν την αξιολόγηση ακόμα πιο δύσκολη.

Σε επίπεδο προτεραιοτήτων επιθεώρησης εργασίας, η αδήλωτη εργασία συνδέεται συχνά με την παράτυπη εργασία διακινούμενων ατόμων και η θεσμική απόκριση σε πολλές χώρες δίνει έμφαση στον έλεγχο των μεταναστών που εργάζονται παράνομα. Στην Ισπανία, για παράδειγμα, από το 2010 μέχρι το 2012, 11 τοις εκατό των αδήλωτων εργαζομένων που εντοπίστηκαν ήταν αλλοδαποί χωρίς άδεια εργασίας σε ισχύ. Αυτό συνιστά μεγάλη πρόκληση για πολλούς επιθεωρητές εργασίας, μοιρασμένοι ανάμεσα στο καθήκον τους να αναφέρουν στην υπηρεσία τους ό,τι παράτυπο συναντήσουν ως δημόσιοι υπάλληλοι (ειδιάλλως μπορεί να διωχθούν πειθαρχικά ή ποινικά) και τον αναμενόμενο ρόλο τους να προστατεύσουν τα δικαιώματα αυτών των εργαζομένων. Χρειάζεται εξισορρόπηση ανάμεσα στην προαγωγή αξιοπρεπών συνθηκών εργασίας και στα προαπαιτούμενα εθνικής νομοθεσίας για τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών, με τέτοιο τρόπο ώστε να υπάρχει ισορροπία ανάμεσα σε συγκρουόμενες αξίες.⁵⁵

⁵⁴ Αριθμητικά στοιχεία προερχόμενα από εθνικές μελέτες.

⁵⁵ Για το σκοπό αυτό, η CEACR (Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για την Εφαρμογή Συνθηκών και Συστάσεων) ανέφερε το 2008 αναφορικά με την εφαρμογή της Συνθήκης Αρ. 81 στη Γαλλία, κατά την ίδια έννοια όπως είχε ήδη εκφράσει επ'ευκαρία της Γενική Έρευνας για την Επιθεώρηση Εργασίας του 2006 (§ 150) ότι κανείς εργαζόμενος δεν θα πρέπει να αποκλείεται από την προστασία λόγω παράτυπου καθεστώτος εργασίας, και ότι οι λειτουργίες των Επιθεωρήσεων Εργασίας θα πρέπει να διασφαλίζουν ασφαλείς συνθήκες εργασίας σύμφωνα με τα όσα προϋποθέτει η σχετική νομοθεσία και όχι με βάση τη νομιμότητα της απασχόλησής τους. Υπογραμμίστηκε επίσης ότι η εντολή των επιθεωρητών εργασίας θα πρέπει να είναι διακριτή από εκείνη άλλων σωμάτων προκειμένου να διατηρηθεί ένα κλίμα

Η προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών εργαζομένων είναι πρόκληση για τους επιθεωρητές εργασίας από πολλές απόψεις. Ακόμα και αν η πολιτική στον τομέα της επιθεώρησης εργασίας αναγνωρίζει τον κεντρικό της ρόλο ως σχετιζόμενο με την εφαρμογή προτύπων αξιοπρεπούς εργασίας, σε αρκετές χώρες όπως στην Ιρλανδία, οι επιθεωρητές εργασίας δεν μπορούν να προβούν στην αποκατάσταση των δικαιωμάτων των εργαζομένων μεταναστών αν οι τελευταίοι είναι χωρίς έγγραφα⁵⁶ ή όταν αυτό είναι εφικτό, οφειλόμενοι μισθοί ή αποζημίωση είναι στην πραγματικότητα μη εισπράξιμοι από τους εργαζομένους αφού απελαθούν από τη χώρα.

Η αδήλωτη εργασία χρειάζεται συγκεντρωμένες προσπάθειες από τις εθνικές αρχές όχι μόνο εξαιτίας της ατομικής βλάβης που προξενείται σε ατομικό επίπεδο για τον εργαζόμενο, αλλά και διότι δημιουργεί οξυμένους κινδύνους για τα οικονομικά του Κράτους. Παρά ταύτα, θα πρέπει να είναι σαφές ότι η εντολή μιας επιθεώρησης εργασίας είναι πολύ ευρύτερη και η προσοχή που δίδεται σε αυτό το πεδίο δράσης δεν θα πρέπει να αποσπά τους επιθεωρητές εργασίας από άλλους τομείς εργασίας. Στην Ελλάδα, για παράδειγμα, οι επιθεωρητές υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας συμμετέχουν σε επισκέψεις ελέγχου αδήλωτης εργασίας,⁵⁷ πράγμα που καταναλώνει μεγάλο μέρος του χρόνου τους. Στη Ρουμανία όλοι οι επιθεωρητές εργασίας εμπλέκονται κατά προτεραιότητα στον έλεγχο της αδήλωτης εργασίας. Αυτό δεν θα πρέπει, σε καμία περίπτωση, να μειώνει το επίπεδο εποπτείας ως προς τη συμμόρφωση με τη νομοθεσία υγιεινής και ασφάλειας στην εργασία.

Η αδήλωτη εργασία συνδέεται με μείζονες παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε περιπτώσεις καταναγκαστικής εργασίας⁵⁸ και εμπορίας ανθρώπων. Σύμφωνα με τα αριθμητικά στοιχεία της ΔΟΕ, περίπου 880.000 άνθρωποι βρίσκονται σε καθεστώς καταναγκαστικής εργασίας στην ΕΕ, το οποίο στατιστικά αντιπροσωπεύει σχεδόν 1,8 άτομα ανά 1.000 κατοίκους, από τα οποία 30 τοις εκατό εκτιμάται ότι είναι θύματα σεξουαλικής εκμετάλλευσης. Η οικιακή εργασία, η γεωργία και οι κατασκευές είναι οι κύριοι τομείς όπου εντοπίστηκαν θύματα.⁵⁹ Οι επιθεωρητές εργασίας έχουν το προνόμιο να είναι δρώντες που εντοπίζουν περιπτώσεις καταναγκαστικής εργασίας καθώς έχουν ελεύθερη πρόσβαση σε όλους τους χώρους εργασίας.

Υπάρχουν ορισμένοι τομείς όπου είναι ιδιαίτερα δύσκολη η παρέμβαση των Επιθεωρήσεων Εργασίας, όπως η οικιακή εργασία και η ναυτιλία, είτε διότι μπορεί να μην εμπίπτουν στο πεδίο δράσης της επιθεώρησης εργασίας, είτε εξαιτίας περιορισμών στην επίσκεψη ελέγχου ή έλλειψης πόρων. Ο κανόνας που επικρατεί να παρέχεται πρόσβαση στους επιθεωρητές εργασίας σε ιδιωτικά νοικοκυριά εξαρτάται από τη συγκατάθεση του κυρίου του νοικοκυριού ή από προηγούμενη δικαστική εξουσιοδότηση, γεγονός που καθιστά την επίσκεψη επιθεώρησης προβληματική επιχείρηση η οποία απαιτεί από τα σώματα επιθεώρησης καινοτόμες προσεγγίσεις που ακόμα σπανίζουν. Όσο για τον τομέα

εμπιστοσύνης ανάμεσα σε επιθεωρητές εργασίας και εργαζομένους, συμπεριλαμβανομένων και των αδήλων εργαζομένων. Βλ.: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_-COMMENT_ID:2298193.

⁵⁶ Πληροφορίες προερχόμενες από εθνικές μελέτες.

⁵⁷ Εγκύκλιος Αρ.10243 της 9ης Σεπτεμβρίου 2012.

⁵⁸ Η Συνθήκη 29 της ΔΟΕ 1930 ορίζει ως Καταναγκαστική Εργασία *κάθε εργασία ή υπηρεσία που λαμβάνεται από οποιοδήποτε άτομο υπό καθεστώς απειλής ή οποιασδήποτε ποινής και για την οποία το εν λόγω άτομο δεν έχει προσφερθεί οικειοθελώς.*

⁵⁹ ILO Global Estimate of Forced Labour, 2012 προσβάσιμο στο: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf.

της ναυτιλίας, ζητήματα όπως η εδαφικότητα, η πρόσβαση στα πλοία, η κινητικότητα του εργατικού δυναμικού και η έλλειψη εμπειρίας από πλευράς επιθεωρητών δυσχεραίνουν εξαιρετικά την επαφή με τους ευάλωτους εργαζομένους εν πλω. Επιπρόσθετα, πολλές από τις χώρες της ΕΕ δεν έχουν ακόμα κυρώσει τη Σύμβαση Ναυτικής Εργασίας.⁶⁰

1.3. Πεδίο

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η αδήλωτη εργασία απαντά σε μεγάλο εύρος χώρων εργασίας, τομέων, και αφορά εργαζομένους με διαφορετικά προφίλ και ιστορικά. Αυτή η ανομοιογένεια καθιστά δύσκολη την προσέγγιση της αδήλωτης εργασίας και απαιτεί συγκεκριμένες στρατηγικές.

Ακόμα και όταν έχουν ευρεία εντολή, οι Επιθεωρήσεις Εργασίας δεν καλύπτουν γενικά όλες τις εκφάνσεις της άτυπης οικονομίας, όπως οι εθελοντικές οικονομικές ανταλλαγές ή η κοινωνική μη κερδοσκοπική εργασία, ή η αυτοαπασχόληση με εξαίρεση τις λίγες περιπτώσεις όπου έχουν αρμοδιότητες σχετιζόμενες με την κοινωνική ασφάλιση της τελευταίας. Όλο και περισσότερο εστιάζουν στις αστικές ή εμπορικές σχέσεις προκειμένου να αξιολογήσουν την εγκυρότητα συμβάσεων, γνωρίζοντας ότι πίσω από πολλές σχέσεις για την παροχή υπηρεσιών που εμφανίζονται ως ανεξάρτητες ενδέχεται να αποκρύβεται μια πραγματική σύμβαση εργασίας (ψευδο-αυτοαπασχόληση).⁶¹

Η ποικιλομορφία στις συνθήκες αδήλωτης εργασίας με την οποία έρχονται αντιμέτωπες οι Επιθεωρήσεις Εργασίας στην Ευρώπη, είναι αρκετά εύγλωττη, και κυμαίνεται από απλά κατασκευάσματα όπου μία επιχείρηση ή ένα άτομο προσπαθεί να αποφύγει τα κόστη κοινωνικής ασφάλισης μη δηλώνοντας έσοδα εργασίας, μέχρι δυναμικά και πολύπλοκα σχήματα με πλειάδα επιχειρήσεων σε σύνθετα δίκτυα που λειτουργούν εκτός εθνικών συνόρων και δημιουργούν κέρδη δισεκατομμυρίων.

Αν και θα ήταν πρόβλημα να καταρτιστεί μία κλειστή λίστα περιπτώσεων, όχι μόνο λόγω εθνικών περιστάσεων αλλά και λόγω συνεχώς μεταβαλλόμενων πρακτικών, οι εθνικές μελέτες και οι πληροφορίες που συλλέγουν οι κυβερνήσεις, δίνουν τη δυνατότητα να παρουσιαστούν παραδείγματα των συνηθέστερων εκφάνσεων αδήλωτης εργασίας στην ΕΕ, σε αυτό το στάδιο. Τα παραδείγματα που ακολουθούν είναι ενδεικτικά και παρέχουν μια εικόνα της ανομοιογένειας του φαινομένου.⁶²

- Επιχειρηματίες ή επιχειρήσεις που χρησιμοποιούν εργατικό δυναμικό εξ ολοκλήρου αδήλωτο στις αρχές, ιδιαίτερα στις αρχές κοινωνικής ασφάλισης και φορολογικής διοίκησης, ή αυτοαπασχολούμενοι αόρατοι από το σύστημα. Μικρές επιχειρήσεις, φτηνές βιοτεχνίες (sweatshops), μονάδες μεταποίησης που λειτουργούν έχοντας ως βάση νοικοκυριά, αποθήκες, γκαράζ ή κτίρια φαινομενικά άλλου σκοπού, μεσίτες εργασίας, υπεργολάβοι ενσωματωμένοι σε μεγάλες αλυσίδες υπεργολαβίας στις κατασκευές, μεμονωμένες γεωργικές επιχειρήσεις,

⁶⁰ Σε ισχύ στις 20 Αυγούστου 2013 (αφού προηγηθεί κύρωση από 30 Κράτη Μέλη της ΔΟΕ με συνολικό μερίδιο 33 τοις εκατό στην παγκόσμια ολική χωρητικότητα). Στην ΕΕ, η Σύμβαση Ναυτικής Εργασίας κυρώθηκε από τη Βουλγαρία, τη Δανία, τη Φιλανδία, την Ελλάδα, τη Λετονία, το Λουξεμβούργο, τη Μάλτα, την Ολλανδία, τη Νορβηγία, την Πολωνία, την Ισπανία και τη Σουηδία.

⁶¹ Η αναγνώριση των καταστάσεων οι οποίες προστατεύονται από το εργατικό δίκαιο είναι αποφασιστικής σημασίας, ούτως ώστε να ισχύει ένα κατώτατο όριο κοινωνικής ασφάλισης για όλους τους εργαζομένους ανεξάρτητα από το επαγγελματικό τους καθεστώς στην τυπική ή στην άτυπη οικονομία, όπως αναγνωρίζεται στη Διακήρυξη για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα και τις Αρχές στην Εργασία.

⁶² Πληροφορίες από κυβερνήσεις και εθνικές μελέτες.

εργαζόμενοι στη “μαύρη” αγορά είναι οι πλέον συνήθεις. Πολλοί είναι οι λόγοι για τους οποίους δεν δηλώνεται η επιχείρηση, είτε γιατί δεν πληρούνται οι όροι για να υποβληθεί αίτηση χορήγησης άδειας, είτε γιατί ο σκοπός είναι ακριβώς η λειτουργία εκτός παντός είδους ελέγχου, η μη πληρωμή φόρων και κατώτατων μισθών και λοιπών παροχών που δικαιούται ο εργαζόμενος.

- Σε ορισμένες άλλες καταστάσεις, οι επιχειρήσεις έχουν δηλωθεί αλλά λειτουργούν ως ταχυδρομική θυρίδα, ακόμα και με ψευδή εταιρικό σκοπό, ψευδή διεύθυνση ή με εικονικό γραφείο ή κατάσταση με αποκλειστικό σκοπό την κατ’επίφαση κανονικότητα. Οι “εικονικές εταιρείες” λειτουργούν κυρίως στον κατασκευαστικό τομέα. Οι επιχειρήσεις αυτές δεν έχουν περιουσιακά στοιχεία, εγγράφονται από “αχυράνθρωπους” συχνά με ψευδή ταυτότητα, οι οποίοι αφού δηλώσουν τους εργαζομένους στους φορείς κοινωνικής ασφάλισης, κηρύττουν πτώχευση, χωρίς να πληρώσουν ποτέ εισφορές. Το αρχικό κεφάλαιο και οι διευθυντές διοίκησης εξαφανίζονται. Σύμφωνα με εκτιμήσεις, η συγκεκριμένη πρακτική στην Αυστρία για παράδειγμα, επιφέρει ζημίες που υπερβαίνουν το 1 δισεκατομμύριο ευρώ κάθε χρόνο.
- Επιχειρήσεις που δηλώνουν μόνο μέρος των δραστηριοτήτων τους και των εργαζομένων τους. Από χώρες αναφέρονται διάφορες πρακτικές, όπως η χρήση αδήλωτων εργαζομένων κατά τη νυχτερινή βάρδια ή τα σαββατοκύριακα⁶³ και των εγγεγραμμένων εργαζομένων τις τακτικές ώρες εργασίας. Δηλωμένοι εργαζόμενοι απασχολούνται μόνο σε ορατές εγκαταστάσεις ή όπου έχουν πρόσβαση πελάτες και προμηθευτές. Συχνά προσλαμβάνονται κάτω από τέτοιες συνθήκες άτομα που λαμβάνουν παροχές λόγω ασθένειας ή επιδόματα ανεργίας διότι οι μισθοί τους είναι χαμηλότεροι από τους μισθούς άλλων εργαζομένων.
- Επιχειρήσεις με τυπική εγκατάσταση που χρησιμοποιούν αδήλωτους εργαζομένους από προμηθευτές και υπεργολάβους στα κτίριά τους ή στην παραγωγή τους υποκαθιστώντας το άμεσο εργατικό τους δυναμικό, κάτω από άμεσες εντολές και επιθεώρηση, για να αποφύγουν την καταβολή φόρων, τα κόστη που συνεπάγεται η υγιεινή και ασφάλεια στην εργασία, και για να έχουν ευέλικτες συμβάσεις. Μεγάλες αλυσίδες υπεργολαβίας προσφέρονται για αυτού του είδους την απάτη, όπου υπεργολαβικές εταιρείες, στις παρυφές των ιδιωτικών γραφείων απασχόλησης ή των εταιρειών προσωρινής απασχόλησης στην τυπική αγορά, εξειδικεύονται στη μίσθωση εργατικού δυναμικού και επιλέγονται με αποκλειστικό σκοπό να αποφευχθεί η εφαρμογή της νομοθεσίας ή των συλλογικών συμβάσεων. Η εν λόγω πρακτική, επονομαζόμενη “*marchandage*” στη Γαλλία, είναι ευρέως διαδεδομένη σε εργοτάξια, στη μεταποίηση ή στις υπηρεσίες, όπου οι εργαζόμενοι υπάγονται άμεσα στον τελικό πελάτη αλλά όμως ανταποκρίνονται σε έναν ενδιάμεσο, μερικές φορές συγκαλυμμένο εργαζόμενο του τελικού χρήστη.⁶⁴
- Σύνθετα σχήματα όπου συμμετέχουν επιχειρήσεις “σε δίκτυο”, όπου η μητρική εταιρεία διοικεί την εμπορική επωνυμία και τις συμβατικές λειτουργίες, μεταβιβάζοντας τους κινδύνους στους εργαζομένους, τις θυγατρικές ή επιχειρήσεις υπό την επιρροή της, για παράδειγμα, με τους ίδιους μετόχους. Όσοι εργαζόμενοι δεν έχουν δηλωθεί, ή έχουν δηλωθεί εν μέρει, απασχολούνται εκ περιτροπής συνεχώς από τη μία επιχείρηση στην άλλη (μέθοδος τύπου *carrousel*) ώστε να δυσχεραίνεται ο εντοπισμός. Η αναδιάρθρωση ή το κλείσιμο της επιχείρησης είναι

⁶³ Συνήθως οι εργαζόμενοι στη συντήρηση και στην καθαριότητα ή το προσωπικό στην προ-παραγωγή ή μετα-παραγωγή, όπως παραλαβή πρώτων υλών ή συσκευασία στα εργοστάσια.

⁶⁴ Στις περισσότερες χώρες αυτή η εκμίσθωση “προσωπικού” είναι παράνομη. Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να γίνονται σεβαστά τα πρότυπα που θέτει η Σύμβαση του 1997 για τα Ιδιωτικά Γραφεία Απασχόλησης (Αριθ. 181).

πιο εύκολο να επιτευχθεί καθώς οι συμβατικές υποχρεώσεις απέναντι στους εργαζομένους δεν χρειάζεται να τηρηθούν. Οποτεδήποτε εγείρονται υποψίες στις αρχές, οι εταιρείες “μίσθωσης” εξαφανίζονται και αντικαθίστώνται από άλλες.

- Σχετικές με τις προηγούμενες περιπτώσεις, οι μη εγγεγραμμένες εταιρείες προσωρινής απασχόλησης που τοποθετούν εργαζομένους, ή οι εγγεγραμμένες εταιρείες που χρησιμοποιούν πρακτικές απάτης, δύσκολα εντοπίσιμες και αντιμετωπίσιμες λόγω της μεταβλητότητας της επιχειρηματικής δραστηριότητας, της ενσωμάτωσης σε σύνθετες αλυσίδες εργολαβίας και της ύπαρξης φαινομενικών οικονομικών κερδών για όλα τα εμπλεκόμενα μέρη. Συνήθης πρακτική, οι αρχηγοί συμμοριών με πλασματική εμφάνιση, μια ταχυδρομική θυρίδα και εταιρεία χωρίς πραγματική ύπαρξη. Οι εργαζόμενοι επιλέγονται από αγγελίες που δημοσιεύονται σε τοπικές εφημερίδες και οι επαφές γίνονται αποκλειστικά μέσω κινητών τηλεφώνων, διαδικτύου ή σε καφετέριες. Αυτά τα σχήματα απάτης χρησιμοποιούνται συχνά από συμμορίες παράτυπης μετανάστευσης για την πρόσληψη εργαζομένων με δόλο σε ευρωπαϊκές χώρες εκτός ΕΕ, με σκοπό να εισάγουν τα άτομα αυτά σε καταναγκαστική εργασία ή σεξουαλική εκμετάλλευση. Δίδονται υποσχέσεις σε ανειδίκευτους ή νεαρούς εργαζομένους ότι θα συναφθεί τυπική σύμβαση εργασίας ή αμειβόμενη πρακτική άσκηση ή απασχόληση ως “au pair” (εσωτερικοί άμισθοι βοηθοί), με κατάληξη την άτυπη απασχόληση μεταναστών συχνά σε καθεστώς εκμετάλλευσης.
- Ασαφείς εργασιακές σχέσεις στις παρυφές των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας που ενσωματώθηκαν πρόσφατα στα εθνικά δικαϊκά συστήματα και είναι επιρρεπείς σε απάτες στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, όπως πολύ βραχύβιες συμβάσεις για εποχικές δραστηριότητες ή συμβάσεις περιστασιακής εργασίας (on-call) (π.χ. φιλοξενία/υποδοχή τουριστών, διασκέδαση) όπου οι εργαζόμενοι δεν δηλώνονται ποτέ ή έχουν παράλληλους εργοδότες εκ των οποίων μόνο ο ένας δηλώνει μερικώς τον εργαζόμενο.
- Ψευδές επαγγελματικό καθεστώς, εξαιρετικά σύνηθες σε μερικούς τομείς,⁶⁵ το οποίο συχνά έχει τις ρίζες του στην αποκέντρωση της παραγωγής, τις διαδικασίες αναδιάρθρωσης ή τα ευέλικτα μοντέλα διοίκησης της σχολής του “μεταφορντισμού”, και χαρακτηρίζεται από:
 - Ψευδο-αυτοαπασχόληση, επίσης γνωστή ως πλασματικά ανεξάρτητη εργασία ή συγκεκαλυμμένες σχέσεις απασχόλησης.⁶⁶ Συχνά, οι πλασματικά ανεξάρτητοι

⁶⁵ Η πρακτική αυτή είναι συνήθης σε πολλές χώρες. Για παράδειγμα, η Ολλανδική Ομοσπονδία Αναδόχων δήλωσε, το 2012, ότι η εκτίμηση για το συνολικό αριθμό των αυτο-απασχολούμενων στον κατασκευαστικό κλάδο ήταν στις 73.000, ήτοι περίπου 70 τοις εκατό επί του συνόλου των υποτιθέμενων αυτο-απασχολούμενων, εγείροντας σοβαρές αμφιβολίες για το πραγματικό τους καθεστώς. Στη Γαλλία, οι εθνικές αρχές εκτιμούν ότι 80 τοις εκατό όλων των περιπτώσεων αδήλωτης εργασίας που εντοπίστηκαν το 2011 σχετίζονταν με συγκάλυψη της σχέσης απασχόλησης και άλλα πλασματικά εργασιακά καθεστώτα. Οι κλάδοι με την υψηλότερη επίπτωση ήταν ο κατασκευαστικός, η φιλοξενία, το εμπόριο, οι υπηρεσίες, η εποχική εργασία στη γεωργία και οι οδικές μεταφορές. Στο Βέλγιο, 40 τοις εκατό των ευρωπαϊών μετακινούμενων εργαζομένων στο βασίλειο είναι εικονικά ανεξάρτητοι (93.668 μέχρι του τέλους του 2011, ήτοι αύξηση της τάξης του 11,5 τοις εκατό σε σχέση με το 2009). Το φαινόμενο είναι πιο έντονο μεταξύ των Ολλανδών, Γάλλων, Ιταλών, Ρουμάνων και Πολωνών (Εθνική μελέτη).

⁶⁶ Οι νομικές μελέτες και η νομολογία περί του ορισμού της σχέσης απασχόλησης έχουν βοηθήσει τις Επιθεωρήσεις Εργασίας να διαμορφώσουν κατευθυντήριες γραμμές για την προσέγγιση της ψευδοανεξάρτητης εργασίας. Αυτό γίνεται συνήθως με τη θέσπιση κριτηρίων για την αναγνώριση της εξαρτημένης σχέσης ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, της οικονομικής εξάρτησης του εργαζομένου από τον παραλήπτη της εργασίας, σύμφωνα με το γενικό κανόνα της υπεροχής των γεγονότων.

εργαζόμενοι έχουν δηλωθεί και επομένως καταβάλλουν εισφορές, αλλά ο εργοδότης εξαιρείται από την υποχρέωση καταβολών για εργατική και κοινωνική ασφάλιση καθώς αυτό είναι σύνηθες στις εμπορικές συμβατικές σχέσεις. Το κόστος των ασφαλιστικών εισφορών επωμίζεται αποκλειστικά ο εργαζόμενος ή κάποιες φορές (κυρίως όταν πρόκειται για επαγγελματίες με προσόντα) καταβάλλεται στον εργαζόμενο ως κομμάτι της αμοιβής. Ως εκ τούτου μειώνονται τα δημόσια έσοδα, όχι μόνο διότι οι εργοδότες δεν πληρώνουν τις οφειλόμενες εισφορές όπως σε πολλές χώρες, αλλά διότι η κλίμακα που ισχύει για τους ανεξάρτητα εργαζομένους είναι χαμηλότερη σε σχέση με την κλίμακα των μισθωτών. Οι επιχειρήσεις πολλές φορές αναθέτουν εξωτερικά μη βασικές δραστηριότητες σε ψευδο-αυτοαπασχολούμενους, που σε ορισμένες περιπτώσεις είναι πρώην εργαζόμενοι τους που παραμένουν κάτω από τις εντολές και τον έλεγχό τους.⁶⁷ Υπάρχουν και περιπτώσεις ψευδο-αυτοαπασχολούμενων οι οποίοι απασχολούνται τυπικά και σε άλλη δηλωμένη θέση εργασίας από την οποία έχουν κοινωνική προστασία.

Υπεργολάβοι Οδηγοί Φορτηγών⁶⁸

Οι συγκεκριμένες περιπτώσεις αναφέρθηκαν από την Πορτογαλία και την Ισπανία, και αφορούν μεταφορικές εταιρείες που αναθέτουν εξωτερικά τη βασική δραστηριότητα της επιχείρησής τους σε αυτοαπασχολούμενους οδηγούς, πρώην εργαζομένους.

Ταυτόχρονα με τη λήξη της σύμβασης εργασίας, οι οδηγοί υπογράφουν μία εμπορική σύμβαση αποκλειστικότητας για παροχή υπηρεσιών μεταφορών στον προηγούμενο εργοδότη τους.

Στο πλαίσιο της εμπορικής σύμβασης, το φορτηγό πωλείται ή μισθώνεται στον οδηγό, ο οποίος πληρώνει τον εξοπλισμό σε δόσεις, που συχνά αφαιρούνται απευθείας από το καταβαλλόμενο από τον χρήστη τίμημα για τις παρεχόμενες υπηρεσίες.

Οι φαινομενικά για-ίδιο-λογαριασμό οδηγοί λαμβάνουν καθημερινά οδηγίες για παραδόσεις, χρόνους εκτέλεσης και ελέγχονται στις προθεσμίες τους. Σε κάποιες περιπτώσεις, καταβάλλεται ένα κατ'αποκοπή ποσό σε περιοδική βάση.

Ο συμβαλλόμενος μέσω αυτού του σχήματος, μπορεί να διαφεύγει της εφαρμογής της εργατικής νομοθεσίας και να αποποιείται της ευθύνης για παράβαση κανονισμών οδικής ασφάλειας, που ορίζουν μέγιστες διάρκειες εργασίας και όρια ταχύτητας.

Όταν υπάρχουν επαρκή αποδεικτικά στοιχεία εξάρτησης από τον εργοδότη, ο εργαζόμενος δικαιούται να επανενταχθεί στην εταιρεία.

Δείκτες που παρέχει η νομοθεσία, δικαστικές αποφάσεις ή θεωρία είναι τα κατ'εξοχήν εργαλεία στη διάθεση των επιθεωρήσεων εργασίας προκειμένου για τη θέσπιση κριτηρίων αναγνώρισης συμβάσεων εργασίας συγκεκριμένων υπό μορφή συμφωνιών αστικού ή εμπορικού δικαίου. Απομακρύνοντας την εστίαση όμως από τη σχέση εργασίας, καθίσταται εξαιρετικά δύσκολο να αξιολογηθούν "γκρίζες" καταστάσεις όπου η διαχωριστική γραμμή ανάμεσα στο εργατικό και το εμπορικό δίκαιο δεν είναι προφανής. Η Σύσταση (Αριθ. 198) της ΔΟΕ του 2006 για τη Σχέση Απασχόλησης παραθέτει παραδείγματα διαφορετικών μεθόδων από διάφορες χώρες, στα οποία συμπεριλαμβάνονται και οι παράμετροι για την αναγνώριση των γεγονότων με βάση τα οποία λαμβάνεται η απόφαση αν υφίσταται σύμβαση εργασίας, και ρητά αναφέρει ότι ο προσδιορισμός της σχέσης απασχόλησης θα πρέπει να καθοδηγείται από τα γεγονότα που σχετίζονται με την απόδοση εργασίας ανεξάρτητα από το πώς χαρακτηρίζεται σε συμβάσεις.

⁶⁷ Οι εργαζόμενοι απολύονται κατόπιν διαδικασιών μετασχηματισμού ή καλούνται να καταγγείλουν τη σύμβαση απασχόλησης ή να υπογράψουν ότι λύεται η σύμβαση κατόπιν αμοιβαίας συμφωνίας, και στη συνέχεια προσλαμβάνονται ως αυτο-απασχολούμενοι παραμένοντας υπό τη διεύθυνση της επιχείρησης.

⁶⁸ Μία γνωστή πρακτική, αυτή της εξωτερικής/εσωτερικής ανάθεσης περιγράφεται από τον Bronstein A. (2009: 61) ο οποίος εξηγεί ότι *όπου η εργασία προς εκτέλεση δεν έχει μεταβληθεί (...) το νομικό πλαίσιο ανάμεσα στην επιχείρηση και τον οδηγό του φορτηγού οχήματος έχει αλλάξει σημαντικά, αφού ο οδηγός έχει γίνει ανεξάρτητος εργολάβος*.

- Ψευδώς δηλούμενη πρακτική άσκηση, όπου νεαροί εργαζόμενοι προσλαμβάνονται φαινομενικά για απόκτηση προσόντων, αλλά που εκτελούν ακριβώς τα ίδια καθήκοντα με τους τακτικούς εργαζομένους, και που συχνά δεν αμείβονται ή λαμβάνουν συμβολικές αποδοχές για έξοδα μετακίνησης και γεύματα. Αυτό έχει αναφερθεί από το Βέλγιο, τη Γαλλία, την Πορτογαλία, την Ισπανία σε τομείς όπως ο τραπεζικός, οι ασφάλειες και τα ΜΜΕ. Τέτοιες περιπτώσεις απαντούν όταν η διαφορά μεταξύ σύμβασης εργασίας και πρακτικής άσκησης είναι λεπτή, και απαιτούνται ισχυρές αναλυτικές προσπάθειες από τις Επιθεωρήσεις ώστε να διακρίνουν την πραγματικότητα των γεγονότων.
- Καταχρηστική χρήση εθελοντισμού, συχνά για ΜΚΟ και άλλους μη κερδοσκοπικούς φορείς όπως συντεχνίες (π.χ. πυροσβέστες), ενώσεις και ιδρύματα, όπου οι εργαζόμενοι καταχρηστικά χαρακτηρίζονται εθελοντές, λαμβάνουν αδήλωτα ποσά ως αποζημίωση για τις προσπάθειές τους οι οποίες διεξάγονται με τα ίδια χαρακτηριστικά όπως και στη σχέση απασχόλησης. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η “αποζημίωση” ισχύει μόνο επί υπερωρίας, στην οποία υποχρεώνονται οι μισθωτοί εργαζόμενοι.
- Η χρήση νέων τεχνολογιών για να αποκρυβεί η σχέση απασχόλησης. Αδήλωτοι κατ’οίκον εργαζόμενοι προγραμματιστές λογισμικού στον τομέα της πληροφορικής, τηλεφωνικά κέντρα εγκατεστημένα σε νοικοκυριά ιδιωτών ή χώρους στάθμευσης, όπου οι εργαζόμενοι έχουν επόπτες, λαμβάνουν απευθείας εντολές και οδηγίες, έχουν ορισμένο ωράριο εργασίας αλλά δεν θεωρούνται ως εργαζόμενοι υπάλληλοι ή είναι εντελώς αδήλωτοι, που πληρώνονται με το κομμάτι ή με προμήθεια.
- Η απόσπαση εργαζομένων κατά παραβίαση των διατάξεων του Κανονισμού της ΕΕ 96/71,⁶⁹ είτε εξαιτίας ψευδούς καθεστώτος απασχόλησης αποσπασμένων εργαζομένων, πλασματικής απόσπασης που αντιστοιχεί σε παράνομη τοποθέτηση εργαζομένων,⁷⁰ ή υπέρβασης των μέγιστων επιτρεπόμενων περιόδων απόσπασης (δύο χρόνια), ή δήλωσης μέρους της αμοιβής, ή καταβολής μισθού χαμηλότερου από τον εθνικό κατώτατο μισθό ή τον μισθό που ορίζουν συλλογικές συμβάσεις, σε πολλές περιπτώσεις δήλωση του μισθού ως καταβαλλόμενου στη χώρα προέλευσης. Οι χώρες που πλήττονται περισσότερο είναι παλαιότερα Κράτη Μέλη της ΕΕ ως προς την κυκλοφορία εργαζομένων από νεότερα Κράτη Μέλη. Έχουν αναφερθεί πρακτικές όπως εταιρείες φαντάσματα που προσλαμβάνουν εργαζομένους σε Κράτη Μέλη της ΕΕ όπου οι μισθοί είναι χαμηλότεροι για απευθείας εργασία πέραν της παροχής υπηρεσιών, ή πρόσληψη διακινούμενων εργαζομένων από τρίτες χώρες που διαμένουν ήδη στη χώρα απόσπασης.⁷¹

⁶⁹ Σύμφωνα με το Άρθρο 2 της Οδηγίας αποσπασμένος εργαζόμενος “νοείται ένας εργαζόμενος ο οποίος, για περιορισμένη χρονική περίοδο, εκτελεί την εργασία του στην επικράτεια Κράτους Μέλους που είναι διαφορετικό από το Κράτος Μέλος στο οποίο κανονικά εργάζεται.” Ο ορισμός του εργαζομένου προσδίδεται από τη νομοθεσία στο Κράτος της οποίας έχει αποσπαστεί ο εργαζόμενος. Η νόμιμη απόσπαση προϋποθέτει μία προσυσταθείσα σχέση απασχόλησης και τη νόμιμη λειτουργία του εργοδότη σε άλλο Κράτος Μέλος, ήτοι να έχει δηλωθεί. Περαιτέρω, η βάση για την απόσπαση είναι μία εμπορική σχέση ανάμεσα σε δύο οικονομικές οντότητες στη χώρα αποστολής και υποδοχής, και η επαγγελματική απασχόληση του εργαζομένου νοείται στο πλαίσιο αυτής της εμπορικής σχέσης.

⁷⁰ Οι Βελγικές αρχές ανέφεραν ένα δίκτυο που τοποθετούσε εργαζομένους από τη Βραζιλία χρησιμοποιώντας πλαστές ταυτότητες με στοιχεία Πορτογαλίας.

⁷¹ Πηγή: εθνικές μελέτες.

Δίκτυα απάτης στην απόσπαση υπηκόων τρίτων χωρών⁷²

Άλλη μία περίπτωση παραδειγματική της ανάγκης για διεθνή συνεργασία μεταξύ εθνικών σωμάτων επιθεώρησης εργασίας, παρουσιάστηκε και πάλι από το Βέλγιο. Αφορούσε δίκτυο εγκληματιών οι οποίοι εισήγαγαν σε εργοτάξια διακινούμενους εργαζομένους από τη Βραζιλία χωρίς άδεια παραμονής παρουσιαζόμενους ως Πορτογάλους ⁷³ οι εργαζόμενοι έμπαιναν στην Πορτογαλία ως τουρίστες και μεταφέρονταν σε μικρά χωριά όπου δυνάμει συμβολαίου ενοικίαςσης μπορούσαν να πάρουν εθνικό ΑΦΜ. Με την απόκτηση ατομικής φορολογικής κάρτας, έβγαζαν πλαστή μόνιμη άδεια παραμονής με ακριβώς τα ίδια στοιχεία όπως στο διαβατήριο Βραζιλίας και τον ΑΦΜ.

Με την απόκτηση της πλαστής άδειας, ο αρχηγός της συμμορίας είχε τη δυνατότητα να τους αποσπάσει σε άλλες χώρες της ΕΕ ως Πορτογάλους εργαζομένους.

Η απάτη ήταν δύσκολο να εντοπιστεί στη βάση πλαστών εγγράφων και διότι οι εργαζόμενοι μιλούν πορτογαλικά, γεγονός που δημιουργεί μια επίφαση κανονικότητας προς τρίτους. Μόνο μετά από έρευνα που διεξήγαγαν οι αρχές επιθεώρησης εργασίας του Βελγίου σε επικοινωνία με το κέντρο (εστιακό σημείο) για την απόσπαση εργαζομένων στην Πορτογαλία, οι εθνικές αρχές μπόρεσαν να αντιμετωπίσουν την υπόθεση, καθώς υπήρχαν και μικρολαθάκια, π.χ. πάνω στην πλαστή άδεια, όπως η αναφορά σε πλασματικούς αξιωματικούς μετανάστευσης ως εκδότες του εγγράφου.⁷⁴

- Οργανωμένη διασυνοριακή εμπορία ανθρώπων, όπου μετανάστες με παράτυπο καθεστώς, σε πολλές περιπτώσεις θύματα καταναγκαστικής εργασίας, εργάζονται σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις, κατασκευαστικό τομέα, κατ'οίκον ή στη βιομηχανία του σεξ. Στο σύστημα “πελατών” της Τσεχίας, για παράδειγμα, οι διακινούμενοι εργαζόμενοι τοποθετούνται μέσω μεσαζόντων οι οποίοι κάνουν τις συνεννοήσεις για τη δουλειά και την άδεια εργασίας, τη στέγαση και την κοινωνική προστασία, και λαμβάνουν σε αντάλλαγμα μέρος των κερδών των εργαζομένων, ενώ συχνά κρατούν τους εργαζομένους σε καθεστώς παραπληροφόρησης και εκμετάλλευσης.⁷⁵
- Πλημμελής χρήση των συμφωνιών εξωεδαφικού κόστους, όπου μέρος του μισθού ενός αλλοδαπού υπαλλήλου μπορεί να χρησιμοποιηθεί για φορολογικές απαλλαγές για κόστη στέγασης, οδοιπορικά ή άλλες δαπάνες που απορρέουν από το να εργάζεται κανείς στο εξωτερικό.
- Μία από τις πρακτικές με τις περισσότερες αναφορές, σε όλες τις χώρες, είναι η δήλωση μέρους του μισθού, όπου το πλέον σύνηθες είναι να μην δηλώνεται η

⁷² Προσαρμοσμένο από υπόθεση σε εθνική μελέτη .

⁷³ Πορτογαλία και Ισπανία ανέφεραν την ίδια πρακτική.

⁷⁴ Και στην Ισπανία, εργαζόμενοι από τη Βραζιλία τοποθετήθηκαν σε εργοτάξια ως εργαζόμενοι πορτογαλικής καταγωγής με πλαστές ταυτότητες. Καθότι οι διαφορές στην καθομιλουμένη δεν ήταν εμφανείς στους Ισπανούς επιθεωρητές εργασίας, διεξήχθησαν επισκέψεις επιθεώρησης από μεικτά κλιμάκια με Πορτογάλους επιθεωρητές εργασίας στις συνοριακές περιοχές ή σε σημεία με υψηλά ποσοστά εργαζομένων που είχαν δηλωθεί ως Πορτογάλοι. Αν και δικαιοδοσία ως Αρχή είχαν μόνο οι Ισπανοί επιθεωρητές, οι συνάδελφοί τους λειτούργησαν ως εμπειρογνώμονες, βοηθώντας στις συνεντεύξεις με τους εργαζομένους και στην εξέταση εγγράφων.

⁷⁵ Η έκταση του φαινομένου οδήγησε στην παρέμβαση των κρατικών φορέων και της οργάνωσης Caritas, συνδράμοντας τους Ουκρανούς μετανάστες. Συστήθηκε ένα δίκτυο συμβουλευτικών κέντρων στην Ουκρανία και τη Δημοκρατία της Τσεχίας για την παροχή πληροφορόρησης σχετικά με ευκαιρίες απασχόλησης, προϋποθέσεις για νόμιμη είσοδο στη χώρα και παραμονή, κινδύνους που σχετίζονται με την παράνομη απασχόληση και παραμονή, και για τη διευκόλυνση των επαφών ανάμεσα σε αναζητούντες εργασία και εργοδότες.

υπερωριακή εργασία,⁷⁶ να δηλώνεται μόνο ο κατώτατος μισθός και τα υπόλοιπα να πληρώνονται κάτω από το τραπέζι ή να μην δηλώνεται η αξία των πληρωμών σε στέγαση και παροχές σίτισης, ή ψευδώς δηλούμενη μερική απασχόληση όπου δηλώνεται μόνο ποσοστό των πραγματικών δεδουλευμένων ωρών, συγκάλυψη αμοιβής υπό εικονικές πρόσθετες παροχές (χρήση αυτοκινήτου, κουπόνια για καύσιμα, πιστωτική κάρτα, κουπόνια για ψώνια) ψευδώς δηλούμενη ημερήσια αποζημίωση (per diem) κλπ. Αυτού του τύπου οι πληρωμές γίνονται σε όλους τους τομείς, σε επιχειρήσεις μικρές και μεγάλες και με όλες τις ομάδες εργαζομένων (ειδικευμένοι και ανειδίκευτοι, άνδρες και γυναίκες, ημεδαποί και διακινούμενοι). Ένα εμπόδιο που καλούνται να υπερκεράσουν οι επιθεωρητές εργασίας είναι να γίνουν αποδεκτοί από μέρος των εργαζομένων, καθώς δεν έχουν τη συνεργασία τους. Προκειμένου να ανιχνευθεί η πραγματικότητα των γεγονότων χρησιμοποιούνται ανάμεσα σε άλλες ήπιες δεξιότητες, ο ακριβής έλεγχος των εγγράφων και ειδικές τεχνικές συνέντευξης. Όταν πρόκειται για πρόσθετες παροχές όπως αυτοκίνητο για προσωπική χρήση (διευθυντικά στελέχη, πωλητές κλπ) ενδέχεται να είναι εξαιρετικά σύνθετο να προσδιοριστεί τι πρέπει να δηλωθεί ως αμοιβή.

Η απάτη της υποδοχής 24/7

Μία πρακτική στον τομέα της ιδιωτικής ασφάλειας συνίσταται στο να χρησιμοποιούνται εργαζόμενοι “φάντασμα” για κτίρια στα οποία απαιτείται μόνιμη παρακολούθηση (24 ώρες/7 ημέρες). Καθώς οι μέγιστες ώρες εργασίας διέπονται νομοθετικά από ανώτατα όρια, απαιτείται ένας κατ’ελάχιστον αριθμός φυλάκων για να υπάρχει ασφάλεια χωρίς διακοπές.

Για να μειωθούν τα κόστη κοινωνικής ασφάλισης, οι εταιρείες ιδιωτικής ασφάλειας συμφωνούν με τους εργαζομένους να διευρύνουν τη διάρκεια εργασίας πληρώνοντας υπερωριακή εργασία σε “φακελάκια” αντί να προσλαμβάνουν τον απαιτούμενο αριθμό εργαζομένων. Καθότι θα χρειάζεται λιγότερο προσωπικό και οι υπερωρίες δεν δηλώνονται, ο εργοδότης εξοικονομεί άμεσα και έμμεσα εργασιακά κόστη. Ο εργαζόμενος, από την άλλη, λαμβάνει ένα μεγαλύτερο ποσό κάθε μήνα.

Μία από τις βάρδιες αποδίδεται σε έναν εικονικό εργαζόμενο ή σε έναν εργαζόμενο τοποθετημένο σε διαφορετικό πελάτη, έτσι ώστε, σε περίπτωση επίσκεψης ελέγχου, να μπορεί να παρουσιαστεί στον επιθεωρητή εργασίας ένας κατάλογος με τα ονόματα και τον κατ’ελάχιστον αριθμό εργαζομένων. Οι εργαζόμενοι απασχολούνται συνεχώς εκ περιτροπής από τον ένα χώρο εργασίας στον άλλο για να διαφεύγουν τον εντοπισμό από τις αρχές.

Υπάρχουν και πολλές άλλες πρακτικές, όπως αυτή που αναφέρθηκε στην Ισπανία, όπου προκειμένου να αποφευχθεί η καταβολή των ασφαλιστικών εισφορών, μερικές επιχειρήσεις καταγγέλλουν πλασματικά τη σύμβαση και προβαίνουν σε εκ νέου πρόσληψη του ίδιου εργαζομένου μετά από μέρες, προσποιούμενες ότι προηγήθηκε δήθεν συμβατική ρήξη, ή επικαιροποιώντας τις μισθολογικές κλίμακες ως αποτέλεσμα μηχανισμών συλλογικής διαπραγμάτευσης χωρίς την αντίστοιχη δήλωση στους φορείς κοινωνικής ασφάλισης.

Σε ό,τι αφορά τους εργαζομένους, ενδέχεται να είναι εμπλεκόμενοι ενδεικτικά στις ακόλουθες πρακτικές απάτης:

- Άτομα εντελώς άγνωστα στις διοικητικές αρχές καθώς δεν δηλώνουν καμία τυπική απασχόληση και δεν πληρώνουν καθόλου φόρο εισοδήματος από εργασία ή από αυτοαπασχόληση (φαντάσματα).

⁷⁶ Στο Βέλγιο έχει αναφερθεί εκτεταμένη κατάχρηση ως προς την αδήλωτη ή μερικώς δηλωμένη υπερωριακή εργασία, για παράδειγμα στη Νότια περιοχή της Δυτικής Φλάνδρας. Καθότι οι εργαζόμενοι προέβησαν σε καταγγελίες μόνο μετά τη λήξη της συμβατικής σχέσης, είναι πολύ δύσκολη η συλλογή στοιχείων.

- Άτομα που είναι εγγεγραμμένα ως τακτικοί εργαζόμενοι έχοντας όμως και δεύτερη επαγγελματική δραστηριότητα που είναι αδήλωτη (“μαύρη” εργασία).
- Άτομα που έχουν, ηθελήμένα ή όχι, ψευδές επαγγελματικό καθεστώς.
- Άτομα με τυπική σύμβαση εργασίας στην οποία δεν δηλώνεται μέρος του μισθού.
- Άτομα εγγεγραμμένα, που λαμβάνουν κοινωνικές παροχές και που ταυτόχρονα εργάζονται για ίδιο λογαριασμό ή για ένα τρίτο μέρος χωρίς να δηλώνουν την εργασιακή κατάσταση και τα έσοδα.

Εμφανίστηκε ένας θύλακας στην αγορά με επιχειρήσεις να εξειδικεύονται στην πώληση πλαστών εγγράφων έτσι ώστε οι πολίτες να λαμβάνουν κοινωνικές παροχές λόγω ασθένειας, ατυχήματος κλπ. Όταν η κοινωνική ασφάλιση ευρίσκεται στο πεδίο δικαιοδοσίας της επιθεώρησης εργασίας, τότε η τελευταία επιλαμβάνεται και αυτών των περιπτώσεων, όπως παράνομη χρήση αυξημένων επιδομάτων ανεργίας επί ψευδών στοιχείων ως προς το συνολικό αριθμό των μελών της οικογένειας, προσομοίωση προϋποθέσεων για την καταβολή παντός τύπου κοινωνικών και άλλων επιδομάτων. Στην Ισπανία, δηλώνονται εικονικές ή ανακριβείς συμβάσεις εργασίας προκειμένου να λαμβάνονται κοινωνικές παροχές, με την επιχείρηση να δημιουργεί φαινομενικές σχέσεις απασχόλησης, να δηλώνει τον εργαζόμενο στην κοινωνική ασφάλιση, να καταβάλλει εισφορές για βραχεία περίοδο και να αναφέρει στη συνέχεια ψευδείς άδειες που καθιστούν τον εργαζόμενο δικαιούχο παροχών, και τον εργαζόμενο να πληρώνει ως αντάλλαγμα ένα τίμημα στον υποτιθέμενο εργοδότη.⁷⁷ Στο Βέλγιο αναφέρθηκε μία άλλη πρακτική, κατά την οποία επιχειρήσεις δηλώνουν τους εργαζομένους τους και αμέσως μετά αναφέρουν ψευδώς ημέρες εθελούσιας απουσίας χωρίς υποχρέωση εισφορών.

2. Απαντήσεις των κυβερνήσεων απέναντι στην αδήλωτη εργασία

Η αδήλωτη εργασία έχει σηματοδοτηθεί ως πολιτική προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για πλέον από δύο δεκαετίες, με μεγαλύτερο αντίκτυπο από τότε που δημοσιεύτηκε η Ανακοίνωση COM(98) 219. Έχουν εκδοθεί και άλλα επίσημα κείμενα επί του θέματος, αναδεικνύοντας τη σημασία της στην ΕΕ,⁷⁸ ήτοι το Ψήφισμα 2003/C260/01 του Συμβουλίου στο οποίο γίνεται σύσταση στα Κράτη Μέλη να υιοθετήσουν διαρθρωμένα προληπτικά και αποτρεπτικά μέτρα για τη μείωση της αδήλωτης εργασίας, στην οποία σύσταση οι κυβερνήσεις ανταποκρίθηκαν προβαίνοντας σε ευρύτατη γκάμα στρατηγικών με στόχο τη βελτίωση του εντοπισμού, την πρόληψη και την ενίσχυση των κυρώσεων.⁷⁹

Στοχεύοντας στην αποτροπή της αδήλωτης εργασίας, οι κυβερνήσεις χρησιμοποίησαν μέτρα ώστε να δοθεί στους πολίτες η δυνατότητα να εργάζονται νόμιμα, να προβούν οι ήδη συμμετέχοντες στην αδήλωτη οικονομία στη δήλωση των δραστηριοτήτων τους με παράλληλη χρήση πρωτοβουλιών για να αυξηθεί η πληρωμή των φόρων. Ταυτόχρονα,

⁷⁷ Το 2012, οι Ισπανικές αρχές εντόπισαν πάνω από 23.000 επιχειρήσεις που είχαν δημιουργήσει πλασματικές θέσεις εργασίας.

⁷⁸ Ψήφισμα A5-0220/2000 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 21ης Σεπτεμβρίου 2000, που δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης C 146/102, της 17ης Μαΐου 2001, Ψήφισμα του Συμβουλίου 2003/0260/01, Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών COM (2007) 628, της 24ης Οκτωβρίου 2007, και ψήφισμα του Συμβουλίου για τη μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε τυπική Απασχόληση (2003/C 260/01).

⁷⁹ Eurofound 2013, σ. 9.

βελτιώθηκαν τα μέτρα εντοπισμού προάγοντας την ταυτοποίηση των αδικημάτων και αποτρέποντας δυνητικούς παραβάτες από τη διάπραξη παρανομιών. Συνήθης πρακτική στην ΕΕ είναι να εξαντλείται η χρήση των ΜΜΕ στο πλαίσιο προαγωγής ηθικών αρχών ή εφιστώντας την προσοχή σε δυνητικούς παραβάτες για τους κινδύνους και τις συνέπειές τους αν εντοπιστούν.

Μεταξύ των διαφορετικών προσεγγίσεων, κυρίαρχη είναι η επιβολή κυρώσεων (βλ. κεφάλαιο 5). Στην πραγματικότητα, σύμφωνα με το Eurofound (2013), ενώ οι προσεγγίσεις πρόληψης⁸⁰ θεραπείας⁸¹ και προσήλωσης⁸² παρουσίαζαν αυξητικές τάσεις σε όλες τις χώρες του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου και την Ελβετία, η προσέγγιση της αποτροπής εξακολουθούσε να είναι η πρώτη προτίμηση το 2010, με 93 τοις εκατό των χωρών να βασίζονται στην επιβολή κυρώσεων.⁸³ Αναφορικά με τα μέτρα για τη βελτίωση του εντοπισμού, 83 τοις εκατό των χωρών ανταλλάσσουν δεδομένα και 74 τοις εκατό των χωρών προέβaine στην εγγραφή σε μητρώα των εργαζομένων πριν από την έναρξη εργασίας ή την πρώτη ημέρα εργασίας. Επίσης εφαρμόζονταν η πιστοποίηση των επιχειρήσεων (65 τοις εκατό), υποχρεωτική ταυτοποίηση εργαζομένων στο χώρο εργασίας (65 τοις εκατό), και επιχειρησιακός συντονισμός μεταξύ των διαφόρων φορέων (61 τοις εκατό). Μία ενδιαφέρουσα σημείωση στην ίδια έκδοση έχει να κάνει με το ότι μόνο το 45 τοις εκατό των εμπλεκόμενων μερών προερχόμενων από χώρες με εφαρμογή προληπτικών μέτρων, τα έκρινε αποτελεσματικά συγκρινόμενα με τα μέτρα αποτροπής, γεγονός που καταδεικνύει ισχυρή παρουσία συμπεριφορών που είναι υπέρ της χρήσης κατασταλτικών μέτρων για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, έναντι μέτρων που προάγουν την ένταξη στην τυπική απασχόληση.

Γενικότερα, η αδήλωτη εργασία γίνεται αντιληπτή ως ένα φαινόμενο με πολύ αρνητικά αποτελέσματα που συγκεντρώνει την προσοχή της πολιτικής στις περισσότερες χώρες όπως φαίνεται και από τις περιπτώσεις που ακολουθούν. Στο Βέλγιο, οι επιλογές πολιτικής επί του θέματος ορίζονται από το συμβούλιο υπουργών, ενώ το 2008 θεσπίστηκε ο θεσμός του Αναπληρωτή Υπουργού για την καταπολέμηση της απάτης απευθείας υπό τον Πρωθυπουργό. Στην Ισπανία υιοθετήθηκε μια εθνική ολοκληρωμένη στρατηγική για την πρόληψη και αποκατάσταση της δημοσιονομικής, εργατικής και κοινωνικής ασφαλιστικής απάτης το 2010⁸⁴ και αργότερα τον Απρίλιο του 2012.⁸⁵ Στην Ιταλία υπάρχει ένας ad hoc διυπουργικός συντονιστικός μηχανισμός για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Πρωτοβουλίες όπως αυτές ήταν χρήσιμες, καθώς οι χώρες κατέγραψαν θετικά αποτελέσματα ως προς την ανάκτηση εκατομμυρίων ευρώ. Στη Γαλλία, τον Νοέμβριο του

⁸⁰ Οι περισσότερες χώρες προέβαιναν σε απλοποίηση των διαδικασιών συμμόρφωσης (87 τοις εκατό), καθιστώντας ευκολότερη τη μετάβαση από την ανεργία στην αυτοαπασχόληση (65 τοις εκατό), δίδοντας άμεσα φορολογικά κίνητρα (61 τοις εκατό), μεταξύ άλλων.

⁸¹ Μέτρα για την παρακίνηση των αγοραστών να αγοράζουν δηλωμένα αγαθά (π.χ. επιταγές υπηρεσιών) ή για την παρακίνηση των προμηθευτών να μεταβούν σε τυπικές λειτουργίες, μέσω αμνηστία, μειώσεις ΦΠΑ, σχήματα σταδιακής μετάβασης στην τυπική οικονομία, κλπ.

⁸² Οι περισσότερες πρωτοβουλίες συνίσταντο σε εκστρατείες ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης των εργαζομένων και των εργοδοτών για τους κινδύνους και τα κόστη της αδήλωτης εργασίας (61 τοις εκατό), ενημέρωσης των χρηστών (61 τοις εκατό) ή των εργαζομένων (57 τοις εκατό) για τα οφέλη της δηλωμένης εργασίας. 65 τοις εκατό των χωρών έκαναν χρήση μέτρων για να ενισχυθεί η γνώση πάνω στην εργατική, ασφαλιστική και φορολογική νομοθεσία.

⁸³ 87 τοις εκατό εξ αυτών διοικητικές έναντι 74 τοις εκατό ποινικές.

⁸⁴ www.empleo.gob.es/itss/web/Atencion_al.../Plan_int_fraude.pdf.

⁸⁵ Knowledge Bank of Good Practices of Eurofound, διαθέσιμο στο: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>.

2012 ο Πρωθυπουργός προσδιόρισε ένα σχέδιο για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας για την περίοδο 2013/2015, εστιάζοντας στην καταστολή όλων των καταχρηστικών μορφών διασυννοριακής απόσπασης εργαζομένων, τον έλεγχο στις υπεργολαβίες, κυρώσεις επί ψευδούς επαγγελματικού καθεστώτος και παράνομη απασχόληση παράτυπων αλλοδαπών εργαζομένων. Το πρόγραμμα στη σύλληψή του καλύπτεται μαζικά από την κυβέρνηση και τους κοινωνικούς εταίρους, βελτιώνει τους ελέγχους κάνοντας πιο επαγγελματικές τις υπηρεσίες και το συντονισμό από διαμερισματικές επιχειρησιακές επιτροπές κατά της απάτης (CODAF).⁸⁶ Στη Νορβηγία υιοθετήθηκε το 2008 η Κοινή Συμμαχία εναντίον της Μαύρης Οικονομίας.

Τις περισσότερες φορές, οι κυβερνήσεις θεωρούν την αδήλωτη εργασία μέσα στο ευρύτερο πλαίσιο της πρόνοιας και της φορολογικής απάτης, ορίζοντας ως επί κεφαλής φορείς είτε τις Επιθεωρήσεις Εργασίας, είτε τις υπηρεσίες ελέγχου κοινωνικής ασφάλισης και φορολογίας. Η προσέγγιση που υιοθετείται σε κάθε χώρα εξαρτάται εν πολλοίς από τα εθνικά συστήματα νομοθεσίας και δημόσιας διοίκησης και τις πολιτικές επιλογές, και κατά βάση εστιάζει είτε στην αποτροπή είτε στη δυνατότητα συμμόρφωσης. Με την χρηματοοικονομική κρίση, όμως, μερικές Ευρωπαϊκές χώρες οδηγούνται κατά προτεραιότητα στην ανάκτηση εσόδων και στο δημοσιονομικό έλεγχο, αποδίδοντας μεγαλύτερη σημασία στη φορολογική έρευνα παρά στην προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων. Στην Ιρλανδία, για παράδειγμα, οι επί κεφαλής φορείς είναι τα έσοδα και το τμήμα κοινωνικής προστασίας. Σε άλλες χώρες, όπως στη Γαλλία, όλοι οι θεσμοί που εμπλέκονται στην “παράνομη” εργασία έχουν την ίδια βαρύτητα, και σε άλλες χώρες, όπως στην Ισπανία, αποδίδεται μεγαλύτερος ρόλος στις Επιθεωρήσεις Εργασίας. Ανεξάρτητα από τον ακριβή ρόλο και τη βαρύτητα των Επιθεωρήσεων Εργασίας σε κάθε σύστημα, η επιθεώρηση εργασίας θεωρείται κεφαλαιώδης και συμβάλλει τα μάλα στη βιωσιμότητα των Ευρωπαϊκών κοινωνικών μοντέλων. Στην Ιταλία, για παράδειγμα, η δράση των υπηρεσιών του δημοσίου που ασχολούνται με επιθεώρηση εργασίας (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Πολιτικών, INPS και INAIL) απέφερε ποσά της τάξης του 1.631.703.292 ευρώ για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης το 2012.⁸⁷

3. Αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας μέσω του συστήματος επιθεώρησης εργασίας

3.1. Ο ρόλος των Επιθεωρήσεων Εργασίας

Αρκετοί θεσμικοί φορείς επιλαμβάνονται των πολλαπλών θεμάτων που σχετίζονται με την αδήλωτη εργασία, κυρίως οι Επιθεωρήσεις Εργασίας, οι αρχές κοινωνικής ασφάλισης, μετανάστευσης και φορολογικές αρχές. Αν και οι Επιθεωρήσεις Εργασίας είναι μεταξύ των επί κεφαλής φορέων, ορισμένες χώρες έχουν την τάση να εστιάζουν περισσότερο στη συμμόρφωση ως προς τη φορολογική νομοθεσία παρά στην προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων. Στην Αυστρία και τη Γερμανία, για παράδειγμα, η λειτουργία της εποπτείας της αδήλωτης εργασίας μεταβιβάστηκε στο Ομοσπονδιακό Υπουργείο Οικονομικών, το 2002 και το 1991 αντίστοιχα.

Ακόμα και όταν υπάρχει ευρεία εντολή, όπως συμβαίνει στην Ισπανία όπου η Επιθεώρηση Εργασίας έχει την ευθύνη για ένα μέρος της επιτήρησης της συμμόρφωσης με την ασφαλιστική νομοθεσία, δεν είναι όλες οι εκφάνσεις της άτυπης οικονομίας στη

⁸⁶ http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/plan_national_de_lutte_contre_le-travail_illegal.pdf.

⁸⁷ Εθνικές μελέτες.

δικαιοδοσία της επιθεώρησης εργασίας, ήτοι όταν δεν υπάρχει αμοιβή, ή είναι στη δικαιοδοσία άλλων φορέων, όπως συνήθως ισχύει στην περίπτωση της αυτοαπασχόλησης.

Οι Επιθεωρήσεις Εργασίας στην ΕΕ έχουν ποικίλη δικαιοδοσία, αν και υπάρχει μια κοινή βάση που καθορίζεται από τη Συνθήκη Αρ. 81 της ΔΟΕ. Η βαρύτητα που έχουν οι Επιθεωρήσεις Εργασίας στην κάθε χώρα σε σχέση με τις παραβιάσεις της εργατικής νομοθεσίας, επηρεάζεται από τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: η ύπαρξη ενός ενιαίου φορέα ή εξειδικευμένων σωμάτων επιθεώρησης, η κάλυψη και των εργασιακών σχέσεων και θεμάτων υγιεινής και ασφάλειας στην εργασία (π.χ. Βέλγιο, Βουλγαρία, Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία, Ρουμανία και Ισπανία), ή μία εντολή με παραδοσιακό προσανατολισμό στη νομοθεσία υγιεινής και ασφάλειας (π.χ. Κύπρος, Δανία, Γερμανία, Νορβηγία, Ηνωμένο Βασίλειο). Άλλα χαρακτηριστικά που συνιστούν σημαντικές παραμέτρους για την κατανόηση των διαφορετικών ρόλων των Επιθεωρήσεων Εργασίας εντός ΕΕ είναι, μεταξύ άλλων, η διοικητική διαίρεση της επικράτειας, το νομικό σύστημα που εφαρμόζεται και αν αυτό βασίζεται στις αρχές του ρωμαϊκού δικαίου ή του common law (εθνικό δίκαιο), οι διοικητικές και ποινικές κυρώσεις που προβλέπονται, η ύπαρξη εναλλακτικών μηχανισμών συμμόρφωσης κ.ά.

Παρά τις διαφορές, σε κάποιες χώρες όπου η εντολή της Επιθεώρησης Εργασίας έχει παραδοσιακό προσανατολισμό στη νομοθεσία υγιεινής και ασφάλειας στην εργασία, συστάθηκαν νέες υπηρεσίες για την αντιμετώπιση των θεμάτων απασχόλησης. Τέτοια ήταν η περίπτωση της Ιρλανδίας, με την ίδρυση της Εθνικής Αρχής για τα Δικαιώματα στην Απασχόληση (NERA) το 2007 για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τη νομοθεσία δικαιωμάτων στην απασχόληση, και αυτό ως απόρροια μιας Συμφωνίας Πλαίσιο Κοινωνικής Εταιρικής Σχέσης που υπεγράφη ανάμεσα στην κυβέρνηση και τους κοινωνικούς εταίρους.⁸⁸ Για πρώτη φορά, επιθεωρητές εργασίας ενεπλάκησαν στην επιβολή των νομοθετικών διατάξεων για την απασχόληση.⁸⁹ Διαδικασίες αναδιάρθρωσης έλαβαν χώρα και στην Ολλανδία, όπου ένα νέο σώμα επιθεώρησης (SZW) συστάθηκε για την επιτήρηση της συμμόρφωσης με τους κανονισμούς που διέπουν τις συνθήκες εργασίας, την πρόληψη σοβαρών κινδύνων λόγω επικίνδυνων ουσιών, την παράνομη απασχόληση και τους κατώτατους μισθούς, την εφαρμογή των νόμων για την κοινωνική ασφάλιση, και τον εντοπισμό απάτης, εκμετάλλευσης και οργανωμένου εγκλήματος στην αλυσίδα εργασίας και εισοδήματος (εκμετάλλευση εργασίας, εμπορία ανθρώπων και μεγάλης κλίμακας απάτη στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης), το τελευταίο υπό τη διεύθυνση της Εισαγγελίας.

Στην Ελβετία, την 1 Ιανουαρίου 2008, ετέθη σε ισχύ ομοσπονδιακός νόμος για την αδήλωτη εργασία, ο οποίος προβλέπει το διορισμό σώματος επιθεώρησης στο επίπεδο των καντονίων με ενισχυμένες εξουσίες έρευνας. Πάνω απ'όλα, αυτό το βήμα οδήγησε στην ομαδοποίηση των υπηρεσιών επιθεώρησης εργασίας και του αρμόδιου φορέα για την παρακολούθηση των διακινούμενων εργαζομένων. Αυτή την εποχή, για παράδειγμα, οι επιθεωρητές της Γενεύης διεξάγουν κοινές επιθεωρήσεις για τις συνθήκες εργασίας σε τομείς με τα υψηλότερα ποσοστά εμφάνισης αδήλωτης εργασίας (υπηρεσίες φύλαξης,

⁸⁸ Κάποιες άλλες χώρες, εκτός ΕΕ, όπως η Ελβετία, θέσπισαν νέες αρχές. Την 1η Ιανουαρίου 2008, ετέθη σε ισχύ ένας Ομοσπονδιακός νόμος για την αδήλωτη εργασία, ο οποίος προβλέπει τον διορισμό ενός σώματος επιθεώρησης σε επίπεδο καντονίων με ενισχυμένες εξουσίες έρευνας. Πάνω απ'όλα, αυτό οδήγησε σε μία ομαδοποίηση των υπηρεσιών επιθεώρησης και του επικεφαλής για την παρακολούθηση μετακινούμενων εργαζομένων φορέα.

⁸⁹ Επισημοποιήθηκε με το Νομοσχέδιο για τη Συμμόρφωση με την Εργατική Νομοθεσία του 2008. Κατά τη στιγμή της συγγραφής, προγραμματίζεται στο πλαίσιο μιας νέας νομοθετικής πράξης, ότι οι επιθεωρητές εργασίας θα ονομάζονται πλέον Αξιοματικοί Συμμόρφωσης και θα συνεχίσουν να ασχολούνται με τα ζητήματα της χαμηλότερης καταβολής μισθού από τον κατώτατο εθνικό μισθό, αμοιβές, παράνομες μεθόδους πληρωμής, μειώσεις κατά παράβαση του νόμου, ελλειπή τήρηση υποχρεωτικών εγγράφων και μητρώων, και εργασία χωρίς άδειες εργασίας σε ισχύ.

ξενοδοχεία και τροφοδοσία κλπ), στις οποίες επιθεωρήσεις λαμβάνουν μέρους όλες οι αρχές επιθεώρησης. Πρόσφατα συμφωνήθηκαν και υιοθετήθηκαν νομοθετικά αυστηρότερες ποινές (πρόστιμα, αποκλεισμός από δημόσιες συμβάσεις και δημοσίευση των παραβάτιδων εταιρειών στο Διαδίκτυο).

Αναδιάρθρωση φορέων του δημοσίου έλαβε χώρα και στο Βέλγιο, όπου το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο για την Καταπολέμηση της Παράνομης Εργασίας και της Απάτης στην Κοινωνική Ασφάλιση, και η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Συντονισμού συγχωνεύθηκαν στην Υπηρεσία Έρευνας και Πληροφόρησης για την Κοινωνική Ασφάλιση (SIRS) με στόχο την καταπολέμηση μεγάλης κλίμακας απάτης στις παροχές. Και στη Ρουμανία και την Πολωνία ενισχύθηκε η εντολή των σωμάτων επιθεώρησης εργασίας, όπου από το 1999 και το 2007 αντίστοιχα, ο έλεγχος της νομιμότητας ως προς την απασχόληση αλλοδαπών εργαζομένων επιτελείται από την Επιθεώρηση Εργασίας.⁹⁰

Δημιουργήθηκαν επίσης διυπουργικοί φορείς, εθνικές ομάδες καθοδήγησης και τριμερείς επιτροπές. Το 1998, συστάθηκε στην Ιταλία Εθνική Επιτροπή για τη Μετάβαση στην Τυπική Απασχόληση Μη-Καταγεγραμμένης Εργασίας με στόχο να ενισχυθεί η γνώση στο κομμάτι της άτυπης οικονομίας. Η Επιτροπή προτείνει διαδικασίες μετάβασης στην τυπική οικονομία και άλλες πρωτοβουλίες.⁹¹ Πιο πρόσφατα, στην ίδια χώρα, ενισχύθηκαν οι εξουσίες του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Πολιτικής, με έμφαση στο ρόλο των επιθεωρητών εργασίας, αλλά και ο συντονισμός με τη σύσταση Γενικής Διεύθυνσης για την Επιθεώρηση Δραστηριοτήτων.⁹² Στο Λουξεμβούργο λειτουργεί από το 2000 μία οριζόντια Διοικητική Μονάδα για την καταπολέμηση της παράνομης εργασίας (CIALIT). Την ίδια χρονιά, η Φιλανδία δημιούργησε μία ομάδα Διεύθυνσης για την καταπολέμηση των οικονομικών εγκλημάτων.

Σε άλλες χώρες έχουν συσταθεί εξειδικευμένες μονάδες ή ομάδες. Όπως στην Ισπανία, στην οποία συστάθηκαν το 2007 ειδικές ομάδες για την άτυπη οικονομία, που εφοδιάστηκαν με κατευθυντήριες γραμμές επί των οδικών μεταφορών και των αλυσίδων υπεργολαβίας. Με σκοπό τη διερεύνηση της απάτης στην κοινωνική ασφάλιση για τους αποσπασμένους εργαζομένους, η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Κοινωνικής Ασφάλισης του Βελγίου δημιούργησε τον θύλακα επιθεωρητών GOTOT. Επιπλέον, συστάθηκαν εξειδικευμένες ομάδες για όλα τα διασυνοριακά θέματα και για τις οδικές μεταφορές⁹³ και ένα δίκτυο επιθεωρητών (COVRON) με εξειδίκευση στις διασυνοριακές δραστηριότητες και τους αλλοδαπούς εργοδότες που προβαίνουν στην απόσπαση εργαζομένων στο Βέλγιο. Καταχρήσεις αναφορικά με τα "titres-service" ("επιταγή υπηρεσιών/εργόσημο"), οδήγησαν το Εθνικό Γραφείο Κοινωνικής Ασφάλισης (ONEM) στη δημιουργία ειδικής ομάδας για την ανάλυση και τον εντοπισμό αυτών των πρακτικών. Άλλες ομάδες εξειδικεύονται στην εργασία σε λιμένες, τη ναυτιλία και την εμπορία ανθρώπων. Στην Πορτογαλία, μία εσωτερική ομάδα δράσης για την αδήλωτη εργασία συστάθηκε το 2010 και αργότερα, μία ομάδα εργασίας για τον καθορισμό των παραμέτρων της σχετικής με αυτό εκστρατείας. Το σώμα επιθεώρησης εργασίας στην Πολωνία δημιούργησε ένα Τμήμα νομιμότητας εργασίας το 2007, και από μία εξειδικευμένη μονάδα σε κάθε περιφερειακή επιθεώρηση. Στη Λιθουανία, συστάθηκε μία συντονιστική ομάδα προκειμένου για την ανάλυση των τάσεων στην αδήλωτη εργασία, την ιεράρχηση προτεραιοτήτων και την έγκριση συγκεκριμένων προσεγγίσεων. Στο Ηνωμένο Βασίλειο το JoSets, σε λειτουργία από το 2001, συντόνισε τις

⁹⁰ Εθνικές μελέτες και σεμινάριο Βρυξελλών.

⁹¹ Τράπεζα γνώσεων Καλών Πρακτικών του Eurofound, διαθέσιμο στο: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>.

⁹² Νομοθετικό διάταγμα 124 της 23ης Απριλίου 2004 για τον εξορθολογισμό των λειτουργιών της κοινωνικής ασφάλισης και της επιθεώρησης εργασίας.

⁹³ Εθνική μελέτη.

δυνάμεις μεταξύ Υπουργείου Εργασίας και Συντάξεων (DWP), Εσόδων (HMRC) και Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης Job Plus προκειμένου να αναλάβουν δράση στον κατασκευαστικό τομέα, στον τομέα των ταξί και των ταχυμεταφορών, στην τροφοδοσία και φιλοξενία.

Παρά τις διαφορές μεταξύ των συστημάτων επιθεώρησης εργασίας στην Ευρώπη, το διακριτικό τους γνώρισμα ως προς τις άλλες αρχές είναι ότι βασίζονται σε μία κοινή αρχή, ήτοι την προαγωγή της συμμόρφωσης με τους νόμους που προστατεύουν τα δικαιώματα των εργαζομένων. Συχνά οι επιθεωρητές εργασίας αποκαθιστούν δικαιώματα των εργαζομένων όση προς μισθούς και αποζημιώσεις. Στην Πορτογαλία, για παράδειγμα, προκειμένου να πληρώσει ο παραβάτης το κατώτατο πρόστιμο, θα πρέπει πρώτα να αποκατασταθούν τυχόν δικαιώματα εργαζομένων σε εκκρεμότητα. Οι πράξεις παράβασης αναφέρουν το σύνολο των αξιών που οφείλονται στους εργαζομένους και είναι άμεσα εκτελεστές στα δικαστήρια από την εισαγγελική αρχή, όπου και παραπέμπονται οι υποθέσεις από την Επιθεώρηση Εργασίας, με βεβαίωση των οφειλόμενων μισθών.⁹⁴

Οι Επιθεωρήσεις Εργασίας αντιμετωπίζουν πολλές δυσκολίες και προκλήσεις μέχρι να πετύχουν αποτελέσματα στη μάχη εναντίον της αδήλωτης εργασίας. Πολλές φορές εργοδότες και εργαζόμενοι δεν είναι πρόθυμοι να συνεργαστούν, οι τελευταίοι επειδή φοβούνται ότι θα χάσουν τη δουλειά τους, ή λόγω του απευθείας κέρδους που έχουν με τους μισθούς “σε φακελάκι” για τους οποίους δεν πληρώνουν φόρους, ή ακόμα και εξαιτίας της νομοθεσίας που τους περιορίζει να ασκήσουν συγκεκριμένο επάγγελμα, όπως έλλειψη πιστοποίησης, κατώτατο όριο ηλικίας για απασχόληση, ή παράτυπο καθεστώς στη χώρα διαμονής. Ορισμένοι εργαζόμενοι επιλέγουν να είναι αδήλωτοι όταν λαμβάνουν επίδομα ανεργίας ή επίδομα απουσίας από την εργασία λόγω ασθένειας, ιδιαίτερα αν μπορούν να εργαστούν από το σπίτι ή ανεξάρτητα. Οι εργοδότες από την άλλη, θέλουν να μειώσουν τα λειτουργικά κόστη και να αποφύγουν την εργατική νομοθεσία που θέτει περιορισμούς στην ευελιξία τους ως διευθύνοντες. Αυτή η αντίσταση και η συνεχής εξαλλαγή των πρακτικών απάτης υποχρεώνουν τις Επιθεωρήσεις Εργασίας να βρίσκονται σε διαρκή αναβάθμιση των δυνατοτήτων τους, ήτοι σε αυστηρή ανάλυση του περιβάλλοντος που διέπει το συγκεκριμένο χώρο. Αυτό εξηγεί τη σπουδαιότητα της συνεργασίας με παραδοσιακά κρίσιμα κοινά, όπως οι κοινωνικοί εταίροι, καθώς και το άνοιγμα συνεργασίας με πιο ασυνήθιστα κρίσιμα κοινά, όπως παρατηρητήρια, ερευνητικά ινστιτούτα και πανεπιστήμια, και ΜΚΟ.

3.2. Εμπειρίες με βάση τον σχεδιασμό της επιθεώρησης εργασίας για την αδήλωτη εργασία

Η αδήλωτη εργασία έχει γίνει προτεραιότητα για πολλές Επιθεωρήσεις Εργασίας και αυτό αντικατοπτρίζεται στον ετήσιο προγραμματισμό τους (Βέλγιο, Γαλλία, Ιταλία, Λιθουανία, Πορτογαλία, Ισπανία, Ρουμανία). Κοινό χαρακτηριστικό τους στις χώρες της ΕΕ είναι η ένταξη του προγραμματισμού ως προς την αδήλωτη εργασία ως τακτική δραστηριότητα προκειμένου να αναπτυχθούν ενεργές δράσεις. Κατά την επισκόπηση της αδήλωτης εργασίας, πολλές Επιθεωρήσεις Εργασίας εστιάζουν κατά προτεραιότητα στους κλάδους υψηλού κινδύνου και στην εποχική εργασία.⁹⁵ Στους κλάδους αυτούς συμπεριλαμβάνονται ο κατασκευαστικός, η γεωργία, η καθαριότητα, ο τομέας λιανικής, η φιλοξενία, ο τουρισμός. Επιπρόσθετα, εξετάζονται κατά προτεραιότητα και οι εταιρείες

⁹⁴ Πληροφορίες από την κυβέρνηση.

⁹⁵ Αυτό, σε πολλές περιπτώσεις, ενέχει διλήμματα δεοντολογίας για τους επιθεωρητές εργασίας, ανάμεσα στο καθήκον τους να αναφέρουν μετανάστες με παράτυπο καθεστώς παραμονής ή εργασίας και στην αποστολή τους να προστατεύουν τα δικαιώματα των εργαζομένων, αφού η ενημέρωση των αρχών μετανάστευσης, υποχρεωτική σύμφωνα με την ιδιότητά τους ως δημόσιοι υπάλληλοι, θα έχει ως συνέπεια την απέλαση των εργαζομένων.

εύρεσης εργασίας και εταιρείες προσωρινής απασχόλησης και όλες τις μορφές πρόσληψης με τη χρήση μεσαζόντων. Η χαρτογράφηση του κινδύνου ενισχύεται διαρκώς ως δράση των Επιθεωρήσεων, κυρίως δε λόγω των υποχρεωτικών προαπαιτούμενων της κοινοτικής Οδηγίας 2009/52/EC αναφορικά με τις κυρώσεις που προβλέπονται για τους εργοδότες που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών.

Σε μερικές περιπτώσεις, οι ακριβείς πληροφορίες είναι αυτές που καθορίζουν τις προτεραιότητες σε σχέση με τους κινδύνους της μη συμμόρφωσης. Στο Βέλγιο ο Οργανισμός Υπηρεσιών Κοινωνικής Επιθεώρησης κατά της Απάτης (OASIS) καταρτίζει δείκτες προειδοποίησης που είναι χρήσιμοι για την επιλογή μεμονωμένων στόχων, όπως η αύξηση του τζίρου ταυτόχρονα με τη μείωση του αριθμού των υπαλλήλων, η μείωση του καταχωρισμένου προσωπικού ως προς ένα συγκεκριμένο κατώφλι, μεγάλες διαφορές στη συνολική μισθοδοσία και τους αριθμούς των εργαζομένων σε σχέση με προηγούμενες δηλώσεις απασχόλησης.⁹⁶ Στην Πορτογαλία, η ιεράρχηση των προτεραιοτήτων γίνεται στη βάση δεικτών που εξάγονται από το πληροφοριακό σύστημα, διασταυρούμενοι με τις πληροφορίες από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και τους κοινωνικούς εταίρους, και ως εκ τούτου το σχέδιο δράσης για την περίοδο 2008-2010 αναγνώρισε ότι απαιτείται μεγάλη προσοχή στις περιπτώσεις ολικής ή μερικής αδήλωτης εργασίας, παράτυπης χρήσης συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, προσωρινής εργασίας, τοποθέτησης και απόσπασης εργαζομένων σε τομείς από κατασκευές μέχρι εποχική εργασία στη γεωργία και τον τουρισμό. Σύμφωνα με το πολυετές σχέδιο, το 60 τοις εκατό των 12.000 εγκαταστάσεων προς επιθεώρηση στον τομέα των εργασιακών σχέσεων θα πρέπει να επιλεγεί με βάση τον κίνδυνο ύπαρξης απάτης στην κοινωνική ασφάλιση. Υλοποιήθηκε μία συντονισμένη εκστρατεία σε εθνικό επίπεδο κάθε 3 μήνες, με συμμετοχή όλων ή των περισσότερων επιθεωρητών απασχόλησης. Η παρέμβαση προετοιμάστηκε κεντρικά, αναπτύχθηκαν οι κατευθυντήριες γραμμές, παρακολουθήθηκε η εκτέλεση και διασφαλίστηκε η συνεκτικότητα ως προς τις προσεγγίσεις, και όπου παρουσιάστηκε ανάγκη για πιο σύνθετη ή απαιτητική δράση, υπήρξε κεντρική παρέμβαση από κοινού με τις ομάδες των επιθεωρητών στο πεδίο.

Η ακρίβεια των στρατηγικών που επιλέγονται εξαρτάται από την πρόσβαση σε αξιόπιστες, ολοκληρωμένες και επικαιροποιημένες πηγές πληροφόρησης για επιχειρήσεις, κλάδους, εργαζομένους, προηγούμενες επισκέψεις επιθεώρησης, επιβολή ποινών και παρεμβάσεις από άλλες αρχές. Πολιτικές επιλογές, πανεπιστημιακές μελέτες, επίσημα στατιστικά στοιχεία και καταγγελίες ενδιαφερομένων θεωρούνται και αυτά δείκτες επί των οποίων μπορεί να βασιστεί μελλοντική δράση.⁹⁷

⁹⁶ Εθνική μελέτη.

⁹⁷ Μία μαζική επιθεώρηση διενεργήθηκε, για παράδειγμα, το καλοκαίρι του 2010, κατά την οποία κινητές μονάδες επιθεωρητών κάλυψαν ολόκληρη την εθνική ακτογραμμή σε μία εβδομάδα ψάχνοντας για αδήλωτους εργαζομένους σε παραθαλάσσια θέρετρα, εστιατόρια και μπαρ. Η ίδια προσέγγιση υιοθετήθηκε και σε άλλους κλάδους όπως κατασκευές και εμπόριο, με ομάδες των 20 με 60 επιθεωρητών να καλύπτουν επιλεγμένες γειτονιές μέσα σε λίγες ώρες, διενεργώντας επισκέψεις σε όλες τις εγκαταστάσεις, σε συνεχή επαφή μέσω κινητών τηλεφώνων με τους συντονιστές στα κεντρικά. Ο κλάδος και η περιοχή προς επιθεώρηση ανακοινώνονταν στους επιθεωρητές κατά τη διάρκεια υπηρεσιακής ενημέρωσης λίγο πριν την παρέμβαση ώστε να διασφαλίζεται ο αιφνιδιασμός. Οι επιθεωρητές εργασίας καλούνταν να συλλέξουν όλες τις πληροφορίες άμεσα κατά τη διάρκεια της επίσκεψης, ζητώντας από τους εργαζομένους να υπογράψουν έντυπα συνέντευξης προκειμένου να χρησιμοποιηθούν ως στοιχεία στο δικαστήριο. Όχημα της αστυνομίας έκανε περιπολίες στην περιοχή ώστε να συνδράμει τους επιθεωρητές εργασίας αμέσως σε περίπτωση παρεμπόδισης ή άρνησης από πλευράς εργαζομένου να ταυτοποιηθεί. Αυτές οι πρωτοβουλίες βάσει σχεδίου είχαν θετικά αποτελέσματα. Το 2009, 5.622 σχέσεις απασχόλησης έγιναν τυπικές, συγκεντρώθηκαν πάνω από 2.500 εκατομμύρια ευρώ για την κοινωνική ασφάλιση και τουλάχιστον 5.500 εκατομμύρια ευρώ σε πρόστιμα, και πάνω από 15 εκατομμύρια ευρώ ανακτήθηκαν για τους

Η παρουσία των φαινομένων σε μερικές χώρες οδήγησε τις Επιθεωρήσεις Εργασίας στην αναθεώρηση των πολιτικών τους και στον έλεγχο για αδήλωτη εργασία σε όλες τους τις επισκέψεις. Στη Ρουμανία, ανεξάρτητα από τον πρωταρχικό σκοπό της επίσκεψης ελέγχου, διενεργείται και έλεγχος για εντοπισμό τυχόν αδήλωτης εργασίας. Οι επιθεωρητές υγιεινής και ασφάλειας στην εργασία θεωρείται ότι αναφέρουν άμεσα στους συναδέλφους τους τυχόν υποψία τους σχετικά με οποιαδήποτε μορφή παράτυπης απασχόλησης που έχουν αντιληφθεί. Αυτή η προσέγγιση μπορεί να αποφέρει καρπούς, αλλά σε κάθε περίπτωση, δεν θα πρέπει να ξεχνά κανείς την επιτήρηση των προτύπων υγιεινής και ασφάλειας στην εργασία, καθώς συνιστά ένα από τα κύρια καθήκοντα της επιθεώρησης εργασίας.⁹⁸ Θα πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι τα στατιστικά στοιχεία σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο στην Ευρώπη⁹⁹ δείχνουν ότι η οικονομική κρίση έχει σοβαρές επιπτώσεις στην υγιεινή και ασφάλεια σε όλα τα επίπεδα.

Αν και πολλές Επιθεωρήσεις Εργασίας έχουν σε βάθος εμπειρία σχεδιασμού των δραστηριοτήτων τους με βάση την ανάλυση του κινδύνου, η συγκεκριμένη άσκηση στοχεύει περισσότερο στην κατηγοριοποίηση των επιπέδων συμμόρφωσης με την υγιεινή και ασφάλεια στην εργασία παρά στις εργασιακές σχέσεις. Στην πραγματικότητα, στο θέμα της αδήλωτης εργασίας, δεν υπάρχουν συγκεκριμένες μεθοδολογίες για τη χαρτογράφηση των κινδύνων. Ταυτόχρονα, εξακολουθεί να βρίσκεται σε αναμονή η συμφωνία για εναρμονισμένους δείκτες σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που θα αφορούν στα πεδία όπου θα πρέπει να εστιάζει την προσοχή του η Επιθεώρηση Εργασίας.

Η δράση στον τομέα της επιθεώρησης εργασίας δυσχεραίνεται ιδιαίτερα όταν πρόκειται για τομείς όπου η σχέση απασχόλησης είτε είναι δύσκολο να εντοπισθεί (οικιακή εργασία) είτε απαιτούνται σοβαρές προσπάθειες προκειμένου να χαρακτηριστεί η σύμβαση εργασίας ως τέτοια έναντι αστικών συμβάσεων (επαγγέλματα όπου η εξάρτηση από εργοδότη είναι λιγότερο προφανής και χρειάζεται ακριβής χρήση τεχνικών έρευνας: γιατροί, δικηγόροι, λογιστές, καλλιτέχνες, δημοσιογράφοι...).¹⁰⁰ Αναφορικά με την τελευταία περίπτωση, τα κύρια εργαλεία που χρησιμοποιούν οι επιθεωρητές, είναι λίστες δεικτών που τους παρέχονται από τη νομοθεσία ή κριτήρια της κεντρικής αρχής που βοηθούν στο να χαρακτηριστεί η αληθής φύση των γεγονότων.¹⁰¹

3.3. Στρατηγικές και μέθοδοι της επιθεώρησης εργασίας για την αδήλωτη εργασία

Σύμφωνα με το Άρθρο 3 της Σύμβασης Αριθ. 81, η επιθεώρηση εργασίας έχει διττή φύση. Αφενός, επιτρέπει την εφαρμογή των νομικών διατάξεων¹⁰² (ακόμα και πριν από τυχόν

εργαζομένους ως οφειλόμενες πληρωμές (μισθοί χαμηλότεροι του ορίου του κατώτατου μισθού σύμφωνα με συλλογικές συμβάσεις, απλήρωτες άδειες, υπερωριακή εργασία κλπ.).

⁹⁸ Εθνική μελέτη.

⁹⁹ Επισκόπηση των αποτελεσμάτων ερωτηματολογίων με θέμα επαγγελματικές ασθένειες στην ΕΕ και το συνολικό ποσοστό επίπτωσης των επαγγελματικών ατυχημάτων στις χώρες της ΕΕ. Επιτροπή Ανώτερων Επιθεωρητών Εργασίας. Εσωτερικό έγγραφο για την 56η συνάντηση στις 28 Μαΐου 2009 στην Πράγα, Δημοκρατία της Τσεχίας.

¹⁰⁰ Εθνικές μελέτες.

¹⁰¹ Βλ. Bignami, R., Casale, G., Fasani, M. (2013), ό.π.

¹⁰² Η επίσκεψη στο χώρο εργασίας αποτελεί μοναδική ευκαιρία για την επιτήρηση της συμμόρφωσης ως προς πολλές διαφορετικές πτυχές της νομοθεσίας, και για την άμεση βελτίωση των εργασιακών σχέσεων.

επίσημη και πρακτική επιθεώρηση¹⁰³). Αφετέρου, επιτελεί λειτουργία πρόληψης, παρέχοντας πληροφόρηση και εκπαιδευτικές υπηρεσίες. Αυτός ο πολλαπλός ρόλος καθιστά την Επιθεώρηση Εργασίας θεσμό κλειδί για την αντιμετώπιση των πολλών προκλήσεων της αδήλωτης εργασίας. Καθώς οι πόροι είναι περιορισμένοι, πρέπει να βρεθούν καινοτόμες προσεγγίσεις, ιδιαίτερα βελτιώνοντας τις δυνατότητες εντοπισμού, χρησιμοποιώντας συμπληρωματικές δυνάμεις με άλλες αρχές και βασιζόμενοι στην εμπειρογνωμοσύνη και επιτόπια γνώση των κοινωνικών εταίρων. Σε μία ανάλυσή του το Eurofound κατέληξε ότι οι Επιθεωρήσεις Εργασίας στην ΕΕ εξακολουθούν να εφαρμόζουν κυρίως την αποτροπή στο πεδίο της αδήλωτης εργασίας, αν και καταβάλλονται συχνά προσπάθειες σε επίπεδο πρόληψης και εφαρμογής μέτρων για τη μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε τυπική απασχόληση.¹⁰⁴ Από αυτή την άποψη, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η Κατεύθυνση Απασχόληση Αρ. 9 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής άσκησε κάποια επίδραση ως προς τις επιλογές των χωρών, κάνοντας σύσταση για μια ευρεία προσέγγιση που να συμπεριλαμβάνει προληπτικά μέτρα.¹⁰⁵

Στο πεδίο της προληπτικής δράσης, οι πλέον συνήθεις επιλογές για τις Επιθεωρήσεις Εργασίας είναι οι εκστρατείες πληροφόρησης, οι ανοιχτές τηλεφωνικές γραμμές και τα τηλεφωνικά κέντρα που ενημερώνουν περί νομικών υποχρεώσεων και δικαιωμάτων των εργαζομένων. Η εφαρμογή του νόμου βασίζεται κυρίως σε επιβολή κυρώσεων διοικητικού ή ποινικού χαρακτήρα και αυξανόμενα σε ποινές που επιφέρουν αρνητική δημοσιότητα για τις επιχειρήσεις εκείνες που κάνουν χρήση αδήλωτης εργασίας, σε περιορισμό υποβολής αίτησης για συμμετοχή σε δημόσιους διαγωνισμούς και αποκλεισμό από οικονομικά οφέλη.

Οι στρατηγικές αναπτύσσονται είτε ανά τομέα καλύπτοντας όλες τις μορφές αδήλωτης εργασίας (π.χ. κατασκευές, λιανική), είτε εστιάζοντας σε ειδικές εκφάνσεις (π.χ. ψευδο-αυτοαπασχόληση), είτε σε συγκεκριμένα φαινόμενα σε κλάδους (π.χ. εικονική πρακτική άσκηση στα ΜΜΕ), ή αντιμετώπιση συγκεκριμένων οικονομικών ομάδων (π.χ. υπεργολαβίες για συγκεκριμένη πολυεθνική), ή σαφώς περιγεγραμμένες περιοχές και τομείς (π.χ. άτυπη απασχόληση σε μικρά εργοτάξια σε μία περιφέρεια).

Οι προσεγγίσεις ανά κλάδο είναι οι πλέον συνήθεις. Η Ιταλία, για παράδειγμα, καθόρισε συγκεκριμένη στρατηγική για τον κλάδο της γεωργίας και των κατασκευών στοχεύοντας τέσσερις περιοχές (Καλαβρία, Καμπανία, Απουλία και Σικελία). Συστάθηκαν ομάδες με 550 επιθεωρητές εργασίας από τα σώματα INPS, INAIL και Carabinieri. 10.000 γεωργικές επιχειρήσεις και 10.000 εργοτάξια οικοδομής επιλέχθηκαν για έλεγχο από τον Μάρτιο μέχρι τον Δεκέμβριο του 2010. Το αποτέλεσμα ήταν να εντοπιστούν πάνω από 20.300 παράτυποι εργαζόμενοι εκ των οποίων 9.150 ήταν αδήλωτοι. Ταυτόχρονα, κατέγραψαν στις εταιρείες που επιθεωρήθηκαν πάνω από 10.000 παραβιάσεις στα πρότυπα υγιεινής και ασφάλειας στην εργασία.¹⁰⁶

¹⁰³ Βλ. παράγραφο 2 της Σύστασης Επιθεώρησης Εργασίας, 1947 (Αριθ. 81), όπου τα Κράτη μέλη καλούνται να προβούν σε ρυθμίσεις για την επανεξέταση των σχεδίων για τις νέες επιχειρήσεις ή τις νέες διαδικασίες παραγωγής, και άρθρο 17 της Σύμβασης (Αριθ. 129) για την Επιθεώρηση Εργασίας (Γεωργία) του 1969, στην οποία εξειδικεύεται η προληπτική παρακολούθηση νέας εγκατάστασης, νέων υλικών ή ουσιών και νέων μεθόδων χειρισμού ή μεταποίησης προϊόντων.

¹⁰⁴ Eurofound (2008), Measures to Tackle Undeclared Work in the European Union, διαθέσιμο στο: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdoc/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>.

¹⁰⁵ Κατευθυντήρια Γραμμή Απασχόληση Αριθ. 9 για την Αδήλωτη Εργασία, όπως υιοθετήθηκε στις 22 Ιουλίου 2003. Διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:260:0001:0003:EN:PDF>.

¹⁰⁶ Τράπεζα γνώσεων Eurofound.

Οι ολοκληρωμένες προσεγγίσεις χρησιμοποιούνται όλο και περισσότερο. Για παράδειγμα, οι Επιθεωρήσεις Εργασίας αρμόδιες για την υγιεινή και ασφάλεια στην εργασία έχουν αρχίσει να εντάσσουν στη δράση τους ψυχοκοινωνικούς κινδύνους, θεωρώντας ότι μορφές απασχόλησης και άτυπη απασχόληση στο χώρο εργασίας σχετίζονται με την εντολή τους (π.χ. Γερμανία). Επίσης, εξετάζεται η πιθανότητα συνύπαρξης της μη συμμόρφωσης σε υγιεινή και ασφάλεια στην εργασία με την παραβίαση της εργασιακής νομοθεσίας και αντίστροφα. Αυτό αντικατοπτρίζει τη σπουδαιότητα της συνεργασίας μεταξύ Επιθεωρήσεων ή διαφορετικών περιοχών στην ίδια υπηρεσία, για να υπάρχει μεγαλύτερη αποδοτικότητα και βελτιωμένα αποτελέσματα. Οι Επιθεωρήσεις Εργασίας έχοντας συνειδητοποιήσει την ανάγκη να προσεγγίσουν την αδήλωτη εργασία μέσα από ένα διεπιστημονικό πρίσμα, οδηγούνται στον προσδιορισμό των καθηκόντων της θέσης εργασίας του επιθεωρητή εργασίας με τέτοιο τρόπο ώστε να ενσωματώνονται ικανότητες στα οικονομικά, λογιστική, και τεχνολογίες της πληροφορίας, επιπλέον των νομικών γνώσεων (π.χ. Γαλλία, Πορτογαλία).

Η προβολή αποτελεί σημαντικό αποτρεπτικό παράγοντα. Οι Επιθεωρήσεις Εργασίας χρησιμοποιούν τακτικά τα ΜΜΕ ως διάυλο πληροφόρησης για τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη νομοθεσία και ως εργαλείο marketing για την αποκάλυψη αποτελεσμάτων μετά από δράσεις επιθεώρησης, όπως ο αριθμός και το ποσό στο οποίο ανήλθαν οι κυρώσεις που επιβλήθηκαν μετά από εκστρατεία επιθεώρησης.¹⁰⁷ Παρεμβάσεις σε έναν τομέα ανακοινώνονται από τις εφημερίδες, έτσι ώστε οι επιχειρήσεις να έχουν τη δυνατότητα αυτορύθμισης στις συνθήκες εργασίας σύμφωνα με νομικές παραμέτρους, πριν από τις επισκέψεις (Βέλγιο, Ιταλία, Πορτογαλία, Ισπανία). Η χρήση των ΜΜΕ γίνεται και για σκοπούς δυσφήμισης όταν μετά από δικαστική καταδίκη η Επιθεώρηση Εργασίας δημόσια αποκαλύπτει κακές πρακτικές των παραβάτιδων επιχειρήσεων.

Η επίσκεψη επιθεώρησης είναι μία κρίσιμη στιγμή για τη συλλογή αποδεικτικών στοιχείων για την αδήλωτη εργασία. Η επιτυχία εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον ακριβή σχεδιασμό και την εφαρμογή συνεργειών σε θεσμικό επίπεδο. Βάσεις δεδομένων, μητρώα, αρχεία, πληροφορίες για την επιχείρηση διαθέσιμες στο διαδίκτυο είναι πηγές που χρησιμοποιούν οι επιθεωρητές εργασίας για να αποκτήσουν γνώση της επιχείρησης και του κλάδου πριν από την παρέμβαση. Υπάρχουν προκλήσεις για τους επιθεωρητές κατά τη στιγμή αυτή, όπως η ανάγκη να εντοπίσουν τα σημεία κρυφών χώρων εργασίας, να εντοπίσουν ποιος είναι ο επί κεφαλής των επιχειρήσεων, αλλά και κατά τη διάρκεια της επίσκεψης, όπως η πρόκληση να καταστεί δυνατός ο εντοπισμός όλων των εργαζομένων σε εγκαταστάσεις, ιδιαίτερα αν αυτές είναι διάσπαρτες ή δεν έχουν σαφή φυσικά όρια, όπως συμβαίνει με εργοτάξια και γεωργικές εκμεταλλεύσεις (συχνά έχει αναφερθεί ότι οι εργαζόμενοι κρύβονται ή δραπετεύουν από τον χώρο εργασίας) ή να καθοριστεί η ευθύνη απέναντι στο νόμο σε αλυσίδες υπεργολαβίας.

Περαιτέρω προβλήματα ανακύπτουν κατά την αποκατάσταση άτυπων περιπτώσεων και εργαζομένων των οποίων τα δικαιώματα έχουν καταπατηθεί, χωρίς να διακινδυνεύσει η θέση εργασίας του ατόμου ή η επιβίωση της επιχείρησης. Η φαινομενικά ανεξάρτητη εργασία μπορεί και αυτή να είναι δοκιμασία για την αποτελεσματικότητα του επιθεωρητή εργασίας, δεδομένης της δυσκολίας στη συλλογή ενδείξεων που να καταδεικνύουν την ύπαρξη σχέσης απασχόλησης, ιδιαίτερα αν αυτές δεν ορίζονται αδιαμφισβήτητα από το νόμο. Επαγγέλματα λιγότερο ορατά, όπως η τηλε-εργασία, η εργασία κατ'οίκον ή η οικιακή εργασία, παρουσιάζουν ιδιαίτερα προβλήματα, κυρίως ως προς την ταυτοποίηση περιπτώσεων και την πρόσβαση σε χώρους εργασίας.

Η πλέον συνήθης μορφή επίσκεψης ελέγχου από επιθεωρητές εργασίας για να εντοπίσουν αδήλωτη εργασία είναι η απροειδοποίητη, και συνήθως πρόκειται για

¹⁰⁷ Βλ. παράδειγμα στο <http://www.telebruxelles.net/portail/info/info-regionale/23114-manifestation-contre-la-fraude-sociale>.

αιφνιδιαστικούς ελέγχους, όπου οι επιθεωρητές πηγαίνουν στο χώρο της επιχείρησης, ζητούν έγγραφα ταυτοποίησης και κάνουν ερωτήσεις στους εργαζομένους, διασταυρώνουν τα αποτελέσματα των συνεντεύξεων με τα μητρώα της επιχείρησης, τις εγγραφές στην κοινωνική ασφάλιση και άλλα έγγραφα.¹⁰⁸ Συχνά, υπάρχει η συνδρομή αστυνομικών δυνάμεων για την ταυτοποίηση των εργαζομένων ή για να ασφαλιστεί ο χώρος ώστε να αποφευχθεί διαφυγή των εργαζομένων από το εργοτάξιο κατά τη διενέργεια της επιθεώρησης. Αυτή η “μυικού όγκου” προσέγγιση γενικά τείνει προς την επιβολή προστίμων και ανάκτηση ασφαλιστικών εισφορών, και χρησιμοποιείται σε τομείς υψηλού κινδύνου ή εκεί όπου άλλες προσεγγίσεις έχουν ήδη αποβεί ατελέσφορες, ή εκεί όπου υπάρχει ενημέρωση για χρήση άτυπης απασχόλησης σε μεγάλη κλίμακα. Επί αυτών των περιπτώσεων, οργανώνονται ολοκληρωμένες επισκέψεις ελέγχου με μεικτά κλιμάκια παρέμβασης, σε συνεργασία με άλλες αρχές και με τη στήριξη της αστυνομίας.

Η ίδια η φύση πολλών κλάδων (γεωργία, εμπόριο, φιλοξενία, διασκέδαση, τουρισμός, ιδιωτική ασφάλεια κλπ) απαιτεί τη διενέργεια επισκέψεων ελέγχου εκτός τακτικού ωραρίου εργασίας, τη νύχτα ή σε ημέρες αργίας. Η Επιθεώρηση Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ισπανία, για παράδειγμα, αύξησε τον αριθμό των νυκτερινών επισκέψεων κατά 63 τοις εκατό και των επισκέψεων το σαββατοκύριακο κατά 234 τοις εκατό για την περίοδο 2007-2009. Το αποτέλεσμα ήταν να αυξηθεί ο αριθμός των αδήλωτων εργαζομένων από 34.784 το 2007 σε 48.762 το 2009, και να αυξηθούν τα έσοδα από ασφαλιστικές εισφορές κατά 10 τοις εκατό περίπου.

Πέρα από την ταυτοποίηση των εργαζομένων, τη συνέντευξη και τη διασταύρωση των όσων δηλώνουν με το περιεχόμενο των εγγράφων, μία ακόμα μέθοδος που χρησιμοποιείται είναι να παρατηρούνται οι συνθήκες εργασίας με ανάλυση των λειτουργιών και καθηκόντων σε ατομικό επίπεδο προκειμένου να προσδιοριστεί με ακρίβεια η επαγγελματική απασχόληση του εργαζομένου, ιδιαίτερα όταν χρειάζεται να διαπιστωθεί αν υφίσταται σχέση απασχόλησης. Οι εκτεταμένες συνεντεύξεις με εργοδότες και εκπροσώπους τους, μερικές φορές δικηγόρους ή λογιστές, για τη συλλογή πληροφοριών όσον αφορά τη φύση των συμβάσεων (π.χ. ψευδο-αυτοαπασχόληση) είναι σημάδι μη καταβολής του κατώτατου μισθού, της άδειας μετ' αποδοχών και άλλων παροχών, και ταυτοποιούν το προφίλ του εργοδότη σε εκτεταμένες αλυσίδες υπεργολαβίας. Οι συνεντεύξεις συχνά γίνονται στους χώρους της επιθεώρησης εργασίας ώστε να αποφεύγεται η παρέμβαση και να δημιουργείται ουδέτερο περιβάλλον. Γίνεται πρόσβαση σε ηλεκτρονικά αρχεία επί τόπου ή τηλεφορτώνονται για περαιτέρω ανάλυση.

Σε επιχειρησιακό επίπεδο, ο αιφνιδιαστικός χαρακτήρας στην επίσκεψη επιθεώρησης είναι αποφασιστικής σημασίας για τον εντοπισμό αδήλωτων εργαζομένων. Αν οι επιθεωρητές δεν μπορούν να έχουν γρήγορα πρόσβαση στα κτίρια, τότε διακινδυνεύεται η επιτυχία της επιχείρησης. Εντούτοις, αναφέρεται ότι η πρόσβαση σε κτίρια με βιομετρική πιστοποίηση μπορεί να αποτελέσει μία σύγχρονη και διακριτική μέθοδο παρεμπόδισης της επίσκεψης επιθεώρησης εργασίας ή τουλάχιστον μία πρόκληση που καλούνται να υπερκεράσουν πολλοί επιθεωρητές. Στην πραγματικότητα, πολλές επιχειρήσεις χρησιμοποιούν εξελιγμένους ελέγχους πρόσβασης στα κτίριά τους, μέσω συμβατότητας δακτυλικών αποτυπωμάτων, ελέγχου της ίριδας κλπ, για λόγους ελέγχου συστηματικής απουσίας από την εργασία ή για λόγους ασφαλείας. Η ελευθερία εισόδου για τους επιθεωρητές εργασίας περιορίζεται από αυτές τις νόμιμες επιλογές διοίκησης, ειδικά όταν

¹⁰⁸ Τα πλέον συνήθη έγγραφα που ελέγχουν οι επιθεωρητές εργασίας είναι οι συμβάσεις εργασίας, τα μητρώα προσωπικού, οι εσωτερικοί κανονισμοί, οι άδειες υπηκόων τρίτων χωρών, αρχεία ωρών εργασίας και υπερωριακής εργασίας, εκκαθαριστικά αποδοχών, πληρωμές στην κοινωνική ασφάλιση, και άδειες (π.χ. εταιρείες προσωρινής απασχόλησης). Επίσης, ελέγχονται έγγραφα φορολογίας και εμπορικές συμβάσεις ώστε να συγκριθεί για παράδειγμα, το δηλωμένο εργατικό δυναμικό με τον όγκο των παραδόσεων σε πελάτες, να εντοπισθούν οι υπεργολάβοι που τοποθετούν εργαζομένους στο όριο των όσων απαιτεί η νομοθεσία, να εντοπισθεί η ψευδοαυτο-απασχόληση, ή η ακριβής ταυτότητα του ιδιοκτήτη και οι σχέσεις με άλλες επιχειρήσεις.

πρόκειται για αιφνιδιαστικούς ελέγχους. Αναφέρεται ότι ο χρόνος που έχει περάσει μέχρι να εισέλθει στο κτίριο ο επιθεωρητής, επιτρέπει στους εργοδότες με πλημμελή συμμόρφωση να κρύψουν ή να απομακρύνουν αδήλωτους εργαζομένους χρησιμοποιώντας άλλες εξόδους, όπως τα γκαράζ. Απαιτούνται ειδικές προσπάθειες σε αυτές τις περιπτώσεις από τα σώματα επιθεώρησης εργασίας για τη συλλογή των όποιων στοιχείων, ειδικά κατά τον σχεδιασμό της επίσκεψης.

Καινοτόμες προσεγγίσεις έχουν φέρει επιτυχίες. Στη Σουηδία, το κατασκευαστικό έργο ID06 απεδείχθη αποτελεσματικό μέτρο ελέγχου κατά της αδήλωτης εργασίας, απαιτώντας από όλους τους εργαζομένους σε εργοτάξια να εγγράφονται και να φέρουν κατάλληλα δελτία ταυτότητας. Παρόμοια μέτρα εισήγαγε και η Ιταλία, το Λουξεμβούργο, η Νορβηγία και η Πορτογαλία. Στην Ιταλία, οι ταυτότητες χρησιμοποιούνται στα εργοτάξια από το 2006, αν και εργοδότες με κάτω των δέκα εργαζομένους δεν έχουν την υποχρέωση να εκδίδουν τέτοια δελτία, αφού τηρούν καθημερινό αρχείο. Επίσης στη Σουηδία, τον Ιανουάριο του 2007, ψηφίστηκε νομοθεσία που υποχρεώνει σε εγγραφή του προσωπικού για τους εργαζόμενους σε εστιατόρια και κομμωτήρια. Οι εθνικές φορολογικές αρχές υπολόγισαν ότι περίπου 4.200 εργαζόμενοι εντάχθηκαν σε τυπικό καθεστώς απασχόλησης ως απόρροια αυτού του μέτρου. Άλλες καινοτόμοι μέθοδοι για τον εντοπισμό αδήλωτης εργασίας συμπεριλαμβάνουν τη σύγκριση διαφορετικών μειοδοτικών προσφορών για δημόσιους διαγωνισμούς. Όταν μία προσφορά είναι σημαντικά χαμηλότερη από άλλες ανταγωνιστικές προσφορές, αυτό θεωρείται δείκτης κινδύνου ότι ο εργοδότης δεν πληρώνει ασφαλιστικές εισφορές ή άλλες εισφορές, ως εκ τούτου του δίνεται η δυνατότητα να προσφέρει υπηρεσίες σε τιμές χαμηλότερες από τις τιμές της αγοράς. Αυτή η προσέγγιση χρησιμοποιείται για παράδειγμα στην Εσθονία και την Πορτογαλία.¹⁰⁹

Εκτίμηση αδήλωτης εργασίας σε φυτείες ¹¹⁰

Στην Ισπανία χρησιμοποιείται μία τεχνική για την αποκάλυψη αδήλωτης εποχικής εργασίας την περίοδο της συγκομιδής σε πορτοκαλεώνες και αμπέλια.

Οι επιθεωρητές εργασίας συλλέγουν πληροφορίες για το μέγεθος της εκμετάλλευσης συμβουλευόμενοι τα κτηματολόγια, καθώς και για τα επίπεδα παραγωγής από τη συγκομιδή. Στη συνέχεια κάνουν εκτίμηση για τον αριθμό των εργαζομένων και των ημερών εργασίας που χρειάζονται για να επιτευχθούν αυτά τα επίπεδα παραγωγής. Αν ο αριθμός των καταχωρισμένων εργαζομένων στη βάση δεδομένων κοινωνικής ασφάλισης δεν αντιστοιχεί με τον υπολογισμό, οι εργοδότες κλητεύονται για να εξηγήσουν το λόγο της αναντιστοιχίας. Αν δεν ανταποκριθούν ή δεν πείσουν, διενεργούνται επισκέψεις στη φυτεία για να ελεγχθούν και να ταυτοποιηθούν αδήλωτοι εργαζόμενοι και επιβάλλονται αυστηρές ποινές στην περίπτωση που εντοπιστούν.

Καθώς τα κτήματα βρίσκονται σε απομονωμένες περιοχές, οι επισκέψεις προετοιμάζονται με τη βοήθεια των χαρτών της Google.

Η μέθοδος έφερε καλά αποτελέσματα, με αύξηση καταγραφής εργαζομένων στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης 217 τοις εκατό το 2009 στις περιοχές και τον τομέα.

Προβλήματα δημιουργούνται για τους επιθεωρητές εργασίας και κατά την πρόσβαση σε ηλεκτρονικά αρχεία με πληροφορίες για τους εργαζομένους, τους μισθούς και τα ωράρια εργασίας. Υπάρχει μια πρακτική επιχειρήσεων να χρησιμοποιούν λογισμικό που επιτρέπει την άμεση τροποποίηση αρχείων οποτεδήποτε και μόνο όταν τους ζητούνται αποδεικτικά στοιχεία από τους επιθεωρητές εργασίας. Καθώς οι επιθεωρητές δεν είναι πάντα εκπαιδευμένοι στο πώς να εντοπίζουν αυτές τις τεχνικές απάτης, πώς να έχουν πρόσβαση ή ακόμα να αναλύουν ηλεκτρονικά δεδομένα, η έρευνα μπορεί να καταστεί δύσκολη και ανακριβής. Για να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα, οι επιθεωρητές του Βελγίου έχουν τη

¹⁰⁹ Τράπεζα γνώσεων Eurofound.

¹¹⁰ Πληροφορίες από την κυβέρνηση.

δυνατότητα να σφραγίσουν υπολογιστές όταν αυτό απαιτείται για την έρευνα ή τη συλλογή αποδεικτικών στοιχείων.¹¹¹

Η οικιακή εργασία είναι ένας τομέας όπου αναφέρονται σοβαρές δυσκολίες, λόγω περιορισμού πρόσβασης των επιθεωρητών εργασίας σε ιδιωτικά νοικοκυριά. Σε μεγάλο αριθμό χωρών της ΕΕ, σε ευθυγράμμιση με την υποχρέωση του σεβασμού στην ιδιωτικότητα σύμφωνα με το Άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα,¹¹² η πρόσβαση στην ιδιωτική κατοικία εξαρτάται από τη συγκατάθεση του κυρίου του νοικοκυριού ή κατόπιν δικαστικής άδειας. Καθότι οι επισκέψεις ελέγχου για αδήλωτη εργασία εξαρτώνται κατά πολύ στον παράγοντα αιφνιδιασμού, πολλές Επιθεωρήσεις τείνουν να θεωρούν την παρέμβασή τους στον εν λόγω τομέα χωρίς ουσιαστικά αποτελέσματα και διαπιστώνουν μια συνολική έλλειψη αποτελεσματικότητας. Αυτό, σε συνδυασμό με τον μειωμένο αριθμό καταγγελιών¹¹³ μπορεί να ρίξει φως στο γιατί υπάρχει μικρή κάλυψη στον εν λόγω τομέα. Στην Ιρλανδία, η Εθνική Αρχή για τα Δικαιώματα στην Απασχόληση (NERA) ανέπτυξε ένα πιλοτικό σχέδιο όπου οι εργοδότες κλητεύονται ταχυδρομικά ώστε να επιτρέψουν στον επιθεωρητή εργασίας την πρόσβαση στο νοικοκυριό κατά τη διάρκεια της επίσκεψης. Σε περίπτωση άρνησης, ο εργοδότης πρέπει να δώσει τη δυνατότητα να γίνει η συνάντηση σε άλλο χώρο. Η συγκεκριμένη μέθοδος είχε καλά αποτελέσματα αλλά εξακολουθεί να υπολείπεται ως προς τη χαρτογράφηση πιθανών χώρων εντοπισμού αδήλωτων οικιακών εργαζομένων.

Ένα πρόβλημα σε πολλές χώρες είναι η βία κατά των επιθεωρητών όταν διενεργούνται επισκέψεις σε τομείς υψηλού κινδύνου και αφορούν παράνομες επιχειρήσεις, και όχι μόνο. Οι πλέον σοβαρές περιπτώσεις αναφέρθηκαν στη Γαλλία, όπου δύο επιθεωρητές εργασίας σκοτώθηκαν σε μία φάρμα του Dordogne, αλλά κυρίως παρατηρούνται συχνά λεκτικές απειλές. Για το λόγο αυτό, σε χώρες όπως η Πολωνία και η Πορτογαλία οι έλεγχοι διενεργούνται πάντα από δύο επιθεωρητές¹¹⁴ ή οι επιθεωρητές έχουν κινητά τηλέφωνα. Είναι σύνηθες να συνοδεύονται από αστυνομικούς όταν αναμένεται παρενόχληση.¹¹⁵

¹¹¹ Άρθρο 35 του Ποινικού Εργατικού Κώδικα.

¹¹² Το Άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου προβλέπει τα ακόλουθα: “(1) κάθε άνθρωπος απολαμβάνει το δικαίωμα του σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής του ζωής, της κατοικίας του και της αλληλογραφίας του. (2) οιαδήποτε επέμβαση δημόσιας αρχής κατά την άσκηση του δικαιώματος αυτού επιτρέπεται μόνο εφόσον είναι σύμφωνη με το νόμο και αναγκαία σε δημοκρατική κοινωνία για την προστασία σημαντικών συμφερόντων εθνικής ασφάλειας, δημόσιας ασφάλειας ή οικονομικής ευημερίας της χώρας, για την πρόληψη της διασάλευσης της τάξης ή εγκληματικών πράξεων ή για την προστασία της υγείας ή των χρηστών ηθών, ή για την προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών των άλλων.”

¹¹³ Στη Λετονία, για παράδειγμα, υποβλήθηκαν μόνο 2 καταγγελίες από οικιακούς εργαζομένους το 2011, ενώ στην Πορτογαλία κάτω από 20 και καμία στην Ισπανία.

¹¹⁴ Πληροφορίες από την κυβέρνηση.

¹¹⁵ Μετά από τη σύσταση μιας ομάδας εργασίας το 2005, η Επιτροπή Ανώτερων Επιθεωρητών Εργασίας απέστειλε ένα ερωτηματολόγιο στα Κράτη Μέλη ώστε να συμπληρωθεί με πληροφορίες για περιστατικά βίας κατά επιθεωρητών. Μεταξύ 25 απαντήσεων, μόνο 2 χώρες δήλωσαν ότι δεν είχε παρατηρηθεί βία την επικράτειά τους. Οι πράξεις που αναφέρθηκαν αφορούσαν κυρίως παρεμπόδιση της επίσκεψης επιθεώρησης και λεκτική βία. Δεν επισημάνθηκε σχετική διαφορά μεταξύ Βόρειας και Νότιας Ευρώπης ούτε μεταξύ νεότερων και παλαιότερων Κρατών Μελών, ενώ τα περιστατικά βίας αφορούν κυρίως σε πολυ μικρές εταιρείες και σε κλάδους όπως κατασκευές, φιλοξενία, και γεωργία. Η ίδια Επιτροπή επεξεργάστηκε έναν οδηγό καλής πρακτικής σε σχέση με την αξιολόγηση, πρόληψη και αντιμετώπιση βίαιων συμπεριφορών.

Εμπειρίες από άλλα συστήματα επιθεώρησης θα μπορούσαν να προσαρμοστούν στην επιθεώρηση εργασίας, βελτιώνοντας έτσι την αποτελεσματικότητά της. Σε μία τέτοια περίπτωση, διοργανώθηκε στην Εσθονία το 2008 μία πρωτοβουλία όπου οι φορολογικές και τελωνειακές αρχές ειδοποίησαν 1.000 επιχειρήσεις που κατέβαλαν μισθούς κάτω των κλαδικών να δικαιολογήσουν τη διαφορά. Ως αποτέλεσμα, 46 τοις εκατό των εταιρειών που τους είχε γίνει γνωστοποίηση προσάρμοσαν τους μισθούς και αύξησαν τα ποσά που δήλωναν. Η συγκεκριμένη πρωτοβουλία ήταν αποτελεσματική για τον έλεγχο της μερικής δήλωσης αποδοχών.¹¹⁶

3.4. Εργαλεία και τεχνική υποστήριξη για τους επιθεωρητές εργασίας

Το πρώτο και βέλτιστο εργαλείο στη διάθεση των επιθεωρητών εργασίας για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, είναι ο νόμος. Η κοινοτική νομοθεσία παρέχει χρήσιμους κανόνες για τον έλεγχο της νομιμότητας των εργασιακών σχέσεων, όπως η υποχρέωση για τον εργοδότη να ενημερώνει τον εργαζόμενο για τους εφαρμοστέους όρους στη σύμβασή του όπως ορίζεται στην Οδηγία Αρ. 91/533/EEC του Συμβουλίου.

Ορισμένες νομοθετικές διατάξεις μπορούν όντως να βοηθήσουν στην αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, του ψευδώς ανεξάρτητου καθεστώτος, όπως νομικά τεκμήρια που εδραιώνουν την ύπαρξη σχέσης απασχόλησης¹¹⁷ όπως προβλέπεται στη Σύσταση της ΔΟΕ 2006 (Αρ. 198). Σε χώρες όπως η Πορτογαλία υπάρχει νομικό τεκμήριο περί ύπαρξης σύμβασης απασχόλησης όταν είναι επαληθεύσιμοι δύο ή περισσότεροι δείκτες εντοπισμένοι στη νομοθεσία.¹¹⁸ Στην Ισπανία, τα επίπεδα υπεργολαβίας περιορίστηκαν στον κλάδο των κατασκευών και ορίστηκαν οι έννοιες του εργολήπτη/εργολάβου, υπεργολάβου και ανεξάρτητου εργαζομένου, διευκολύνοντας έτσι την επιτήρηση της συμμόρφωσης και την επιβολή του νόμου.¹¹⁹

Σχεδιάστηκαν τεχνικά εργαλεία για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, συμπεριλαμβάνοντας χάρτες προγραμματισμού, κριτήρια επιλογής επιχειρήσεων, επιχειρησιακές κατευθύνσεις, ερωτηματολόγια και σενάρια συνεντεύξεων, πρωτόκολλα επίσκεψης και διαδικασίες παρακολούθησης (follow up) επίσκεψης. Αναφορικά με το

¹¹⁶ Τράπεζα γνώσεων Eurofound.

¹¹⁷ Π.χ. Το Άρθρο 6 (3) της Οδηγίας 96/52/EC ορίζει ότι ένα νομικό τεκμήριο της σχέσης απασχόλησης υπηκόων τρίτης χώρας ελάχιστης διάρκειας τριών μηνών θα πρέπει να τεκμαίρεται, εκτός αν οιοδήποτε από τα δύο μέρη μπορεί να αποδείξει το αντίθετο. Τα κοινά κριτήρια για τον καθορισμό της φύσης μιας επαγγελματικής σχέσης είναι ο δεσμός εξάρτησης από το ένα μέρος προς το άλλο. Η νομοθεσία του Βελγίου της 25ης Αυγούστου 2012 θεσπίζει νομικό τεκμήριο όταν ισχύουν περισσότερα από το ήμισυ των προκαθορισμένων κριτηρίων επί εξάρτησης. Αυτά τα κριτήρια είναι, για παράδειγμα, η απουσία οικονομικού ρίσκου για τον ανεξάρτητο, ή η απουσία οποιασδήποτε δυνατότητας να καθορίσει το τίμημα για τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Το τεκμήριο ισχύει μόνο σε ορισμένους κλάδους (κατασκευές, κτηματομεσιτικά, επιτήρηση, μεταφορές και καθαριότητα). Βλέπε επίσης Casale, G., (2011) *the Employment Relationship. A Comparative overview*, Hart Publishing, Oxford, ILO, Geneva.

¹¹⁸ Άρθρο 12 του Εργατικού Κώδικα, εγκρίθηκε με το Ν. 7/2009 της 12ης Φεβρουαρίου 2009. Το τεκμήριο μπορεί να θεμελιωθεί στη βάση των κάτωθι δεικτών: όταν η δραστηριότητα διενεργείται σε χώρο που ανήκει ή που ορίζεται από τον δικαιούχο, όταν ο εξοπλισμός εργασίας και τα εργαλεία είναι ιδιοκτησία του τελευταίου, οι ώρες εργασίας καθορίζονται από τον δικαιούχο, η ισόποση πληρωμή σε περιοδική βάση ως αντιστάθμιση για την εργασία που παρέχεται ή όταν ο πάροχος εργασίας κατέχει θέση διοίκησης στην οργανωτική δομή του διακιούχου της δραστηριότητας.

¹¹⁹ Πράξη 32/2006 της 18ης Οκτωβρίου 2006.

τελευταίο, στην Ιρλανδία, οι επιθεωρητές της NERA διεξάγουν επιθεωρήσεις χρησιμοποιώντας συμφωνηθείσες διαδικασίες διαχείρισης υποθέσεων –όπου συμπεριλαμβάνονται ερωτηματολόγια επιθεώρησης και ερωτηματολόγια– σχετικά με τον τρόπο διεξαγωγής της επίσκεψης και την παρακολούθηση των υποθέσεων μη συμμόρφωσης. Στο Βέλγιο, η SIRS (Υπηρεσία Πληροφόρησης και Κοινωνικής Έρευνας)¹²⁰ σχεδιάζει κοινά εργαλεία για τις Επιθεωρήσεις, όπως εγχειρίδια για τις ερευνητικές εξουσίες των επιθεωρητών σύμφωνα με τον Ποινικό Κώδικα για την Απασχόληση και την Κοινωνική Ασφάλιση, οδηγίες για μηνιαίους ελέγχους, οδηγίες για την παραγωγή και επικοινωνία στατιστικών στοιχείων, και ένα εγχειρίδιο χρήσης κοινών εντύπων, μεταξύ άλλων. Οδηγίες για τη νομική ερμηνεία (π.χ. Οδηγός για τη Διακρατική απόσπαση εργαζομένων, 2009), περιοδική πληροφόρηση όπως τα ενημερωτικά δελτία της CODAF, έκτακτα νέα για την επιχείρηση της επιθεώρησης, νομολογία και δελτία τύπου για την αδήλωτη εργασία, και, επιπρόσθετα, η περιφερειακή μόνιμη γραμματεία της CODAF είναι στη διάθεση των επιθεωρητών για το χειρισμό νομικών και τεχνικών θεμάτων στις πιο δύσκολες υποθέσεις.¹²¹ Επίσης, στο Βέλγιο, υπάρχει ένα παρατηρητήριο απάτης στο σώμα επιθεώρησης του ONEM, που αναλύει νέες μορφές απάτης και αναπτύσσει εργαλεία ελέγχου. Με τη δοκιμασία UNIZO υπάρχει η δυνατότητα να προσδιοριστεί η φύση μιας συμβατικής σχέσης μέσω της χρήσης μαθηματικής φόρμουλας που καταλήγει στο αν ένα άτομο είναι υπάλληλος ή αυτοαπασχολούμενος.¹²² Το 2006, η Ισπανία σχεδίασε έναν επιχειρησιακό οδηγό για τον έλεγχο της παράτυπης οικονομίας και της εργασίας διακινούμενων ατόμων, ο οποίος συμπληρώθηκε από επιχειρησιακά κριτήρια το 2007¹²³ και στη Γαλλία οι επιθεωρητές εργασίας τυγχάνουν μόνιμης νομικής και μεθοδολογικής στήριξης μέσω διυπουργικών οδηγιών.¹²⁴ Στην Πορτογαλία, η Κεντρική Διεύθυνση για τη Στήριξη των Δραστηριοτήτων Επιθεώρησης, υπό την αιγίδα της εθνικής Αρχής για τις Συνθήκες Εργασίας, τηρεί βάση δεδομένων αναφορικά με τη νομοθεσία, τη νομολογία και τις συλλογικές συμβάσεις σε intranet, στο οποίο εσωτερικό δίκτυο φορτώνονται και όλα τα μεθοδολογικά εργαλεία.¹²⁵

¹²⁰ Δημόσια υπηρεσία που συστάθηκε από τον Προγραμματικό Νόμο της 27ης Δεκεμβρίου 2006 υπό τα Υπουργεία Εργασίας, Κοινωνικών Υποθέσεων, Δικαιοσύνης, το αρμόδιο Υπουργείο και Υφυπουργείο για τον συντονισμό των υπηρεσιών κοινωνικής ασφάλισης και την καταπολέμηση της απάτης στην κοινωνική ασφάλιση.

¹²¹ Εθνική μελέτη.

¹²² Bronstein, A. (2009), ό.π.

¹²³ Εθνική μελέτη.

¹²⁴ Π.χ. Εγκύκλιος της 11ης Φεβρουαρίου 2011 για την εφαρμογή του εθνικού σχεδίου δράσης κατά της παράνομης εργασίας 2013-2015, που υπέγραψαν τα υπουργεία οικονομίας και οικονομικών, προϋπολογισμού, εσωτερικών και εργασίας).

¹²⁵ Πληροφορίες από την κυβέρνηση.

Κώδικες πρακτικής της Εθνικής Αρχής για τα Δικαιώματα στην Απασχόληση NERA ¹²⁶

Η NERA έχει συντάξει έναν Κώδικα Πρακτικής και ένα έγγραφο Οδηγό για Επιθεωρήσεις για εργοδότες, και τα δύο διαθέσιμα στον ιστότοπό της. Ο Κώδικας πρακτικής που προσδιορίζει το καθεστώς απασχόλησης ή αυτοαπασχόλησης, συντάχθηκε στο πλαίσιο του Προγράμματος για Ευημερία και Δικαιοσύνη και επικαιροποιήθηκε από την Ομάδα Παρακολούθησης για την Κρυφή Οικονομία το 2007, και στοχεύει στην εξαίρεση των παρανοήσεων ως προς το ποιος είναι αυτοαπασχολούμενος και ποιος εξαρτώμενος εργαζόμενος. Ο κώδικας ορίζει κριτήρια ως προς το αν ένα άτομο είναι απασχολούμενος υπάλληλος¹²⁷ ή αυτοαπασχολούμενος, προειδοποιεί για τις συνέπειες που απορρέουν από τον προσδιορισμό του καθεστώτος απασχόλησης και παρέχει στοιχεία επικοινωνίας με οργανισμούς σε περίπτωση αμφιβολίας.

Οι βάσεις δεδομένων με πληροφορίες για επιχειρήσεις, χώρους εργασίας, επισκέψεις επιθεώρησης και διαδικασίες αποτελούν πολύτιμα εργαλεία και είναι διαθέσιμα στις περισσότερες Επιθεωρήσεις Εργασίας, αν και το επίπεδο εξειδίκευσης και πληρότητας διαφέρει.¹²⁸ Οι ΤΠΕ μπορούν να βελτιώσουν την απόδοση της επιθεώρησης εργασίας, όχι μόνο στον εντοπισμό αδήλωτης εργασίας αλλά και στην αποτροπή της μη συμμόρφωσης. Στην Ολλανδία, για παράδειγμα, υπάρχει μητρώο με στοιχεία ταυτοποίησης ατόμων στους οποίους έχουν επιβληθεί πρόστιμα για απάτη, και ενημερώνονται οι αρχές επιθεώρησης εργασίας και οι φορολογικές αρχές κάθε φορά που το άτομο αυτό καταχωρίζει μία καινούρια εταιρεία προσωρινής απασχόλησης. Στο Βέλγιο, οι επιθεωρητές χρησιμοποιούν κωδικοποιημένα ενοποιημένα μοντέλα με ατομική ηλεκτρονική υπογραφή προκειμένου να αναφέρουν αδικήματα στο αρμόδιο για την επιβολή προστίμων σώμα. Στην Ιρλανδία, από τον Απρίλιο του 2012 είναι διαθέσιμο ένα διαδικτυακό εργαλείο για την καταχώρηση εργοταξίων, στο οποίο έχει πρόσβαση η επιθεώρηση εργασίας και παρέχει μια καλή βάση για τον προγραμματισμό παρεμβάσεων στον εν λόγω κλάδο.¹²⁹ Προγράμματα λογισμικού μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη χαρτογράφηση κινδύνων μη συμμόρφωσης, επιλογή στόχων και γενικά στήριξη όταν ερευνούνται εταιρείες ή νομικά πρόσωπα, όμως λιγοστά σώματα επιθεώρησης εργασίας χρησιμοποιούν πλήρως αυτά τα εργαλεία, στο βαθμό που τα χρησιμοποιούν οι φορολογικές αρχές. Στην Ιρλανδία, για παράδειγμα, η αρχή Εσόδων εξετάζει τα ηλεκτρονικά συστήματα επιχειρήσεων, αντιγράφει και φορτώνει ηλεκτρονικά δεδομένα για περαιτέρω ανάλυση χρησιμοποιώντας αυτοματοποιημένες τεχνικές νοημοσύνης με την υποστήριξη υπολογιστή. Οι ψηφιακές πληροφορίες που εξάγονται αποθηκεύονται σε συσκευές κρυπτογραφημένης αποθήκευσης, παρέχοντας εγγύηση για την εμπιστευτικότητα των δεδομένων.

Μετρώντας τα κατ'ελάχιστον κόστη δραστηριότητας υπό την προϋπόθεση ότι τηρούνται όλες οι εργασιακές υποχρεώσεις, οι Επιθεωρήσεις Εργασίας μπορούν να στηριχθούν στον εντοπισμό απάτης. Στην Ιταλία, σχεδίασαν ένα εργαλείο για τη μέτρηση του κόστους εργασίας στον κατασκευαστικό κλάδο το 2010 κατόπιν συμφωνίας σε επίπεδο κοινωνικών εταίρων επί καθορισμένου ελάχιστου κόστους εργασίας αναφοράς Η *Cassa*

¹²⁶ Εθνική μελέτη.

¹²⁷ Τα κριτήρια έχουν ως εξής: Κάποιος υπό τον έλεγχο κάποιου άλλου, ο οποίος διευθύνει ως προς τον τρόπο, το χρόνο και τον τόπο διεξαγωγής της εργασίας, παρέχει μόνο έργο, λαμβάνει έναν πάγιο περιοδικό μισθό, δεν μπορεί να αναθέσει υπεργολαβικά την εργασία, δεν παρέχει υλικά ή εξοπλισμό για τη θέση εργασίας, δεν εκτίθεται σε προσωπικό οικονομικό κίνδυνο κατά την εκτέλεση της εργασίας, εργάζεται προκαθορισμένες ώρες ή για ένα συγκεκριμένο αριθμό ωρών την εβδομάδα ή το μήνα κλπ.

¹²⁸ Η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού για τη διαχείριση και παραγωγή πληροφοριών αποτελεί πρόσκληση για κάποιες Επιθεωρήσεις Εργασίας. Ακόμα κι αν ένα λογισμικό ανταποκρίνεται στις βασικές ανάγκες, δεν αξιοποιείται πλήρως εξαιτίας έλλειψης προέκτασης δεδομένων και έλλειψης αυτοματοποιημένων επιλογών πληροφοριών.

¹²⁹ Εθνικές μελέτες.

Edile (οργανισμός κοινωνικής ασφάλισης) βεβαιώνει σε επίπεδο επαρχίας αν μία εταιρεία συμμορφούται ως προς αυτά τα κόστη, και σε αυτή την περίπτωση δίνεται η δυνατότητα έκπτωσης στις ασφαλιστικές εισφορές. Οι εταιρείες όπου τα κόστη είναι χαμηλότερα, θα πρέπει να εξηγήσουν τον λόγο για τη διαφορά. Σε περίπτωση μη πειστικών εξηγήσεων, ακολουθεί δήλωση παρατυπίας η οποία αναιρείται μόνο αν η εταιρεία πληρώσει τη διαφορά ανάμεσα στα δηλωθέντα κόστη και το αναμενόμενο επίπεδο κόστους.¹³⁰ Σε μία άλλη περίπτωση στην Πορτογαλία, η Αρχή για τις Συνθήκες Εργασίας κατάρτισε μαζί με κλαδικούς κοινωνικούς εταίρους έναν πίνακα αναφοράς για την ιδιωτική ασφάλεια, στον οποίο λαμβάνονται υπόψη μεταξύ άλλων δείκτες όπως κατώτατοι μισθοί με βάση συλλογικές συμβάσεις, ασφαλιστικές εισφορές, ασφάλεια επί εργατικών ατυχημάτων, ιατρική παρακολούθηση. Όταν μία επιχείρηση ή μία δημόσια υπηρεσία επιλέγει πάροχο υπηρεσιών ασφαλείας, γίνεται σύσταση η επιλογή να μην είναι χαμηλότερη του κατώτατου κόστους. Ζητώντας από τις εταιρείες πελάτες ή τα υπουργεία να δουν τις εμπορικές συμβάσεις όπου ορίζεται το τίμημα, οι επιθεωρητές εργασίας μπορούν να υπολογίσουν αν υπάρχει περιθώριο κέρδους για τον πάροχο υπηρεσιών ασφαλείας. Αν όχι, ο πάροχος θα επιλεγεί για περαιτέρω επιθεώρηση και θα σημειωθεί ως στόχος υψηλού κινδύνου υπό αυστηρή παρατήρηση.

Μερικές φορές, καινούριες τυπικές υποχρεώσεις για τους εργοδότες μπορεί να φανούν χρήσιμες στο πεδίο του ελέγχου. Στην Ελλάδα, υιοθετήθηκε ένα μέτρο με την ψήφιση του Ν. 3996/2011, στο πλαίσιο του δεύτερου μνημονίου της ελληνικής κυβέρνησης με την Τρόικα. Επιχειρήσεις από κλάδους επιλέξιμους με υπουργική απόφαση πρέπει να χρησιμοποιούν ηλεκτρονικές κάρτες εργασίας για την καταγραφή του συνόλου του ωραρίου εργασίας. Η προσχώρηση στο μέτρο αντισταθμίζεται με μείωση του έμμεσου κόστους εργασίας, ενώ η μη συμμόρφωση τιμωρείται με αυστηρές κυρώσεις. Στις κάρτες εργασίας εμφανίζονται αυτόματα οι ώρες άφιξης, αναχώρησης και διαλειμμάτων των εργαζομένων. Οι πληροφορίες στέλνονται ηλεκτρονικά σε μία κοινή βάση δεδομένων στην οποία έχουν πρόσβαση το ΣΚΕΕ, το ΙΚΑ και το ΕΤΑΜ.¹³¹ Στο Βέλγιο, με το νόμο της 27ης Δεκεμβρίου 2012, εισήχθη η υποχρέωση καθημερινής καταχώρισης σε μητρώο όλων των ατόμων σε εργοτάξια με δύο τουλάχιστον επιχειρηματίες σε ταυτόχρονη ή διαδοχική εργασία ή όταν η επιφάνεια είναι τουλάχιστον 1000 m².

Επίσης, η χρήση ηλεκτρονικών συσκευών μπορεί να διευκολύνει τη δουλειά των επιθεωρητών εργασίας, όπως συμβαίνει με τον έλεγχο της υπερωριακής εργασίας των εργαζομένων στις οδικές μεταφορές σύμφωνα με τον κοινοτικό Κανονισμό Αρ. 561/2006,¹³² με τους επιθεωρητές να έχουν πρόσβαση στους ηλεκτρονικούς ταχογράφους με χρήση κάρτας εξουσιοδότησης, και άμεση ανάγνωση της κατανομής του χρόνου ή δυνατότητα μεταφόρτωσης σωρευτικών δεδομένων για την ανάλυση των διαστημάτων εργασίας και ανάπαυσης, με χρήση λογισμικού.

3.5. Προγράμματα κατάρτισης για τους επιθεωρητές εργασίας

Η αδήλωτη εργασία περιλαμβάνεται στα προγράμματα κατάρτισης σε πολλές Επιθεωρήσεις Εργασίας, και ως αρχική και ως συνεχιζόμενη κατάρτιση. Για παράδειγμα,

¹³⁰ Τράπεζα γνώσεων Eurofound.

¹³¹ Τράπεζα γνώσεων Eurofound.

¹³² Κανονισμός (ΕΚ) Αριθ. 561/ 2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαρτίου 2006, για την εναρμόνιση ορισμένων κοινωνικών διατάξεων που ρυθμίζουν τις οδικές μεταφορές και για την τροποποίηση των Κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΚ) Αριθ. 3821/85 και (ΕΚ) Αριθ. 2135/98 και την κατάργηση του κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΟΚ) Αριθ. 3820/85, που δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα L102, της 11ης Απριλίου 2006.

στη Γαλλία και την Πορτογαλία, κατά τη διάρκεια της αρχικής κατάρτισης, αφιερώνουν δύο εβδομάδες κατά μέσο όρο για την ενημέρωση των νεοδιορισθέντων επιθεωρητών ως προς τον τρόπο εντοπισμού και τη χρήση διαφορετικών τεχνικών για τη διερεύνηση της απάτης, με ιδιαίτερη προσοχή στις άτυπες μορφές εργασίας κατά παραβίαση της νομοθεσίας, όπως η ψευδο-αυτοαπασχόληση και η άτυπη απασχόληση. Πάνω στο τελευταίο, το ήμισυ των επιθεωρητών εργασίας έχει λάβει εκτενή κατάρτιση σε θέματα απάτης στην εργασία.¹³³

Στη Γαλλία, οι εκπαιδευτές είναι έμπειροι επιθεωρητές εργασίας, δικαστικοί και εκπρόσωποι άλλων σωμάτων επιτήρησης. Το ινστιτούτο INTEFP (Εθνικό Ινστιτούτο για την Εργασία, την Απασχόληση και την Επαγγελματική Κατάρτιση) παρέχει δια-θεσμικά προγράμματα εξειδικευμένης κατάρτισης, με αντικείμενο την ανάλυση υποθέσεων παράνομης εργασίας, τη βελτίωση στη συλλογή αποδεικτικών στοιχείων και στις τεχνικές συνέντευξης. Το πρόγραμμα περιλαμβάνει μαθήματα σε μεθοδολογίες ελέγχου, οδικές μεταφορές, διεθνή παροχή υπηρεσιών, ψευδο-υπεργολαβία, γεωργία και παράνομη άσκηση ρυθμισμένων επαγγελματιών όπως οδηγός ασθενοφόρου και πάροχος ιδιωτικής ασφάλειας. Ένα νέο Δια-περιφερειακό κέντρο κατάρτισης (CIF) που εγκαινιάστηκε στο Μονπελιέ το 2011 σε συνεργασία με την Εθνική Σχολή Ανταγωνισμού, Κατανάλωσης και Καταστολής Απάτης (ENCRF), έγινε η απαρχή για κοινή κατάρτιση επιθεωρητών εργασίας και οικονομικών επιθεωρητών. Το εθνικό δίκτυο σχολών δημόσιας διοίκησης επίσης οργανώνει κοινά προγράμματα κατάρτισης για δημοσίους υπαλλήλους που ευρίσκονται σε δοκιμαστική περίοδο, συμβάλλοντας στη διαμόρφωση νοοτροπίας μελλοντικής συνεργασίας. Το 2012 εκπαιδεύτηκαν 700 αξιωματικοί.¹³⁴

Στην Ολλανδία και την Ισπανία,¹³⁵ η κατάρτιση είναι εξίσου υψηλή στον εντοπισμό της απάτης. Η Ισπανία εκπαιδεύει τους επιθεωρητές της στη διασταύρωση των πηγών δεδομένων όπως δήλωση εισοδημάτων και ημερολόγια λογιστικής. Στο Βέλγιο, σε κάθε γραφείο υπάρχει μία μόνιμη ομάδα κατάρτισης για τη διοργάνωση τακτικών προγραμμάτων κατάρτισης σε καινούρια αντικείμενα, για παράδειγμα “proces-verbal” (πρακτικά). Στη Δημοκρατία της Τσεχίας πρόσφατα (2012) έγινε μετάταξη, και στη συνέχεια κατάρτιση, 178 ανώτερων υπάλληλων για την απασχόληση στο Γραφείο Επιθεώρησης Εργασίας του Κράτους.

Εξαιτίας της οικονομικής κρίσης, όμως, ορισμένες χώρες δεν είναι σε θέση να παρέχουν κατάρτιση στους επιθεωρητές. Στη Ρουμανία, τα τελευταία τέσσερα χρόνια οι επιθεωρητές εργασίας δεν έχουν λάβει πραγματική κατάρτιση στην αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, γεγονός που αποδυναμώνει κατά πολύ τις δυνατότητές τους. Προγράμματα κατάρτισης στο παρελθόν, περιελάμβαναν ολοκληρωμένη πληροφόρηση στην τυπολογία και αιτιολογία της αδήλωτης εργασίας, στη νομοθεσία και διαδικασίες επιθεώρησης.

Χρειάζεται να ενισχυθούν οι ικανότητες των επιθεωρητών εργασίας στη χρήση ήπιων δεξιοτήτων προκειμένου για τη διενέργεια επισκέψεων ελέγχου επιθεώρησης εργασίας, καθώς θα έρχονται αντιμέτωποι τακτικά με απρόθυμους να συνεργαστούν εργοδότες, πενιχρά πληροφορημένους εργαζομένους, διακινούμενους εργαζομένους, με ενδεχόμενα προσκόμματα στην επιθεώρηση. Μεικτά κλίμακια επισκέψεων με άλλες υπηρεσίες, απαιτούν αυξημένη αυτοπεποίθηση και θετική στάση, για το οποίο προτείνεται να υπάρξει και κατάρτιση.

¹³³ Πληροφορίες από κυβερνήσεις.

¹³⁴ Εθνική μελέτη.

¹³⁵ Διεθνείς μελέτες.

Πρόσφατα, σε επίπεδο ΕΕ, το έργο Euro Detachment¹³⁶ με συντονιστικούς φορείς τα INTEFP και ASTREES της Γαλλίας, παρείχε κατάρτιση σε 30 επιθεωρητές εργασίας και άλλους αξιωματούχους από πέντε χώρες¹³⁷ με αντικείμενο τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού κεκτημένου στην απόσπαση εργαζομένων, ενισχύοντας τις δυνατότητες επιτήρησης στην εφαρμογή της Οδηγίας 96/71. Το πρόγραμμα κατάρτισης σχεδιάστηκε στη βάση της προσέγγισης επίλυσης προβλημάτων και περιελάμβανε επισκέψεις εμβάπτισης στις οποίες οι συμμετέχοντες είχαν τη δυνατότητα να παρατηρήσουν συναδέλφους να αντιμετωπίζουν πραγματικές υποθέσεις. Δημιουργήθηκε ένας διαδραστικός ιστότοπος για την προαγωγή της συνεργασίας μεταξύ επιθεωρητών από τις συμμετέχουσες χώρες. Δίκτυα όπως το RIIFT (Διεθνές Δίκτυο Φορέων Κατάρτισης στον τομέα της Εργασίας¹³⁸) επίσης βοηθούν διευκολύνοντας την ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ σχολών ή τμημάτων κατάρτισης της επιθεώρησης εργασίας, και άλλων φορέων διοίκησης της εργασίας για τις πρακτικές και τα εργαλεία που χρησιμοποιούν, με στόχο την οικοδόμηση μιας διεθνούς κοινότητας πρακτικής στις στρατηγικές κατάρτισης.

Σε ότι αφορά την πιθανότητα ευρωπαϊκής κατάρτισης, οι χώρες που συμμετείχαν στη μελέτη εξέφρασαν επιφύλαξη, καθώς τα νομοθετικά πλαίσια διαφοροποιούνται και δεν έχουν κοινή βάση πέρα από τους συγκεκριμένους όρους της Οδηγίας για την απόσπαση εργαζομένων. Σε αντίθεση με το ισχύον καθεστώς στον τομέα της υγιεινής και ασφάλειας στην εργασία, οι ίδιες οι Επιθεωρήσεις Εργασίας είναι διαφοροποιημένες και οι φορείς που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας και της απάτης στην κοινωνική ασφάλιση, επίσης διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Εντούτοις, εκφράστηκαν θετικά στο θέμα της κατάρτισης σε ήπιες δεξιότητες ή στην ανταλλαγή εμπειριών, αλλά και για την πιθανότητα διεξαγωγής εργαστηρίων για τον καθορισμό στρατηγικών με συμμετοχή ιθυνόντων λήψης αποφάσεων.

4. Προσεγγίσεις πρόληψης για την αδήλωτη εργασία

4.1. Κίνητρα για συμμόρφωση

Αν και πολλά από τα μέτρα που προβλέπονται στο νομικό σύστημα δεν είναι υπό την άμεση χρήση ή έλεγχο των Επιθεωρήσεων Εργασίας, βοηθούν τη δράση τους και τίθενται σε εφαρμογή στοχεύοντας στη μείωση του φαινομένου. Τέτοια μέτρα είναι:

- Η μείωση των διοικητικών βαρών για τις επιχειρήσεις. Στην Ουγγαρία, οι εργοδότες έχουν τη δυνατότητα υπογραφής απλοποιημένων συμβάσεων για εποχική εργασία (γεωργία και τουρισμός) και δηλώνουν τους εργαζομένους μέσω γραπτού μηνύματος ή ηλεκτρονικά σε ένα σύστημα πύλης πελατών.¹³⁹ Οι φόροι καταβάλλονται σε ημερήσια βάση εισάγοντας έναν κωδικό στο γραπτό μήνυμα ή στην πύλη του συστήματος. Μεταξύ 1ης Αυγούστου και 31ης Δεκεμβρίου 12,5 εκατομμύρια ημέρες εργασίας καταγράφηκαν με αυτή τη μέθοδο.¹⁴⁰

¹³⁶ <http://www.eurodetachment-travail.eu>.

¹³⁷ Βέλγιο, Γαλλία, Λουξεμβούργο, Πολωνία, Πορτογαλία και Ισπανία.

¹³⁸ <http://riift.itcilo.org>.

¹³⁹ Απλουστευμένη πράξη Simplified Employment Act (Act 2010/LXXV) καθιερώθηκε την 1η Αυγούστου 2010, τροποποιήθηκε στις 29 Δεκεμβρίου 2011.

¹⁴⁰ Τράπεζα γνώσεων Eurofound.

- Η διευκόλυνση σύστασης νέων επιχειρήσεων. Στην Πορτογαλία, μία επιχείρηση μπορεί να συσταθεί σε μερικές ώρες σε υπηρεσία μίας στάσης, παραλαμβάνοντας όλα τα απαιτούμενα έγγραφα για άμεση λειτουργία.¹⁴¹
- Η απλοποίηση της συμμόρφωσης. Στην Ισπανία, με ένα μοναδικό αίτημα ο ενδιαφερόμενος μπορεί να παραλάβει ενιαίο πιστοποιητικό φορολογικής, ασφαλιστικής και εργασιακής συμμόρφωσης.¹⁴² Στο Λουξεμβούργο απλοποιήθηκε το 1999 η καταγραφή οικιακών εργαζομένων. Ο εργοδότης πληρώνει τον καθαρό μισθό στον οικιακό εργαζόμενο, συμπληρώνει μία δήλωση και τη στέλνει στον ασφαλιστικό φορέα (CCSS) ο οποίος υπολογίζει απευθείας το μεικτό μισθό και εισπράττει την εισφορά από τον εργοδότη. Κάθε έξι μήνες αποστέλλεται μία δήλωση και στα δύο μέρη της εργασιακής σχέσης με πληροφορίες για τα καταβληθέντα ποσά.¹⁴³ Και στο Βέλγιο λειτουργεί απλοποιημένο σύστημα δήλωσης, το LIMOSA.¹⁴⁴ Οι εργοδότες καταγράφουν ηλεκτρονικά νέους απασχολούμενους και το σύστημα το κοινοποιεί αυτόματα σε όλους τους ασφαλιστικούς φορείς.¹⁴⁵
- Κίνητρα για αγοραστές ή για εργαζομένους. Στο Βέλγιο και στη Γαλλία, η κυβέρνηση εφάρμοσε τα “*titres-service*” (επιταγές υπηρεσιών/“εργόσημο”) για να ενθαρρύνει τους πολίτες να πάνε να κάνουν χρήση αδήλωτης οικιακής εργασίας (βλ. κάτωθι πλαίσιο).¹⁴⁶ Η Δανία εφάρμοσε το 1994 το πρόγραμμα “υπηρεσία κατ’οίκον” διαχειριζόμενο από το Γραφείο Εμπορίου και Εταιριών της Δανίας, που δίνει τη δυνατότητα να λάβει κανείς επιδότηση για κηπουρικές εργασίες, καθημερινά ψώνια, μαγείρεμα, καθαριότητα, πλύσιμο ρούχων, μεταφορά παιδιών από και προς το σχολείο, βόλτα ζώων και μεταφορά-μετακόμιση.¹⁴⁷ Στη Φιλανδία, εφαρμόστηκε το 2011 επιστροφή φόρου σε σχέση με τους οικιακούς εργαζόμενους, καθιστώντας μεγαλύτερο πλεονέκτημα για τον κύριο του νοικοκυριού να ζητήσει απόδειξη παρά να χρησιμοποιήσει αδήλωτες υπηρεσίες. Το 2004, περισσότερα από 155.000 νοικοκυριά επωφελήθηκαν από αυτή την πίστωση φόρου. Από το 2009, το πρόγραμμα άρχισε να καλύπτει υπηρεσίες εγκατάστασης και συντήρησης ΤΠΕ στην κατοικία.¹⁴⁸ Παρόμοια προγράμματα υπάρχουν στην Ελβετία.

¹⁴¹ Στο ίδιο.

¹⁴² Στο ίδιο.

¹⁴³ Στο ίδιο.

¹⁴⁴ Ηλεκτρονική ανακοίνωση έναρξης και λήξης της σχέσης εργασίας ανάμεσα σε έναν εργοδότη και έναν αποσπασμένο εργαζόμενο.

¹⁴⁵ Εθνική μελέτη.

¹⁴⁶ Στο ίδιο.

¹⁴⁷ Τράπεζα γνώσεων Eurofound.

¹⁴⁸ Στο ίδιο.

Η επιταγή υπηρεσιών (services voucher) στο Βέλγιο¹⁴⁹

Στο Βέλγιο, επιταγές υπηρεσιών μπορεί να αγοράσει κανείς από καταχωρισμένες επιχειρήσεις (εγκεκριμένες από την Επιτροπή Αναγνώρισης Επιταγών Υπηρεσιών στο Εθνικό Γραφείο Απασχόλησης) για να πληρώσει για υπηρεσίες οικιακής εργασίας. Η κάθε επιταγή αντιστοιχεί σε μία ώρα εργασίας. Η πληρωμή εκπίπτει μερικώς και επιπλέον η καταχωρισμένη εταιρεία δικαιούται κρατικής επιδότησης. Οι εργαζόμενοι υπογράφουν μία σύμβαση απασχόλησης επιταγής υπηρεσιών ορισμένου ή αορίστου χρόνου, πλήρους ή μερικής απασχόλησης, αθροίζουν δικαιώματα κοινωνικής ασφάλισης και είναι ασφαλισμένοι σε περίπτωση εργατικού ατυχήματος. Οι χρήστες συμπληρώνουν ημερομηνία και υπογράφουν την επιταγή και την παραδίδουν στον εργαζόμενο, ο οποίος δίνει την επιταγή στην επιχείρηση, η οποία με τη σειρά της τη στέλνει στην εκδούσα εταιρεία που έχει την ευθύνη για την εξόφληση της αξίας. Οι χρήστες μπορούν να αγοράσουν μέχρι 500 επιταγές το χρόνο. Από τον Ιανουάριο του 2013, η κάθε επιταγή κοστίζει 8,50 ευρώ. Η πρωτοβουλία είχε επιτυχία. Το 2010 πάνω από 136.000 άτομα εργάστηκαν σε αυτές τις εταιρείες. Οι χρήστες αυξήθηκαν από 120.247 το 2004 σε 857.471 μέχρι τον Ιούνιο του 2012.¹⁵⁰

- Η εφαρμογή προληπτικών ελέγχων. Στη Δημοκρατία της Τσεχίας, χάρη στο πρόγραμμα DONEZ η κυβέρνηση ταυτοποίησε περίπου το 10 τοις εκατό των ανθρώπων με πιθανότητα εξαγωγής από το μητρώο ανεργίας λόγω του ότι εργάζονταν αδήλωτα, κατά τους πρώτους πέντε μήνες εφαρμογής του προγράμματος. Το πρόγραμμα υποχρεώνει τον άνεργο να παρουσιάζεται αυτοπροσώπως στο ταχυδρομείο σε συγκεκριμένες αλλά απρόβλεπτες χρονικές στιγμές.¹⁵¹ Στο Βέλγιο, οι εργοδότες που προβαίνουν στην απόσπαση εργαζομένων υποχρεούνται να επιδεικνύουν σε πελάτες του Βελγίου την πιστοποίηση L1, οι οποίοι με τη σειρά τους υποχρεούνται να αναφέρουν στο φορέα κοινωνικής ασφάλισης όλες τις περιπτώσεις αποσπασμένων εργαζομένων για τους οποίους οι εργοδότες δεν επέδειξαν πιστοποίηση. Η μη συμμόρφωση, συνεπάγεται ποινική ευθύνη.
- Ενεργητικά μέτρα για την απασχόληση, δυνάμενα να αποτρέψουν από την ανάληψη αδήλωτης απασχόλησης, όπως το πρόγραμμα δοκιμαστικού επιχειρείν (test trading scheme) στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπου ένας άνεργος μπορεί να υλοποιήσει δοκιμαστικά μία επιχειρηματική ιδέα για αυτοαπασχόληση για μία χρονική περίοδο χωρίς να χάσει το επίδομα ανεργίας, ή όπως στο Βέλγιο, όπου οι μακροχρόνια άνεργοι μπορούν να εργαστούν για συγκεκριμένο αριθμό ωρών το χρόνο σε τομείς όπως η κηπουρική ή η φροντίδα, αφού τοποθετηθούν από ένα τοπικό γραφείο απασχόλησης, πληρώνονται από τους χρήστες με επιταγές που έχουν αγοραστεί στην κοινότητα διαμονής τους, και διατηρούν τα επιδόματα ανεργίας.¹⁵²
- Συνεργατικές σχέσεις όπου οι καταβάλλοντες τα μεγαλύτερα ποσά φόρων δίνουν το καλό παράδειγμα συνεργασίας ανάμεσα στις δημόσιες αρχές και την ιδιωτική πρωτοβουλία. Στην Ισπανία, τα μείζονα ζητήματα που αντιμετωπίζουν εταιρείες αναφοράς συζητώνται σε ένα κοινό φόρουμ με τις αρχές. Αυτό βοηθά τη διοίκηση να κατανοήσει καλύτερα την οπτική των εταιρειών και να έχει ευρύτερη αντίληψη των προβλημάτων σε κάθε κλάδο.¹⁵³

¹⁴⁹ Στο ίδιο.

¹⁵⁰ Πηγή: Federal Public Service for Employment, Labour and Social Concertation (Ομοσπονδιακή Δημόσια Υπηρεσία για την Απασχόληση, την Εργασία και την Κοινωνική Διαβούλευση).

¹⁵¹ Στο ίδιο.

¹⁵² Στο ίδιο.

¹⁵³ Στο ίδιο.

- Η προαγωγή πρωτοβουλιών αυτορύθμισης. Στην Ισπανία, το 2011, κατόπιν του υπ'αρ. 5 Βασιλικού Διατάγματος, της 26ης Μαΐου 2011, δόθηκε η δυνατότητα στους εργοδότες να ρυθμίσουν καταστάσεις αδήλωτης εργασίας. Προσεκλήθησαν να υπογράψουν συμβάσεις εργασίας διάρκειας έξι μηνών τουλάχιστον και να εγγράψουν τους εργαζομένους στην κοινωνική ασφάλιση μέχρι την 31η Ιουλίου 2011. Αν προέβαιναν σε αυτή την ενέργεια, δεν θα επιβάλλονταν κυρώσεις ούτε θα απαιτούνταν η πληρωμή προηγούμενων ασφαλιστικών εισφορών. Μετά το πέρας της προθεσμίας, θα επιβάλλονταν ανελαστικές κυρώσεις.

Στην Ιταλία δόθηκαν στους εργοδότες δημοσιονομικά κίνητρα για τη ρύθμιση παράτυπων διακινούμενων εργαζομένων στις κατασκευές. Το 2001, εφαρμόστηκε μία αυτοματοποιημένη διαδικασία ρύθμισης με την οποία στους εργοδότες που δήλωσαν πρόθυμοι να καταβάλλουν κανονικά φόρους και να δηλώσουν εργαζομένους, δόθηκε γενική αμνηστία σε σχέση με εισφορές και φόρους που δεν είχαν καταβληθεί τα προηγούμενα χρόνια. Επίσης, ξεκίνησε μια διαδικασία προοδευτικής μετάβασης στην τυπική απασχόληση, μέσω εξατομικευμένων σχεδίων που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή για τη Μετάβαση Παράτυπης Εργασίας στην Τυπική Απασχόληση (CLES). Στη συγκεκριμένη επιτροπή μετέχουν στελέχη από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Πολιτικών, το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Χωροταξίας, τον Εθνικό Οργανισμό Κοινωνικής Ασφάλισης (INPS), την Εθνική Υπηρεσία Εργατικών Ατυχημάτων (INAIL), τοπικές μονάδες υγείας, νομαρχίες, δήμοι και σωματεία. Εντούτοις, η πρωτοβουλία δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα.¹⁵⁴ Παρόμοιες πρωτοβουλίες υλοποιήθηκαν στο Βέλγιο, την Ιρλανδία και την Ολλανδία.¹⁵⁵

Υπάρχουν και άλλες πρωτοβουλίες αυτορύθμισης, στοχεύοντας σε διαφορετικούς κλάδους. Στην Πορτογαλία, αυτή η μέθοδος εφαρμόζεται τουλάχιστον από τα τέλη του 1990 με καλά αποτελέσματα. Οι πρωτοβουλίες σχεδιάζονται και παρακολουθούνται με βαθύτατη ανάμειξη των κοινωνικών φορέων. Για παράδειγμα, οι εργοδοτικές οργανώσεις είχαν μεγάλη συμμετοχή και έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στη ρύθμιση του κλάδου της εμπορικής προώθησης προϊόντων (merchandising) όπου η ψευδο-αυτοαπασχόληση ήταν ευρέως διαδεδομένη.

Η τάση απλοποίησης συνυπάρχει με πιο ανελαστικές υποχρεώσεις για τους εργοδότες, ιδιαίτερα την αναγγελία πρόσληψης, την αξιόπιστη καταχώρηση και την αυτοαξιολόγηση. Στη Σλοβακία, για παράδειγμα, από το Δεκέμβριο του 2009, οι εργοδότες σε βιομηχανίες υψηλού κινδύνου υποχρεώνονται να αναφέρουν τις νέες προσλήψεις εργαζομένων στο σώμα επιθεώρησης εργασίας εντός 30 ημερών από την έναρξη της δραστηριότητας.¹⁵⁶

4.2. Μέτρα πρόληψης της επιθεώρησης εργασίας

Οι Επιθεωρήσεις Εργασίας έχουν αναλάβει πρωτοβουλίες όπως εκστρατείες μέσω του τύπου, συμφωνίες εταιρικής σχέσης, προκειμένου να ενθαρρύνουν την εγγραφή αδήλωτων εργαζομένων. Αυτή η προληπτική προσέγγιση έχει την πρόθεση να αλλάξει συμπεριφορές εντός της κοινότητας. Για παράδειγμα, το σώμα επιθεώρησης εργασίας στην Πολωνία δημοσιεύει υλικό που αφορά στην πρόληψη παράτυπης απασχόλησης και παρέχει κατάρτιση επί του θέματος στους κοινωνικούς εταίρους και άλλες δημόσιες αρχές που είναι

¹⁵⁴ Τράπεζα γνώσεων Eurofound.

¹⁵⁵ Αυτές οι πρωτοβουλίες δεν στέφονται πάντα με επιτυχία, και στις δύο περιπτώσεις της Ισπανίας και της Ιταλίας, η συμμετοχή των εργοδοτών ήταν μικρή. Στην Ιταλία, για παράδειγμα, το 2002, υποβλήθηκαν 800 αιτήσεις, για 1.500 άτομα.

¹⁵⁶ Στο ίδιο.

επιφορτισμένοι με την επιτήρηση των συνθηκών εργασίας. Πολλά σώματα επιθεώρησης εργασίας παρέχουν αντίστοιχη τακτική ενημέρωση.¹⁵⁷ Η ενημέρωση χαρακτηρίζει την προσέγγιση της Ιρλανδίας για την προαγωγή της συμμόρφωσης. Η Εθνική Αρχή για τα Δικαιώματα στην Απασχόληση (NERA) έχει στελέχη ενημέρωσης που παρέχουν τηλεφωνική καθοδήγηση σε θέματα συμμόρφωσης με την εργατική νομοθεσία, πέραν της πληροφόρησης που είναι διαθέσιμη στον ιστότοπο και των έντυπων μέσων.¹⁵⁸ Στη Γαλλία,¹⁵⁹ οι ιδιοκτήτες του κατασκευαστικού κλάδου ενημερώνονται ενδελεχώς για τις υποχρεώσεις τους όταν κάνουν αίτηση για άδεια. Σε χώρες όπως η Ισπανία, υπάρχουν εκπαιδευτικά προγράμματα σε σχολεία.¹⁶⁰ Στο Βέλγιο διοργανώνονται περιοδείες προβολής (road shows), και απαντήσεις σε συχνές ερωτήσεις (FAQS) είναι διαθέσιμες στους ιστότοπους των φορέων.

Ένα από τα κύρια εργαλεία που χρησιμοποιούν τα σώματα επιθεώρησης εργασίας για τη μείωση της αδήλωτης εργασίας είναι οι εκστρατείες. Η φύση τους διαφέρει και εξαρτάται από τους στόχους και τον λίγο έως πολύ κατασταλακτικό προσανατολισμό που έχουν θέσει οι εθνικές αρχές. Κάποιες εκστρατείες βασίζονται στην πληροφόρηση προς εργοδότες, εργαζομένους ή την κοινωνία των πολιτών, ενώ άλλες αναπτύσσουν στοχευμένες επιχειρησιακές επισκέψεις σε έναν κλάδο ή θεραπεύουν συγκεκριμένο πρόβλημα. Πολλές εκστρατείες υλοποιούνται σε δύο διαφορετικά στάδια, ήτοι πρώτα παρέχουν ενημέρωση και μετά γίνονται οι επισκέψεις σε χώρους εργασίας για την επιβολή της νομοθεσίας. Η Ισπανία, για παράδειγμα, έχει επιδείξει προσήλωση σε εκστρατείες πρόληψης για την εποχική εργασία στη γεωργία και προγραμμάτισε μία μεγάλη εκστρατεία για το 2012 με στόχο τον πλήρη έλεγχο στις αλυσίδες παραγωγής, χρησιμοποιώντας το μηχανισμό της εταιρικής κοινωνικής ευθύνης. Παρόμοιες πρωτοβουλίες υλοποιούνται σε όλες σχεδόν τις χώρες της ΕΕ, και συνήθως στοχεύουν σε τομείς με υψηλότερο κίνδυνο μη συμμόρφωσης ή εκεί όπου έχουν εντοπιστεί συγκεκριμένα φαινόμενα. Οι εκστρατείες δεν αφορούν μόνο την άτυπη απασχόληση, αλλά κατά πολύ τη μερική ή πλημμελή δήλωση εργασίας. Η προετοιμασία εκστρατειών επικοινωνίας και επιθεώρησης κατά της αδήλωτης εργασίας είναι αρκετά ενδελεχής σε χώρες όπως το Βέλγιο, η Γαλλία, η Ιταλία, η Πορτογαλία και η Ισπανία, με ισχυρή τη στήριξη των κοινωνικών εταίρων και με ανάμειξη άλλων θεσμών. Στη Γαλλία, μία πρωτοβουλία που εστίασε στην εποχική εργασία στον τουρισμό βασίστηκε στην ιδέα ότι οι εργαζόμενοι όντας ικανοποιημένοι θα παρέχουν ποιοτικές υπηρεσίες. Αυτό ήταν κύριο επιχείρημα προς αποτροπή των εργοδοτών να κάνουν χρήση παράνομων πρακτικών.¹⁶¹

Ο έλεγχος πρόσβασης σε συγκεκριμένους κλάδους ή στην αγορά εργασίας αποτελεί ένα ακόμα εργαλείο πρόληψης ενάντια στο κοινωνικό ντάμπινγκ. Στη Νορβηγία, από το 2011 ισχύει ένα πρόγραμμα υποχρεωτικής έγκρισης που υποχρεώνει τις εταιρείες παροχής υπηρεσιών καθαριότητας να λάβουν έγκριση από το σώμα επιθεώρησης εργασίας το οποίο μπορεί να αποκλείσει εταιρείες που δεν έχουν λάβει έγκριση. Η Ισπανία δημιούργησε ένα μητρώο εγκεκριμένων κατασκευαστικών επιχειρήσεων, των οποίων η άδεια μπορεί να ακυρωθεί κατόπιν διενέργειας ελέγχου.¹⁶² Το ίδιο ισχύει στις περισσότερες χώρες

¹⁵⁷ Στο ίδιο.

¹⁵⁸ Εθνική μελέτη.

¹⁵⁹ Τράπεζα γνώσεων Eurofound.

¹⁶⁰ Στο ίδιο.

¹⁶¹ Πληροφορίες από την κυβέρνηση.

¹⁶² Νόμος 32/2006, της 18ης Οκτωβρίου 2006 και Βασιλικό Διάταγμα Αριθ. 1109/2007, της 28ης Αυγούστου.

αναφορικά με τις εταιρείες προσωρινής απασχόλησης, οι οποίες πιστοποιούνται είτε από την Επιθεώρηση Εργασίας είτε από άλλη υπηρεσία του συστήματος διοίκησης της εργασίας.¹⁶³

Η ΕΕ έχει θεσπίσει ελάχιστα προαπαιτούμενα για να αποτρέπεται η απασχόληση παράνομα διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, τα οποία θα πρέπει να διασταυρώνουν οι εργοδότες ώστε να διαπιστώνουν αν ο υπήκοος τρίτης χώρας έχει άδεια διαμονής σε ισχύ ή άλλη έγκριση παραμονής πριν προβούν σε πρόσληψη, και να γνωστοποιούν στις αρχές τη σχέση απασχόλησης.¹⁶⁴ Αρκετές χώρες προχώρησαν σε ανάληψη μέτρων για την προαγωγή της νομιμοποίησης αδήλωτων διακινούμενων εργαζομένων. Στο Βέλγιο, τη Γαλλία, την Ιταλία, την Ισπανία¹⁶⁵ και την Πορτογαλία¹⁶⁶ υλοποιήθηκαν διάφορα προγράμματα, ενώ σε πολλά εξ αυτών είχε άμεση ανάμειξη η επιθεώρηση εργασίας, παρέχοντας πληροφόρηση σε διακινούμενους εργαζόμενους και συμμετέχοντας σε επισκέψεις με σκοπό τη μετατροπή άτυπων σχέσεων σε τυπικές συμβάσεις. Στην Πολωνία, δόθηκε τρεις φορές αμνηστία σε μετανάστες με παράτυπο καθεστώς, το 2003, 2007/2008 και το 2011. Τέλος, ο Νόμος για τη Νομιμοποίηση Διαμονής Μερικών Αλλοδαπών στην Επικράτεια της Δημοκρατίας της Πολωνίας, που τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2012, επιτρέπει στους παράτυπους μετανάστες να αιτηθούν άδεια παραμονής με τον όρο ότι πληρούνται κάποιες προϋποθέσεις, όπως συνεχιζόμενη διαμονή χωρίς διακοπή τουλάχιστον από την 20η Δεκεμβρίου 2007 και μετά. Μέχρι τα μέσα Αυγούστου 2012, υποβλήθηκαν συνολικά 9.154 αιτήσεις εκ των οποίων εγκρίθηκαν οι 2.883.¹⁶⁷ Υλοποιήθηκαν και διαφορετικές πρωτοβουλίες. Στο Βέλγιο, η κατάχρηση του καθεστώτος της ψευδο-αυτοαπασχόλησης από Ευρωπαίους διακινούμενους εργαζομένους, οδήγησε την κυβέρνηση σε νομοθέτηση ώστε να απαιτείται η καταβολή των αντίστοιχων φόρων και ασφαλιστικών εισφορών από την ημέρα άφιξής τους στη χώρα.¹⁶⁸

Οι εκ των προτέρων δηλώσεις (αναγγελίες) στις Επιθεωρήσεις Εργασίας μπορεί να λειτουργήσουν αποτρεπτικά. Όπως στην περίπτωση της αναγγελίας απόσπασης εργαζομένων, στην οποία συνήθως δηλώνονται το όνομα του εργαζομένου, ημερομηνίες και τόπος απόσπασης, και προβλεπόμενη διάρκεια ή προγράμματα εργασίας και μισθοί, στην περίπτωση της Γαλλίας, ή η διεύθυνση του ατόμου που έχει στην κατοχή του τα έγγραφα κοινωνικής ασφάλισης στην εδαφική επικράτεια της χώρας όπου εκτελείται η εργασία, στην περίπτωση του Λουξεμβούργου, ή ακόμα μία ρήτρα δυνάμει της οποίας ο εργοδότης που προβαίνει σε απόσπαση εργαζομένου δεσμεύεται να σέβεται τους κανόνες του Κράτους υποδοχής.

¹⁶³ Τράπεζα γνώσεων Eurofound.

¹⁶⁴ Οδηγία της ΕΕ 2009/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 2009 η οποία προβλέπει ελάχιστες προδιαγραφές και μέτρα κατά των εργοδοτών παράνομως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, η οποία δημοσιεύθηκε στην επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 168/32, της 30ης Ιουνίου 2009.

¹⁶⁵ Εθνικές μελέτες.

¹⁶⁶ Πληροφορίες από την κυβέρνηση.

¹⁶⁷ Τράπεζα γνώσεων Eurofound.

¹⁶⁸ Προγραμματικός Νόμος της 27ης Δεκεμβρίου 2012 (άρθρα 42-43).

4.3. Κυρώσεις για την αδήλωτη εργασία

Όπως αναφέρθηκε στην Έκθεση της 100ης ΔΔΕ, η επιθεώρηση εργασίας δεν νοείται πλήρως χωρίς την ύπαρξη κυρώσεων.¹⁶⁹ Στις περισσότερες χώρες, οι κυρώσεις στον τομέα της επιθεώρησης εργασίας έχουν τη μορφή προστίμων ή διοικητικών κυρώσεων. Γενικά, σεβαστός αριθμός χωρών έχει τροποποιήσει τη νομοθεσία του ώστε οι κυρώσεις να είναι αποτρεπτικές, με υψηλότερα ποσά προστίμων και επίσπευση διαδικασιών (Αυστρία, Δημοκρατία της Τσεχίας, Δανία, Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία, Ολλανδία, Πορτογαλία, Σλοβακία και ΗΒ).¹⁷⁰ Ποινικές κυρώσεις επιβάλλονται συνήθως στις πιο σοβαρές υποθέσεις ασφαλιστικής απάτης και παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων όπως εμπορία ανθρώπων για καταναγκαστική εργασία. Όπως στην περίπτωση της Ελλάδας, όπου οι επιθεωρητές εργασίας έχουν τη δυνατότητα να επιβάλλουν πρόστιμα από 500 μέχρι 50.000 ευρώ και να παραπέμπουν υποθέσεις μέσω των εκθέσεών τους στην εισαγγελική αρχή επί ποινικής ευθύνης.¹⁷¹

Σε χώρες όπως η Γαλλία, Γερμανία και Νορβηγία, οι ποινές επί αδήλωτης εργασίας μπορεί να συμπεριλαμβάνουν κράτηση. Σε πολλά συστήματα, λαμβάνεται υπόψη ο βαθμός σοβαρότητας της παράβασης κατά τον υπολογισμό του ακριβούς ποσού προστίμου. Σε άλλες, επιβάλλονται διοικητικά πρόστιμα. Στη Δημοκρατία της Τσεχίας η παράνομη απασχόληση συγκαταλέγεται στα αδικήματα που μπορούν να επιφέρουν ποινή προστίμου σε φυσικό πρόσωπο ή αλλοδαπό υπήκοο μέχρι και CZK 10.000 (περίπου 362 ευρώ την 22η Ιανουαρίου 2009). Σε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που καθιστά δυνατή την εκτέλεση παράνομης εργασίας και επομένως διαπράττει παράνομη πράξη, μπορεί να επιβληθεί πρόστιμο μέχρι και CZK 2.000.000 (72.375 ευρώ).¹⁷² Στο Βέλγιο, ο Ποινικός Κώδικας για την Απασχόληση και την Κοινωνική Ασφάλιση (ο Κώδικας) θεσπίζει τέσσερα επίπεδα διοικητικών κυρώσεων (βλ. Πίνακα κάτωθι).

Ποινικός Κώδικας: κυρώσεις (opcentiemen)			
Επίπεδο κύρωσης	Ποινή φυλάκισης	Ποινικό πρόστιμο	Διοικητικό πρόστιμο
Επίπεδο 1			60 μέχρι 600 ευρώ
Επίπεδο 2		Από 300 μέχρι 3.000 ευρώ	150 μέχρι 1.500 ευρώ
Επίπεδο 3		Από 600 μέχρι 6.000 ευρώ	300 μέχρι 3.000 ευρώ
Επίπεδο 4	Από 6 μήνες μέχρι 3 χρόνια	Από 3.600 μέχρι 36.000 ευρώ	1.800 μέχρι 18.000 ευρώ

Ποινικά και διοικητικά πρόστιμα στο Βέλγιο σύμφωνα με το άρθρο 101 του Κώδικα

Οι περισσότερες από τις εφαρμοστέες κυρώσεις επί αδήλωτης εργασίας και ασφαλιστικής απάτης κατατάσσονται στο τρίτο ή τέταρτο επίπεδο. Πιο αυστηρές κυρώσεις ισχύουν σε περιπτώσεις απασχόλησης παράνομα διαμενόντων μεταναστών ή απουσίας άμεσης δήλωσης νέων εργαζομένων. Διοικητικά και ποινικά πρόστιμα δεν μπορεί να επιβληθούν ταυτόχρονα για τα ίδια γεγονότα, τα μεν πρώτα επιβάλλονται όταν η εισαγγελία αποφασίσει να μην επιβληθεί ποινική κύρωση. Στους υπότροπους παραβάτες μπορεί να επιβληθούν διπλάσιες κυρώσεις. Αν ο ζημιωθείς δεν είναι ο πολιτικώς ενάγων στη

¹⁶⁹ ΔΟΕ (2011), *Labour Administration and Labour Inspection*, Report V, 100^η συνεδρίαση, ILC (ΔΔΕ), Γενεύη, § 340.

¹⁷⁰ Πληροφορίες από κυβερνήσεις.

¹⁷¹ Νόμος 3672/2009.

¹⁷² <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/cz003.htm>.

δικαστική διαδικασία, ο δικαστής θα διατάξει την αναδρομική καταβολή των ασφαλιστικών εισφορών με τόκο.

Η λεγόμενη εισφορά αλληλεγγύης υπολογίζεται από τον Εθνικό Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης και επιβάλλεται με βάση μια έκθεση του επιθεωρητή εργασίας ή της δικαστικής αστυνομίας για παράβαση της υποχρέωσης δήλωσης εργαζομένων (DIMONA). Ισούται με το τριπλάσιο της εισφοράς που αντιστοιχεί στον ισχύοντα κατώτατο μισθό, με ελάχιστο τα 2.500 ευρώ, στο οποίο ποσό μπορεί να γίνουν κάποιες μειώσεις. Αν ο εργαζόμενος είναι παράνομα διαμένων, η υπηρεσία μετανάστευσης θα ζητήσει από τον εργοδότη να την αποζημιώσει με τα έξοδα επαναπατριsmού.

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, προκειμένου να διασφαλιστεί αυξημένη αποτρεπτικότητα, έγιναν μεταρρυθμίσεις σε αρκετές χώρες, που θεσπίζουν πιο σκληρές ποινές ή επισπεύδουν διαδικασίες. Η Σλοβακία είναι ένα τέτοιο χαρακτηριστικό παράδειγμα, όπου η ποινή για μη καταχώριση εργαζομένου ανέβηκε από τα 100 SKK για κάθε εργαζόμενο και κάθε ημέρα εργασίας στα 500.000 SKK το 2004. Στην Ισπανία έχουν αυξηθεί τα πρόστιμα για τα σοβαρά αδικήματα (3.126 μέχρι 10.000 ευρώ). Όλες οι εταιρείες στις οποίες επιβλήθηκαν κυρώσεις για πολύ σοβαρό αδίκημα στερήθηκαν κρατικών παροχών για περίοδο δύο ετών και συμμετοχής σε δημόσιο διαγωνισμό για περίοδο πέντε ετών.¹⁷³ Στη Ρουμανία, ισχύουν από το 2011 νέα ποινικά αδικήματα.¹⁷⁴ Στην Ελλάδα, ο ν. 3966/2011 υποχρεώνει σε καταβολή χρηματικού προστίμου επί τόπου. Στο Βέλγιο, οι διαδικασίες κυρώσεων επί ασφαλιστικής απάτης που χειρίζονται τα τέσσερα σώματα επιθεώρησης εργασίας, αυξάνονται από το 2008.¹⁷⁵ Στην Ιταλία, το πρόστιμο πολλαπλασιάζεται επί τον αριθμό των εργαζομένων και των ημερών εργασίας (μέγιστη κύρωση). Η Αυστρία, το 2007, ανέβασε το μέγιστο πρόστιμο για παραβίαση της υποχρέωσης δήλωσης εργαζομένων στην κοινωνική ασφάλιση από 3.360 ευρώ σε 5.000 ευρώ για κάθε εργαζόμενο. Σε πολλές άλλες χώρες οι κυρώσεις έγιναν πιο αυστηρές, όπως στη Δανία και την Ολλανδία,¹⁷⁶ αλλά παρά ταύτα, οι Επιθεωρήσεις Εργασίας αναφέρουν ότι η εφαρμογή είναι ανεπαρκής και η επιτυχία στην επιβολή εξαρτάται κατά πολύ από τις δυνατότητες των δικαστηρίων να παρακολουθούν τις υποθέσεις.

Μερικές φορές κάποιες κυρώσεις θεωρούνται πιο αποτελεσματικές από άλλες. Το κλείσιμο της εγκατάστασης προβλέπεται στη Γαλλία, την Ελλάδα,¹⁷⁷ τη Σλοβακία¹⁷⁸ και την Πορτογαλία,¹⁷⁹ αλλά εφαρμόζεται σπάνια. Στην Ελλάδα, για παράδειγμα, σε 20 εταιρείες επιβλήθηκε το κλείσιμο της επιχείρησής τους την περίοδο από 1ης Ιανουαρίου μέχρι 31 Οκτωβρίου 2012.¹⁸⁰ Στην Ιταλία, αν η παρουσία αδήλωτων εργαζομένων ισούται

¹⁷³ Εθνική μελέτη.

¹⁷⁴ Εθνική μελέτη.

¹⁷⁵ 7.965 ποινικές διαδικασίες το 2008, 7.997 in 2009, 8.093 το 2010, 9.035 το 2011, 9.059 το 2012 (εθνική μελέτη). Από τις αρχές του 2007 μέχρι τις 30 Ιουνίου 2012 η αξία των προστίμων που επιβλήθηκαν ήταν 22.711.813,17 ευρώ, εκ των οποίων πάνω από 18.313.000,00 ευρώ πληρώθηκαν.

¹⁷⁶ Εθνική μελέτη.

¹⁷⁷ Πληροφορίες από την κυβέρνηση.

¹⁷⁸ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/sk016.htm>.

¹⁷⁹ Άρθρο 562 του Εργατικού Κώδικα, εγκρίθηκε από το υπ.αριθ. 7/2009, της 12ης Φεβρουαρίου 2009.

¹⁸⁰ Πληροφορίες από την κυβέρνηση.

με ένα ποσοστό ίσο ή μεγαλύτερο του 20 τοις εκατό του εργατικού δυναμικού στην εγκατάσταση, οι επιθεωρητές εργασίας μπορούν να διατάξουν την άμεση αναστολή της δραστηριότητας της επιχείρησης.¹⁸¹

Στο Βέλγιο, οι τραπεζικοί λογαριασμοί του παραβάτη μπορεί να δεσμευτούν. Στη Γαλλία, έχουν προστεθεί διάφορες ποινές (Ν. 324) κατόπιν διαδοχικών αναθεωρήσεων του Εργατικού Κώδικα, οι οποίες μπορεί να επιβληθούν σωρευτικά επί παραβίαση διατάξεων για την αδήλωτη εργασία, και έγκεινται σε μέχρι τρία χρόνια κάθειρξη και μέχρι 45.000 ευρώ σε πρόστιμα (για παράδειγμα επί ύπαρξης συγκεκαλυμμένης σχέσης απασχόλησης), ή ακόμα και μέχρι πέντε χρόνια κάθειρξη όταν υπάρχει ανάμειξη ανηλίκων σχολικής ηλικίας ή παράτυπων αλλοδαπών εργαζομένων, ή μέχρι πέντε χρόνια απαγόρευση από τη λειτουργία του εργοδότη στον ίδιο τομέα. Επίσης προβλέπεται και η στέρηση των παροχών κοινωνικής ασφάλισης.

Στις περισσότερες χώρες, οι επιθεωρητές εργασίας μπορούν να γνωστοποιήσουν στους εργοδότες για τυχόν μη συμμόρφωση με τη νομοθεσία, όπως μη καταβολή όλου του μισθού. Στην Ισπανία, οι επιθεωρητές εργασίας μπορούν επίσης να γνωστοποιήσουν στους εργοδότες ότι οφείλουν την πληρωμή ασφαλιστικών εισφορών και ακόμα και να προάγουν την εγγραφή της εταιρείας.

Οι μεταρρυθμίσεις στον εργατικό κώδικα έχουν εισαγάγει μηχανισμούς τέτοιους ώστε να καθίσταται πιο αποτελεσματική η λειτουργία της επιθεώρησης εργασίας, θεσπίζοντας αντιστροφή του βάρους της απόδειξης και λίστες δεικτών για τον προσδιορισμό των συμβάσεων απασχόλησης έναντι πλασματικών εμπορικών συμφωνιών, νομικά τεκμήρια επί των ελαχίστων περιόδων απασχόλησης όταν εντοπίζονται αδήλωτοι εργαζόμενοι κατά τις επισκέψεις επιθεώρησης και σχήματα συλλογικής ευθύνης.

Τα τελευταία έχουν αποδειχθεί αποτελεσματικά καθώς ο κύριος ανάδοχος φέρει την ευθύνη για τα αδικήματα ή για την πληρωμή προστίμων για τις παραβιάσεις που διέπραξαν οι υπεργολάβοι. Στην Ισπανία, μία πρόσφατη νομοθεσία επέκτεινε την ευθύνη των αναδόχων αναφορικά με ασφαλιστικές οφειλές των υπεργολάβων για όσο είναι η διάρκεια της σύμβασης. Στη Φιλανδία, σύμφωνα με το Ν. 1233/2006, της 1ης Ιανουαρίου 2007, και όπως τροποποιήθηκε το 2012, απαιτείται από τα συμβαλλόμενα μέρη να ζητούν και να λαμβάνουν έγγραφα που να πιστοποιούν την εγγραφή και την πληρωμή των φόρων από τους υπεργολάβους καθώς και τη συμμόρφωση με συλλογικές συμβάσεις. Το συμβαλλόμενο μέρος πρέπει να ενημερώσει τους εκπροσώπους των εργαζομένων του για την ύπαρξη υπεργολαβίας ή προσωρινής απασχόλησης. Το 2010, οι αρχές εξέτασαν πάνω από 2.500 συμβάσεις και οι μισές περίπου δεν ήταν συμμορφούμενες με τη νομοθεσία. Μέχρι το Μάρτιο του 2011, είχαν επιβληθεί πάνω από 300.000 ευρώ σε πρόστιμα.

Σχήματα συλλογικής ευθύνης εφαρμόστηκαν και στην Αυστρία το 2009 με το Νόμο περί Ευθύνης Πελάτου και το 2011 με το Νόμο περί Πρόληψης Απάτης. Το αποκαλούμενο Άρθρο 30bis στο Βέλγιο¹⁸² αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα. Ο εργολάβος κατασκευαστής που καταβάλλει πληρωμές για εργασία σε εργολάβο ή υπεργολάβο υπηρεσιών ο οποίος κατά τη χρονική στιγμή της πληρωμής έχει οφειλές στην κοινωνική ασφάλιση, αναμένεται να παρακρατήσει και να αποστείλει στον αρμόδιο φορέα (ONSS) 35 τοις εκατό του συνολικού ποσού. Στην περίπτωση που ο εργολάβος κατασκευαστής χρησιμοποιεί εργολάβο που οφείλει ασφαλιστικές εισφορές κατά τη σύμβαση, ο εργολάβος κατασκευαστής θα θεωρείται από κοινού υπεύθυνος για τις οφειλές των

¹⁸¹ Άρθρο 14 του Νομοθετικού Διατάγματος 81 του 2008.

¹⁸² Άρθρο 30bis του νόμου της 27ης Ιουνίου 1969, τροποποιήθηκε με το Άρθρο 55 του Προγραμματικού Νόμου της 27ης Απριλίου 2007, δημοσιεύτηκε στην επίσημη εφημερίδα της 8ης Μαΐου 2007.

εργολάβων. Το ίδιο ισχύει και για τον εργολάβο σε σχέση με τις οφειλές οποιουδήποτε υπεργολάβου. Δεδομένου ότι η ψευδώς ανεξάρτητη εργασία έχει μεγάλη έκταση σε μεγάλες αλυσίδες υπεργολαβίας, η Ισπανία εισήγαγε στη νομοθεσία της την ευθύνη του κύριου αναδόχου για οφειλές εργολάβων σε αυτοαπασχολούμενους εργαζόμενους.¹⁸³

Ευθύνη καταλογίζεται και σε άτομα πίσω από επιχειρήσεις. Στην Ολλανδία, οι εκτιμήσεις δείχνουν ότι για κάθε 50 - 60 παράνομους μεσάζοντες εργασίας που εντοπίζονται, κλείνει το 70 τοις εκατό των παράτυπων εταιρειών προσωρινής απασχόλησης. Έχοντας αυτό υπόψη, οι εθνικές αρχές και οι κοινωνικοί εταίροι δεσμεύτηκαν σε ένα νέο πρόγραμμα (το έργο Ρότερνταμ) με στόχο να φτάσουν στα άτομα πίσω από αυτά τα γραφεία. Το ίδιο συνέβη πρόσφατα και στην Ιρλανδία όπου οι επιθεωρητές εργασίας έβαλαν στο στόχαστρο διευθυντές και λογιστές εταιρειών.¹⁸⁴ Στην Πορτογαλία, ο εργατικός κώδικας θεσπίζει την ευθύνη του διευθυντή μιας επιχείρησης για την πληρωμή των προστίμων που έχουν επιβληθεί στην εταιρεία σε συνδυασμό με το τελευταίο μέτρο επί παραβιάσεων της εργατικής νομοθεσίας.

Οι κυρώσεις για εργοδότες που δέχονται εργαζομένους με παράτυπο καθεστώς από τρίτες χώρες, έχουν γίνει αυστηρότερες, ως αποτέλεσμα της κοινοτικής Οδηγίας 2009/52.¹⁸⁵ Στις περισσότερες χώρες, η χρήση παράτυπου διακινούμενου εργατικού δυναμικού δημιουργεί ποινική ευθύνη και για τους εργοδότες και για τους αδήλωτους διακινούμενους εργαζομένους. Στην Ελλάδα, προβλέπεται πρόστιμο 500 ευρώ στους εργοδότες υπηκόων τρίτων χωρών που ζουν νόμιμα στη χώρα αλλά που δεν είναι σε θέση να επιδείξουν τα απαραίτητα έγγραφα κατά τον χρόνο της επίσκεψης επιθεώρησης.¹⁸⁶ Στη Γαλλία, αυτοί οι εργαζόμενοι αντιμετωπίζουν ένα με τρία χρόνια φυλάκισης ή πρόστιμα για είσοδο στην εθνική επικράτεια χωρίς προηγούμενη έγκριση. Επιπλέον, στην Πορτογαλία, όσοι αδήλωτοι εργαζόμενοι έτυχαν απαγόρευσης, δεν θα επιτρέπεται να εισέρχονται ξανά στη χώρα.

Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η επιβολή κυρώσεων θα πρέπει να συνοδεύεται από μέτρα για την προστασία των δικαιωμάτων των διακινούμενων εργαζομένων, όπως συστήνεται και στην προαναφερθείσα κοινοτική Οδηγία, σύμφωνα με τα οποία θα πρέπει να ζητείται από τον εργοδότη να καταβάλλει στον υπήκοο τρίτης χώρας τυχόν υπολειπόμενη αμοιβή για την εργασία που έχει γίνει και τυχόν φόρους και ασφαλιστικές εισφορές που εκκρεμούν. Τονίζει ότι αν το επίπεδο της αμοιβής δεν είναι προσδιορισμένο, θα πρέπει να εκτιμάται ότι είναι τουλάχιστον ισόποσο με τον κατώτατο μισθό που προβλέπεται στη νομοθεσία, στις συλλογικές συμβάσεις ή σύμφωνα με την καθιερωμένη πρακτική στους σχετικούς επαγγελματικούς κλάδους. Ο εργοδότης θα πρέπει επίσης να καταβάλλει, όπου αυτό προβλέπεται, τυχόν κόστη που προκύπτουν από την αποστολή της οφειλόμενης αμοιβής στη χώρα επιστροφής του παρανόμως απασχολούμενου υπηκόου. Αναφέρει περαιτέρω ότι τα Κράτη Μέλη θα πρέπει να εξασφαλίζουν ότι υποβάλλονται αιτήσεις και δημιουργούνται μηχανισμοί που να κατοχυρώνουν ότι όλες οι

¹⁸³ Χάρτα για την Αυτοαπασχόληση (Charter of Self-Employed Work) εγκρίθηκε με το Νόμο 20/2007 της 11ης Ιουλίου, δημοσιεύτηκε στο Buletin Oficial del Estado, Αριθ. 166 της 12ης Ιουλίου 2007.

¹⁸⁴ Πληροφορίες από την κυβέρνηση.

¹⁸⁵ Οδηγία 2009/52/EC του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 2009 η οποία προβλέπει ελάχιστες προδιαγραφές και μέτρα κατά των εργοδοτών παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Η Οδηγία θεσπίζει γενική απαγόρευση της απασχόλησης υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι δεν έχουν άδεια διαμονής. Ο ορισμός του όρου απασχόληση για το σκοπό αυτό περιλαμβάνει όλες τις δραστηριότητες που είναι ή οφείλουν να είναι αμοιβόμενες, που έχουν αναληφθεί υπέρ ή υπό τη διεύθυνση και/ή εποπτεία κάποιου εργοδότη, ανεξάρτητα από τη νομική σχέση.

¹⁸⁶ Πληροφορίες από την κυβέρνηση.

οφειλόμενες αμοιβές που ανακτήθηκαν καταβάλλονται στους δικαιούχους υπηκόους τρίτων χωρών (...) τα Κράτη μέλη θα πρέπει να εξετάσουν την πιθανότητα και την προστιθέμενη αξία που επιτρέπει στην αρμόδια αρχή να ασκήσει αγωγή κατά του εργοδότη με σκοπό την ανάκτηση οφειλόμενης αμοιβής.

Για το σκοπό αυτό, το Εθνικό Σχέδιο της Γαλλίας κατά της Αδήλωτης Εργασίας 2013-2015¹⁸⁷ εκφράζει άμεσα ότι πλέον των κυρώσεων για τους εργοδότες, προέχει να ενημερώνονται οι εργαζόμενοι ότι δικαιούνται αποζημίωσης ακόμα και μετά την επιστροφή τους στη χώρα προέλευσής τους.

Εφαρμόζονται αποτρεπτικά μέτρα με την επιβολή διοικητικών κυρώσεων που στοχεύουν στο οικονομικό συμφέρον των επιχειρήσεων, όπως αφαιρώντας από την επιχείρηση το καθεστώς επιλεξιμότητας για συμμετοχή σε διαγωνισμούς δημοσίων συμβάσεων και δημόσιους διαγωνισμούς (Ιρλανδία, Πορτογαλία), την απόσυρση από κρατικές επιχορηγήσεις (Ουγγαρία¹⁸⁸), ή το προσωρινό ή οριστικό κλείσιμο μιας εγκατάστασης (Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία). Εφαρμόζονται επίσης μέτρα δυσφήμισης όπως δημοσίευση λίστας επιχειρήσεων που διαπράττουν σοβαρές παραβιάσεις της εργατικής νομοθεσίας. Στην Πορτογαλία, τα ονόματα των επιχειρήσεων που έχουν διαπράξει πολύ σοβαρά αδικήματα μπορεί να δημοσιευθούν στον ιστότοπο της επιθεώρησης εργασίας.¹⁸⁹

Αναφορικά με την αποκατάσταση των δικαιωμάτων των εργαζομένων, πολλές χώρες έχουν υιοθετήσει αποτελεσματικά μέτρα στο εθνικό τους δίκαιο. Στη Σλοβενία, με την τροποποίηση του Νόμου περί Πρόληψης της Παράνομης Εργασίας και Επιχειρήσεων, του Δεκεμβρίου 2006, οι εργοδότες με αδήλωτους εργαζομένους υποχρεούνται να συνάψουν σύμβαση αορίστου χρόνου με τους εργαζομένους. Δημιουργείται αυτόματα σχέση απασχόλησης χωρίς να χρειάζεται προηγούμενη δικαστική απόφαση. Βεβαίωση απασχόλησης δίδεται στον εργαζόμενο εντός τριών ημερών από την έκθεση του επιθεωρητή εργασίας που διαπιστώνει τα γεγονότα.¹⁹⁰ Στο Βέλγιο εφαρμόζεται μία προσέγγιση προσέλκυσης της προσοχής για την παράνομη απόσπαση, όπου ο εργαζόμενος δύναται να υποχρεώσει τον χρήστη να συνάψει σύμβαση εργασίας απροσδιορίστου χρόνου, αν αποδειχθεί παραβίαση της νομοθεσίας.

Και στους εργαζόμενους επιβάλλονται κυρώσεις όταν εργάζονται χωρίς να έχουν δηλωθεί. Αυτό ισχύει στις περισσότερες χώρες, όταν λαμβάνουν ως μη όφειλαν κοινωνικές παροχές ανεργίας, ασθένειας κλπ. Ενώ παράλληλα απασχολούνται ή στην περίπτωση ψευδών δηλώσεων προς τις δημόσιες αρχές ή όταν δεν δηλώνουν τυχόν νέα θέση απασχόλησης.

Σε επίπεδο διαδικασιών, το Βέλγιο εφάρμοσε το 2011 το ePV, την ηλεκτρονική καταγραφή παραβάσεων στη διάθεση των Επιθεωρήσεων Κοινωνικής Ασφάλισης,¹⁹¹ στο οποίο όλες οι εκθέσεις αποθηκεύονται σε κεντρικό ηλεκτρονικό αρχείο και φέρουν την ηλεκτρονική υπογραφή των επιθεωρητών οι οποίοι χρησιμοποιούν ηλεκτρονική κάρτα. Υιοθετήθηκε επίσης ένα μέτρο για την επίσπευση των διαδικασιών, χάρη στο οποίο αν ο

¹⁸⁷ http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/plan_national_de_lutte_contre_le_travail_illegal.pdf.

¹⁸⁸ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/hu016.htm>.

¹⁸⁹ Άρθρο 562 (1) του Εργατικού Κώδικα.

¹⁹⁰ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/si002.htm>.

¹⁹¹ Το έργο βραβεύθηκε με το βραβείο eGovernment από την Ομοσπονδία Βιομηχανιών Τεχνολογίας και εκτιμάται ότι επιφέρει εξοικονομήσεις κόστους της τάξης των 5 εκατομμυρίων ευρώ το χρόνο.

ελεγκτής εργασίας παραιτηθεί από την άσκηση ποινικής δίωξης ή αν δεν αποφανθεί σε διάστημα έξι μηνών από την παραλαβή του “*procès-verbal*” (έκθεση, πρακτικά), η διοικητική αρχή μπορεί να επιληφθεί της υπόθεσης με επιβολή διοικητικών κυρώσεων.¹⁹² Με τον Προγραμματικό Νόμο της 29ης Μαρτίου 2012, εισάγονται νέοι λόγοι για διακοπή της παραγραφής οφειλών προς το ασφαλιστικό σύστημα.

Εντούτοις, αν και έχουν καταβληθεί πολλές προσπάθειες, οι κυρώσεις συνεχίζουν να αποτελούν πρόκληση, ιδιαίτερα όσον αφορά την επιβολή τους, που εξακολουθεί να είναι πρόβλημα όταν υπάρχει ανάμειξη αλυσίδων υπεργολαβίας ή όταν διαπράττονται διασυνοριακές παραβάσεις. Σε χώρες όπως το Βέλγιο, τα σώματα επιθεώρησης εργασίας περιορίζονται ως προς την ανάκτηση ασφαλιστικών εισφορών αφού δεν υφίσταται πλαίσιο συλλογικής ευθύνης, και ακόμα όταν η ποινική νομοθεσία προβλέπει κάποιους μηχανισμούς, όπως τη δέσμευση τραπεζικών λογαριασμών ή περιουσιακών στοιχείων, προκειμένου για την ανάκτηση κερδών που αποκτήθηκαν με παράνομες πρακτικές, δεν γίνεται συχνή χρήση αυτής της πρόβλεψης.

5. Εμπειρίες συνεργασίας

5.1. Συνεργασία με άλλες διοικητικές αρχές

Προκειμένου να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τα πολλαπλά χαρακτηριστικά της αδήλωτης εργασίας, οι Επιθεωρήσεις Εργασίας χρειάζεται να συνεργάζονται με άλλους δρώντες όπως ορίζεται στο Άρθρο 5(α) της Σύμβασης 81 και στο Άρθρο 12 (1) της Σύμβασης 129. Είναι μεγάλος ο αριθμός και πολύπλευρη η φύση των θεσμών που ασχολούνται με την αδήλωτη εργασία στην Ευρώπη, μεταξύ αυτών σώματα επιθεώρησης εργασίας, φορείς κοινωνικής ασφάλισης, φορολογικές διοικήσεις, υπηρεσίες μετανάστευσης και σε κάποιο βαθμό η αστυνομία, ενώ όλοι τους έχουν συγκεκριμένο προφίλ και εντολή που διαφέρει τα οποία σε κάποιες περιπτώσεις δεν είναι επαρκώς γνωστά μεταξύ ομολόγων ούτε μεταξύ χωρών. Έργα όπως το ICENUW (Εφαρμογή Συνεργασίας σε ένα Ευρωπαϊκό Δίκτυο κατά της Αδήλωτης Εργασίας)¹⁹³ εντόπισε τις αρμόδιες αρχές σε κάποιες χώρες, αλλά δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμα μία απογραφή που να επικαιροποιείται συνεχώς, όλων των δημόσιων υπηρεσιών που εργάζονται πάνω στο θέμα σε Ευρωπαϊκό επίπεδο.

Σε επίπεδο χώρας, η Γαλλία ήταν από τις πρώτες χώρες που εγκαθίδρυσε μία διυπουργική ομάδα για την καταπολέμηση της παράνομης εργασίας το 1997 (DILTI)¹⁹⁴ και

¹⁹² Εγκύκλιος 12/2012 της Γενικής Εισαγγελίας (General Prosecutors’ College), της 22ης Οκτωβρίου 2012. Διαθέσιμο στο:
http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=poursuite%20infractions%20sociales%20&source=web&cad=rja&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.om-mp.be%2Fextern%2Fgetfile.php%3Fp_name%3D4332732.PDF&ei=lrTyUJ2BHou10QXs7IFw&usg=AFQjCNFj6N8XhGtQR49Xw160dOHAJQUncg&bvm=bv.1357700187,d.d2k.

¹⁹³ Έργο που επιχορηγήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2010 ώστε να διερευνηθούν οι πιθανότητες συνεργασίας μεταξύ εθνικών φορέων επί κεφαλής για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, με τη συμμετοχή του Βελγίου, της Γαλλίας της Ιταλίας, του Λουξεμβούργου, της Ολλανδίας, της Νορβηγίας, της Πολωνίας, της Πορτογαλίας, της Ρουμανίας και της Ισπανίας. Για περισσότερες λεπτομέρειες, συμβουλευτείτε το διαδικτυακό τόπο:
<http://www.socialsecurity.fgov.be/en/conferences/icenuw/>.

¹⁹⁴ *Délégation Interministérielle à la Lutte contre le travail illégal* (Διυπουργική Αντιπροσωπεία για την Καταπολέμηση της παράνομης εργασίας).

σήμερα με την Εθνική Αντιπροσωπεία για την Καταπολέμηση της Απάτης (DLNF)¹⁹⁵ επί κεφαλής για τον συντονισμό μεταξύ των υπουργείων. Έκτοτε, ακολούθησαν και άλλες εμπειρίες και προσπάθειες.

Η συνεργασία στην αδήλωτη εργασία καθώς και σε άλλα θέματα έγκειται σε επίσημα Μνημόνια Συναντίληψης, ανεπίσημες συμφωνίες ή συμμετοχή σε μεικτές επιτροπές, συμβούλια και παρόμοιες δομές. Στην Πολωνία, για παράδειγμα χάρη στις συμφωνίες που συνήψε το 2007, οι φορολογικές αρχές ενημερώνονται για οποιαδήποτε παράνομη δραστηριότητα που μπορεί να αποκαλυφθεί κατά τη διάρκεια μιας επιθεώρησης και οι υπηρεσίες απασχόλησης ενημερώνονται για εργαζομένους χωρίς συμβάσεις που τυχόν εντοπιστούν στις επισκέψεις επιθεώρησης. Στην Ισπανία, δημιουργήθηκε το 2008 ένα Παρατηρητήριο Απάτης με τη συμμετοχή του Γενικού Λογιστηρίου Κοινωνικής Ασφάλισης και της Επιθεώρησης Εργασίας, με σκοπό τη μόνιμη επικαιροποίηση των πρακτικών απάτης και των προφίλ υψηλού κινδύνου σε διαφορετικούς τομείς, τη θέσπιση πρωτοκόλλων δράσης και τη μελέτη νομικών κενών. Πριν από αυτό, τουλάχιστον από το 2005, είχαν ήδη προσδιοριστεί κοινά σχέδια ανάμεσα στους φορείς ITSS (Επιθεώρηση Εργασίας), TGSS (Γενικό Λογιστήριο Κοινωνικής Ασφάλισης), INSS (Εθνικό Ινστιτούτο Κοινωνικής Ασφάλισης), ISM (Ινστιτούτο Κοινωνικής Ασφάλισης Ναυτικού), και SPEE (Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης). Στην Ιρλανδία, μία μεικτή Ομάδα Υψηλού Επιπέδου του Υπουργείου Κοινωνικής Προστασίας και Εσόδων πραγματοποιεί συναντήσεις μία φορά το τρίμηνο ώστε να εξασφαλίζεται μία δια-υπηρεσιακή προσέγγιση απέναντι στην αδήλωτη εργασία.

Η Γαλλία ενίσχυσε τους μηχανισμούς συνεργασίας της το 2012, θεσπίζοντας μία διαθεσμική ομάδα εργασίας εμπειρογνομόνων προκειμένου για την ανάλυση περίπλοκων νομικών θεμάτων, την εναρμόνιση της ερμηνείας και τη βελτίωση των πρακτικών εργασίας, μελετώντας λεπτομερώς περίπλοκες δικαστικές υποθέσεις και ατέλειες που εξαιτίας τους μπορεί να υπάρξει απόρριψη στο δικαστήριο. Ξεκίνησε νέα συνεργασία για την καταπολέμηση της αδήλωτης σε εδαφικό επίπεδο στη βάση θυλάκων. Στο Λουξεμβούργο, συστήθηκε το 2000 μία οριζόντια διοικητική μονάδα για την καταπολέμηση της παράνομης εργασίας, που συντονίζεται από την Επιθεώρηση Εργασίας και Ορυχείων και διεξάγει απροειδοποίητους ελέγχους.¹⁹⁶ Στο ΗΒ, μέχρι το Μάρτιο του 2011, 200 άτομα προσωπικό εργάζονταν στο JOSETs, ομάδες που ένωναν τις δυνάμεις τους με το Υπουργείο Εργασίας και Συντάξεων, Εσόδων και την υπηρεσία απασχόλησης Jobcentre Plus, για να καταπολεμήσουν τη φορολογική και ασφαλιστική απάτη.¹⁹⁷ Άλλες χώρες δημιούργησαν ομάδες με την ανάμειξη πολλών υπηρεσιών, όπως το διυπουργικό σώμα για τον έλεγχο της παράνομης απασχόλησης αλλοδαπών εργαζομένων στη Δημοκρατία της Τσεχίας.¹⁹⁸ Στη Φιλανδία, συστήθηκε το 2000 μία ομάδα καθοδήγησης για την καταπολέμηση του οικονομικού εγκλήματος.

Το Βέλγιο προέβη στη σύσταση ενός μηχανισμού συνεργασίας με ανάμειξη των σωμάτων επιθεώρησης στον τομέα των συνθηκών εργασίας, κοινωνικής ασφάλισης και φόρων με ισχυρή τοπική παρουσία. Σε αυτό το πλαίσιο 21 θύλακες περιφέρειας συναντώνται μία φορά το μήνα, με επί κεφαλής την εισαγγελική αρχή. Ο θύλακας

¹⁹⁵ *Délégation nationale à la lutte contre la fraude* (Εθνική αντιπροσωπεία για την καταπολέμηση της απάτης) ιδρύθηκε με το Διάταγμα. 2008-371 της 18ης Απριλίου 2008, εν συνεχεία τροποποιήθηκε με το Διάταγμα 2010/333 της 25ης Μαρτίου 2010. Η αντιπροσωπεία ανέλαβε τη γραμματεία της εθνικής επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης και ο επί κεφαλής της αντιπροσωπείας διορίστηκε από το υπουργικό συμβούλιο κατόπιν πρότασης του Πρωθυπουργού.

¹⁹⁶ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/lu002.htm>.

¹⁹⁷ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/uk004.htm>.

¹⁹⁸ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/cz002.htm>.

οργανώνει διήμερα επιθεώρησης με ανάμειξη πολλαπλών ειδικοτήτων που διενεργούνται από τις τοπικές ομάδες παρέμβασης (GIR) κάθε μήνα, σύμφωνα με το ετήσιο σχέδιο που εκπονείται από την Υπηρεσία Έρευνας και Πληροφόρησης για την Κοινωνική Ασφάλιση (SIRS). Το 2012, αυτοί οι θύλακες διεξήγαγαν συνολικά 11.377 ελέγχους, ιδιαίτερα στον τομέα των κατασκευών και στον τομέα horeca (βλ. Σχήμα κάτωθι).

Απλοποιημένη δομή των θυλάκων Περιφέρειας στο Βέλγιο



Ο Ποινικός Κώδικας για την Απασχόληση και την Κοινωνική Ασφάλιση παρέχει το δικαίωμα στις ομοσπονδιακές υπηρεσίες για την Απασχόληση, την Εργασία και τον Κοινωνικό Διάλογο, την υπηρεσία ελέγχου του ONEM, την γραφείο επιθεώρησης της Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας για την Κοινωνική Ασφάλιση, και την υπηρεσία επιθεώρησης του ONSS, να ανταλλάσσουν μεταξύ τους παντός τύπου πληροφορίες με την προϋπόθεση ότι αυτό είναι χρήσιμο για την εφαρμογή του νόμου, και αναμένεται να γίνουν σοβαρά βήματα μέχρι να είναι εφικτή η εξόρυξη δεδομένων.

Η πρόσβαση σε πληροφόρηση άλλων θεσμικών φορέων, βρίσκεται σε διαφορετικά στάδια υλοποίησης στην ΕΕ. Σε χώρες όπως το Βέλγιο και η Ολλανδία, υπάρχει άμεση πρόσβαση ή ανταλλαγή ηλεκτρονικών δεδομένων μεταξύ των σωμάτων επιθεώρησης εργασίας και άλλων αρμόδιων αρχών σε επίπεδο εξόρυξης δεδομένων, όμως σε άλλες χώρες αυτό αποτελεί ζήτημα, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για τις φορολογικές αρχές.

Στο Βέλγιο λειτουργεί η καλή πρακτική των κοινών βάσεων δεδομένων. Η BCSS (Τράπεζα Διασταύρωση για την Κοινωνική Ασφάλιση), μία πύλη προηγμένης τεχνολογίας, είναι μία ομοσπονδιακή υπηρεσία με τριμερή διοίκηση, παρέχοντας στις υπηρεσίες επιθεώρησης εργασίας χρήσιμες πληροφορίες για τον σχεδιασμό της δράσης τους και τη διερεύνηση υποθέσεων. Στην πλατφόρμα είναι διασυνδεδεμένοι πάνω από 2.000 φορείς, συμπεριλαμβανομένων και τοπικών φορέων, ενώ έγινε ανταλλαγή περισσότερων από 722 εκατομμυρίων μηνυμάτων το 2011. Ο κάθε φορέας καταχωρίζει και επικαιροποιεί τα δεδομένα τα οποία είναι προσβάσιμα μέσω της πλατφόρμας. Πρόσβαση στα προστατευόμενα δεδομένα είναι εφικτή μόνο για τον κεντρικό θεσμικό φορέα διοίκησης. Οι εργοδότες έχουν στη διάθεσή τους περίπου 40 ηλεκτρονικές εφαρμογές που εξαλείφουν διοικητικά εμπόδια, όπως η εφαρμογή DIMONA, για την εγγραφή νέων εργαζομένων στο ONSS (Εθνικό Γραφείο Κοινωνικής Ασφάλισης).

Οι τρεις υπηρεσίες επιθεώρησης εργασίας του Βελγίου, έχουν μόνιμη πρόσβαση στις εξής ηλεκτρονικές εφαρμογές:

- DIMONA (Δήλωση Απασχόλησης και Εγγραφή στην Κοινωνική Ασφάλιση).
- LIMOSA, βάση δεδομένων που στήθηκε για να προετοιμαστεί η χώρα ενόψει της πλήρους απελευθέρωσης της αγοράς εργασίας στους εργαζομένους από τα νέα Κράτη Μέλη της ΕΕ, την 1η Μαΐου 2009. Πρόκειται για ένα εργαλείο ελέγχου για την καταπολέμηση της απάτης και του αθέμιτου ανταγωνισμού από αλλοδαπούς εργαζομένους οι οποίοι αποδέχονται να εργαστούν με αμοιβές χαμηλότερες από τις αμοιβές της αγοράς και δεν σέβονται την εργατική νομοθεσία του Βελγίου.
- OASIS (Οργανισμός Υπηρεσιών Κοινωνικής Επιθεώρησης κατά της Απάτης). Σχεδιάστηκε για την καταπολέμηση της απάτης στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, συστηματικά και δομημένα. Τα δεδομένα που χρησιμοποιεί ο Οργανισμός παρέχονται μέσω επικοινωνίας με την Τράπεζα Διασταύρωση για την Κοινωνική Ασφάλιση. Η εφαρμογή αναλύει τους δείκτες απάτης, όπως μη φυσιολογική αύξηση ή μείωση του τζίρου, ξαφνική πρόσληψη ή απόλυση μεγάλου αριθμού εργαζομένων, και κατηγοριοποιεί τις επιχειρήσεις ως προς επίπεδα κινδύνου.
- GENESIS (Συλλογή Αποδεικτικών Στοιχείων από Εθνικές Έρευνες για τις Υπηρεσίες Κοινωνικής Ασφάλισης) ένα κοινό μητρώο έρευνας με πρόσβαση στις εφαρμογές Dimona, Limosa και άλλες βάσεις δεδομένων, ώστε να αποφεύγεται ο κίνδυνος επικαλύψεων στις επιθεωρήσεις από διαφορετικές αρχές. Το λογισμικό επικαιροποιείται καθημερινά, περιέχει πληροφορίες για τις επισκέψεις ελέγχου, τους λόγους για την πραγματοποίηση επίσκεψη και αποτελέσματα.
- DOLSIS,¹⁹⁹ μια νέα εφαρμογή (από το Νοέμβριο του 2011) που επιτρέπει σε δημόσιους φορείς να έχουν άμεση πρόσβαση στα δεδομένα του.²⁰⁰
- Η Τράπεζα Διασταύρωση για την Κοινωνική Ασφάλιση, στην οποία καταχωρίζονται όλες οι επιχειρήσεις και οικονομικές μονάδες, με ταυτοποίηση ατόμων υπεύθυνων σύμφωνα με το νόμο.

Πλέον των παραπάνω, η Υπηρεσία Έρευνας και Πληροφόρησης για την Κοινωνική Ασφάλιση (SIRS) σχεδιάζει κοινά εργαλεία στα οποία έχουν πρόσβαση οι υπηρεσίες επιθεώρησης εργασίας και κοινωνικής ασφάλισης, ώστε να εξασφαλίζεται ομοιογένεια στην παρέμβαση.²⁰¹ Επιπλέον, υπεγράφη συμφωνία συνεργασίας μεταξύ των ομοσπονδιακών υπηρεσιών επιθεώρησης κοινωνικής ασφάλισης και τη φορολογική αρχή (SPF Finances) τον Ιανουάριο του 2010, για την ανταλλαγή πληροφοριών και αυτή την περίοδο, διεξάγονται

¹⁹⁹ http://pub.storage.serverpark.be/dropbox/DOLSIS/121128_DOLSIS_5.mov.

²⁰⁰ Ένα παράδειγμα των πλεονεκτημάτων του DOLSIS: Ένας αλλοδαπός εργαζόμενος που θέλει να εργαστεί στο Βέλγιο χρειάζεται να αιτηθεί άδεια εργασίας στις περιφέρειες. Κάνοντας χρήση του DOLSIS, το περιφερειακό γραφείο απασχόλησης μπορεί να ελέγξει την κατάσταση των εργαζομένων, αν είχε συνάψει προηγούμενη σχέση εργασίας. Αν μετά από ένα χρόνο, ο ίδιος εργαζόμενος ζητήσει να παραταθεί η άδειά του, το γραφείο μπορεί να ελέγξει αν οι προϋποθέσεις εξακολουθούν να πληρούνται.

²⁰¹ Σε αυτά συμπεριλαμβάνονται κώδικας πρακτικής, εγχειρίδια για τον έλεγχο αλλοδαπών εργαζομένων, ψευδο-αυτοαπασχόληση, και ανακριτικές δικαιοδοσίες των επιθεωρητών, οδηγίες για μηνιαίους ελέγχους, συναντήσεις ενημέρωσης για τους θύλακες περιφέρειας, παραγωγή στατιστικών στοιχείων και κοινά έντυπα ακρόασης.

διαπραγματεύσεις με τη Γαλλία για να διερευνηθεί πιθανή άμεση πρόσβαση των αρχών και των δύο χωρών στα πληροφοριακά συστήματα.²⁰²

Χώρες όπως η Ισπανία, διερευνούν τη δυνατότητα πρόσβασης σε πληροφορίες από υπηρεσίες καταχώρισης εμπορικών ή περιουσιακών στοιχείων, και πρόσφατα η Γενική Επιθεώρηση Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης απέκτησε πρόσβαση σε δεδομένα συμβολαιογραφείων και κτηματολογίων.

Στην Ολλανδία εφαρμόζεται ένα άλλο καλό παράδειγμα συνεργασίας. Οι Αρχές διεξάγουν έρευνες εστιάζοντας σε άτομα για να εντοπίσουν τυχόν ανέργους που λαμβάνουν επίδομα ανεργίας ενώ παράλληλα εργάζονται αδήλωτοι, προβαίνοντας σε αντιστοίχιση των βάσεων δεδομένων διαφορετικών υπηρεσιών μέσω μιας κοινής εφαρμογής (Suwinet) με τα δεδομένα Δήμων, Εμπορικού Επιμελητηρίου, φορολογικής αρχής και κοινωνικής ασφάλισης. Στη Βουλγαρία η Γενική Εκτελεστική Αρχή της Επιθεώρησης Εργασίας έχει πρόσβαση στο μητρώο των συμβάσεων εργασίας το οποίο διαχειρίζεται η κρατική υπηρεσία Εσόδων. Το σώμα επιθεώρησης εργασίας στην Πολωνία έχει πρόσβαση στο εθνικό μητρώο των οικονομικών μονάδων της εθνικής στατιστικής υπηρεσίας, στο μητρώο του φορέα κοινωνικής ασφάλισης και στο γενικό ηλεκτρονικό σύστημα ταυτοποίησης πολιτών.

Σε πολλές χώρες συστήνονται διυπηρεσιακά μεικτά κλιμάκια για τη διενέργεια επισκέψεων σε χώρους εργασίας. Στο Βέλγιο, τη Γαλλία, Ιρλανδία, Ισπανία, Πορτογαλία και Ρουμανία διενεργούνται επισκέψεις επιθεώρησης από μεικτά κλιμάκια, σύμφωνα με το ετήσιο εθνικό σχέδιο αλλά και σε ειδική βάση (ad hoc). Επίσης, διενεργούνται και κοινές αξιολογήσεις μετά τις επισκέψεις αναζητώντας λύσεις κυρίως αναφορικά με τους παράτυπους μετανάστες και την πιθανή ένταξή τους στην αγορά εργασίας. Στην Ιταλία, το προσωπικό της Επαρχιακής Διεύθυνσης Εργασίας (DPL) εργάζεται από κοινού με τους *Carabinieri*, *Guardia di Finanza* ή σώματα της Αστυνομίας στους τομείς όπου υπάρχουν οι συχνότερες αναφορές για υψηλό επιπολασμό αδήλωτης εργασίας.²⁰³

Ένας άλλος τρόπος συνεργασίας μεταξύ των Επιθεωρήσεων Εργασίας και άλλων αρχών είναι να παραπέμπονται στις αρμόδιες αρχές υποθέσεις παραβίασης της νομοθεσίας αναφορικά με δημοσιονομική απάτη, ανθρώπινη εκμετάλλευση, απαράδεκτες συνθήκες στέγασης και κατάχρηση κοινωνικών παροχών. Καθώς ορισμένες περιπτώσεις εκμετάλλευσης θεωρούνται εγκλήματα, οι Επιθεωρήσεις Εργασίας συνεργάζονται στενά με τις αστυνομικές αρχές. Στην Πολωνία για παράδειγμα, η Συνοριακή Φρουρά ενημερώνεται για όλες τις περιπτώσεις αδήλωτης εργασίας με ανάμειξη διακινούμενων εργαζομένων.²⁰⁴

Σε μία συνεργασία παρουσιάζονται και κίνδυνοι, αν δεν είναι σαφώς προσδιορισμένοι οι ρόλοι και η συμπληρωματικότητα του κάθε θεσμού. Στο αρνητικό σενάριο, αυτό μπορεί να οδηγήσει σε συγκρουόμενες μεθόδους εργασίας, αντιπαλότητα, επικάλυψη προσπαθειών και αρνητική εικόνα για τον θεσμικό φορέα, συν περιορισμούς άνευ λόγου για τους εργοδότες. Για να αποφευχθούν αυτά, είναι θεμελιώδης η εδραίωση ρόλων και η κατανόηση από όλες τις πλευρές ως προς αρμοδιότητες, δυνατότητες και όρια, καθώς και ο συνεχής διάλογος.

Δεν είναι συχνή η συνεργασία με δρώντες της κοινωνίας των πολιτών και τον πανεπιστημιακό χώρο. Όταν υφίσταται, η εμπειρία έχει να καταδείξει καλά αποτελέσματα. Αυτή είναι η περίπτωση πιλοτικού προγράμματος της υπηρεσίας επιθεώρησης κοινωνικής

²⁰² Εθνική μελέτη.

²⁰³ Εθνικές μελέτες και πληροφορίες από κυβερνήσεις.

²⁰⁴ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/pl007.htm>.

ασφάλισης του Βελγίου με το Πανεπιστήμιο της Gant, με σκοπό την ανάλυση των τάσεων στην απάτη κοινωνικής ασφάλισης.

Το μοντέλο τρισδιάστατης συνεργασίας

Το μοντέλο 3Δ συνεργασίας προτάθηκε από συμμετέχοντες σε στρογγυλή τράπεζα²⁰⁵ ως το πλέον ενδεδειγμένο για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, καθώς πρόκειται για ένα θέμα όπου εμπλέκονται πολλές αρχές. Το μοντέλο αποτελείται από ταυτόχρονους και διαδραστικούς οριζόντιους ομόκεντρους κύκλους, και μία κάθετη πυραμίδα.

Οι οριζόντιοι ομόκεντροι κύκλοι, όπως τα κύματα που δημιουργούνται από μια πέτρα που ρίπτεται σε λίμνη, αντιπροσωπεύουν τους διάφορους δρώντες, από εκπροσώπους κρατικών αρχών που έχουν ανάμειξη σχετικά μέχρι κοινωνικούς εταίρους, ΜΜΕ, δικαστικό σώμα, αστυνομία, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, πανεπιστήμια, οι οποίοι τοποθετούνται σε διαφορετικές οπτικές γωνίες και επηρεάζονται όλοι από τις δράσεις όλων.

Ένα καλό μοντέλο συντονισμού απαιτεί να θεωρηθούν τόσο το ομόκεντρο οριζόντιο επίπεδο όσο και το κάθετο επίπεδο.

5.2. Σχέσεις με το δικαστικό σώμα

Σε πολλές χώρες της ΕΕ, έχουν σχεδιαστεί ειδικές μέθοδοι που να επιτρέπουν τη συνεργασία Επιθεώρησης Εργασίας και Δικαιοσύνης στο μέγιστο δυνατό βαθμό, με στόχο την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας στις παρεμβάσεις της Επιθεώρησης Εργασίας, καθώς και την επιβολή της εργατικής νομοθεσίας μέσω εισαγγελικής παρέμβασης. Από αυτή την άποψη, αξίζει να μνημονευθεί το σχόλιο της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων της ΔΟΕ ότι δηλαδή η αποτελεσματικότητα των μέτρων που λαμβάνει η επιθεώρηση εργασίας “εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον τρόπο με τον οποίο οι δικαστικές αρχές επιλαμβάνονται των υποθέσεων που τους παραπέμπονται από ή κατόπιν σύστασης των επιθεωρητών εργασίας”, και ότι θα πρέπει να ληφθούν μέτρα “για την ευαισθητοποίηση των δικαστών όσον αφορά τη συμπληρωματικότητα των ρόλων της δικαιοσύνης και της επιθεώρησης εργασίας.”²⁰⁶ Προκειμένου να βελτιωθούν οι σχέσεις με τις δικαστικές αρχές, έχουν συσταθεί ειδικές μονάδες εντός των Υπουργείων Εργασίας που ασχολούνται με τα αρχεία διοικητικών και ποινικών διαδικασιών αγωγής, και διασφαλίζουν τη συνεργασία με το Υπουργείο Δικαιοσύνης για καλύτερο χειρισμό των υποθέσεων. Στο Βέλγιο, υφίσταται εκτενής επίσημη συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών επιθεώρησης εργασίας και του δικαστικού συστήματος αναφορικά με τη δίωξη υποθέσεων αδήλωτης εργασίας. Οι υπηρεσίες επιθεώρησης κοινωνικής ασφάλισης και η δικαστική ομοσπονδιακή αστυνομία συνεργάζονται στο πλαίσιο της λεγόμενης μεικτής μονάδας στήριξης θύλακα, που δημιουργήθηκε το 2011, που λειτουργεί για την καταπολέμηση των σοβαρών και οργανωμένων αδικημάτων απάτης στην κοινωνική ασφάλιση. Ο θύλακας στελεχώνεται από τέσσερις επιθεωρητές κοινωνικής ασφάλισης από το ONSS, ONEM και IS, δύο αστυνομικούς, και έναν στατιστικό επιστήμονα από τη δικαστική ομοσπονδιακή αστυνομία.

Όπως έχει ήδη σημειωθεί, η διαδικασία επιβολής κυρώσεων δεν είναι πάντα ομαλή, κυρίως όταν οι διαδικασίες κυρώσεων απαιτούν εκ των υστέρων παρακολούθηση από κάποια δικαστική αρχή. Κάποιες χώρες έχουν θεσπίσει ειδικές μορφές συνεργασίας ανάμεσα σε Επιθεώρηση Εργασίας και δικαστικό σώμα, με σκοπό να εξασφαλιστεί ότι η δράση της τελευταίας είναι αποτελεσματική. Στο Βέλγιο, το σύστημα *Cheop* παρέχει στους

²⁰⁵ Στρογγυλή τράπεζα με επί κεφαλής και ανώτερα στελέχη επιθεωρήσεων εργασίας από το Βέλγιο, την Ελλάδα, την Πορτογαλία και την Ισπανία και το INTEFP, από τη Γαλλία, που έλαβε χώρα στη Γενεύη στις 10 και 11 Ιουλίου 2013.

²⁰⁶ CEACR: Γενική παρατήρηση αναφορικά με τη Σύμβαση 81, 2008, σελ. 97.

επιθεωρητές εργασίας πρόσβαση σε δεδομένα νομολογίας εργατικού δικαίου και οι διαδικασίες προωθούνται ηλεκτρονικά στο δικαστήριο.

Στη Γαλλία, θεσπίστηκε ένα γραφείο παρακολούθησης εντός της Γενικής Διεύθυνσης Εργασίας για την παρακολούθηση των αγωγών που έχουν ασκηθεί κατόπιν των δράσεων του σώματος επιθεώρησης. Συγκεντρώνει πληροφορίες σχετικά με διοικητικές και ποινικές αγωγές, και διαχειρίζεται τη συνεργασία με το Υπουργείο Δικαιοσύνης, προκειμένου να υπάρξει καλύτερη παρακολούθηση της κάθε υπόθεσης. Επίσης, εισαγγελείς συμπροεδρεύουν στη Διαμερισματική Επιχειρησιακή Επιτροπή κατά της Απάτης (CODAF), που στοχεύει στον επιχειρησιακό συντονισμό για την καταπολέμηση της παράνομης εργασίας. Γίνονται τακτικές συναντήσεις για να παρουσιάζονται οι προτεραιότητες στις πολιτικές επί των εργασιακών θεμάτων, τα τρέχοντα ζητήματα στους χώρους εργασίας, οι δυσκολίες που παρουσιάζονται στις δράσεις ελέγχου στο πεδίο, και επίσης η ενημέρωση επί υποθέσεων κατά των οποίων έχει ασκηθεί αγωγή και είναι εν αναμονή της απόφασης, και, όπου χρειάζεται, για να προετοιμαστεί η συμμετοχή αξιωματικών επιβολής του νόμου σε ακροάσεις υποθέσεων.

Στην Αυστρία, παράλληλα με τη διοικητική δικαστική διαδικασία, η οποία υλοποιείται σε *ad hoc* δικαστήρια με ανάμειξη της Επιθεώρησης Εργασίας, υφίσταται και ποινική διαδικασία για την εκδίκαση υποθέσεων του ποινικού κώδικα. Μέσω αυτής της διαδικασίας, ασκείται αγωγή όταν ένας επιθεωρητής υποβάλλει έγγραφα και εκθέσεις στο Τμήμα Ποινικών Ερευνών ή στην Εισαγγελία. Σε κάθε περίπτωση, τα δικαστήρια οφείλουν να ενημερώσουν την Επιθεώρηση Εργασίας περί λήξης ή ολοκλήρωσης της δικαστικής διαδικασίας αν και όχι υποχρεωτικά περί της δικαστικής απόφασης. Στην Πορτογαλία, υπάρχουν διαφορετικά μέσα ανεπίσημης συνεργασίας στη βάση κοινής κατάρτισης, κοινών εκδόσεων και συναντήσεων λόγω του Μνημονίου Συναντίληψης που έχουν συνάψει η Αρχή για τις Συνθήκες Εργασίας και το Κέντρο Δικαστικών Σπουδών, στο οποίο λαμβάνει χώρα η κατάρτιση εισαγγελέων και δικαστών. Σε άλλες χώρες, όπως στην Ελλάδα, οι επιθεωρητές έχουν τη δικαιοδοσία να ασκήσουν ποινική δίωξη εναντίον των παραβατών επί σοβαρών αδικημάτων. Εντούτοις, εξαιτίας των καθυστερήσεων που διέπουν το δικαστικό σύστημα, οι επιθεωρητές προτιμούν πολλές φορές να επιβάλλουν πρόστιμα.²⁰⁷

Στη Γαλλία, ο επιθεωρητής θεωρείται αντιπρόσωπος της δικαιοσύνης σε ορισμένες συγκεκριμένες και επείγουσες υποθέσεις. Σε άλλες χώρες της ΕΕ, οι επιθεωρητές καλούνται ως μάρτυρες, αν και όχι ως νομικοί παραστάτες, αν και η Ισπανία αναγνωρίζει και τους δύο ρόλους. Επίσης στην Ισπανία, αποκτά μεγαλύτερο βάρος η συνεργασία με τη δικαιοσύνη εστιάζοντας σε συγκεκριμένους τομείς όπως ο οικιακός τομέας. Υπό αυτή την έννοια, ο πρόσφατος νόμος 36/2011, της 10ης Οκτωβρίου, που ρυθμίζει τη δικαιοδοσία επί εργασιακών θεμάτων, προέβλεπε ότι η Γενική Επιθεώρηση Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης δύναται να αιτηθεί δικαστικής έγκρισης για τη διενέργεια επίσκεψης επιθεώρησης σε οικιακές εγκαταστάσεις, αν ο κύριος της εγκατάστασης αντιτίθεται ή αν αναμένεται τέτοιος κίνδυνος, υπό τον όρο ότι η επιθεώρηση σχετίζεται με διοικητικές διαδικασίες που εν συνεχεία μπορούν να παρουσιαστούν ενώπιον της αρχής που έχει τη σχετική δικαιοδοσία, ή υπό τον όρο ότι μπορεί να δώσει τη δυνατότητα να διενεργηθούν άλλοι έλεγχοι ή επιθεωρήσεις σχετιζόμενοι με θεμελιώδη δικαιώματα ή ελευθερίες. Έχει συναφθεί ένα Πρωτόκολλο Πλαίσιο Συντονισμού μεταξύ του Γενικού Συμβουλίου του Δικαστικού Σώματος, του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Ασφάλισης, του Υπουργείου Εσωτερικών και του Γενικού Εισαγγελέα του Κράτους, προκειμένου για την αποτελεσματική και ταχεία διερεύνηση εγκλημάτων κατά των δικαιωμάτων των εργαζομένων και κατά της κοινωνικής ασφάλισης, γεγονός που διευκολύνει τους διαύλους συνεργασίας στην υποβολή εκθέσεων στα δικαστήρια και την ανταλλαγή πληροφοριών. Σύμφωνα με το Νόμο 13/2012 της 26ης Δεκεμβρίου, προβλέπεται η σύσταση μιας ειδικής μονάδας εταιρικής υποστηρικτικής σχέσης προς τα Δικαστήρια και τη Γενική Εισαγγελία

²⁰⁷ Πληροφορίες από τις κυβερνήσεις.

για την καταπολέμηση της παράνομης απασχόλησης και της απάτης στην κοινωνική ασφάλιση, υπό την κεντρική αρχή της Γενικής Επιθεώρησης Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης.

Στη Ρουμανία, ο εργοδότης ή ο παραβάτης έχει δικαίωμα να εφεσιβάλλει όλες τις κυρώσεις που εφαρμόζονται από τους επιθεωρητές εργασίας. Σε αυτήν την περίπτωση, η έκθεση επιθεώρησης και τα παραρτήματά της χρησιμοποιούνται ως αποδεικτικά στοιχεία ενώπιον του δικαστηρίου. Ο επιθεωρητής εργασίας δεν μπορεί να κάνει κατάθεση, όμως η Επιθεώρηση Εργασίας εξουσιοδοτεί τους δικηγόρους της να εκπροσωπήσουν και να στηρίξουν την υπηρεσία και τον σκοπό της. Το δικαστήριο θα πρέπει να επικοινωνήσει την απόφασή του και στα δύο μέρη. Καθώς η πορεία των εκδικάσεων υποθέσεων εργατικού δικαίου μπορεί να είναι χρονοβόρα και η έκδοση δικαστικών αποφάσεων συχνά καθυστερεί, θεσπίστηκε μία κοινή επιτροπή κατόπιν σχετικού πρωτοκόλλου, με τη συμμετοχή στελεχών από την Επιθεώρηση Εργασίας και το δικαστικό σώμα προκειμένου να καταρτίσουν κοινά προγράμματα με στόχο τη βελτίωση της συμμόρφωσης σε εθνικό επίπεδο.

Οι καινοτόμες προσεγγίσεις σε τομείς που δεν σχετίζονται με την αδήλωτη εργασία θα μπορούσαν να επεκταθούν. Στην Ισπανία, για παράδειγμα, και εντός της λειτουργίας των δικαστηρίων κοινωνικών ασφαλιστικών θεμάτων, το σχέδιο δράσης για την εκπόνηση και εφαρμογή της εθνικής στρατηγικής για την υγιεινή και ασφάλεια στην εργασία (2007-2012) δημιούργησε το θεσμό του ειδικού εισαγγελέα σε κάθε αυτόνομη κοινότητα για να επιλαμβάνεται υποθέσεων παραβίασης της εργατικής νομοθεσίας. Οι εισαγγελείς αυτοί εργάζονται εκ παραλλήλου με τα συνδικάτα και τους επιθεωρητές, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις παραβίασεων κανόνων πρόληψης του επαγγελματικού κινδύνου. Στην πράξη, οι εισαγγελείς πρέπει να ενημερώσουν την υπηρεσία επιθεώρησης όταν ασκείται η οποιαδήποτε ποινική δίωξη, η οποία επιφέρει αναστολή της διοικητικής διαδικασίας. Από το δικαστήριο ζητείται επίσης να παράσχει στον επιθεωρητή όλη τη σχετική δικογραφία, συμπεριλαμβανομένων και των καταθέσεων μαρτύρων.

Επίσης στην Ισπανία, προβλέπονται περιοδικές συναντήσεις ανάμεσα σε δικαστικούς και επιθεωρητές σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Με εγκύκλιο της 15ης Φεβρουαρίου 1994 ζητείται αυστηρή συνεργασία ανάμεσα στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, την εισαγγελία και το δικαστικό σώμα σε υποθέσεις εγκλημάτων κατά της ελευθερίας ως περιγράφονται στο Άρθρο 318-bis του Ποινικού Κώδικα, η οποία συνεργασία συνίσταται σε μόνιμη επικοινωνία μεταξύ του Επικεφαλής του Τμήματος Επιθεώρησης σε Επαρχιακό ή Εδαφικό επίπεδο και της εισαγγελίας. Εντούτοις, έχει αναφερθεί ως πρόβλημα η έλλειψη εξειδικευμένων γνώσεων από πλευράς δικαστών.

Στη Γαλλία, γίνονται περιοδικές συναντήσεις με εισαγγελείς, αλλά και εκεί αναφέρθηκαν προβλήματα εξειδικευμένων γνώσεων. Το Βέλγιο αντιμετώπισε το συγκεκριμένο πρόβλημα, με εκπροσώπηση της Επιθεώρησης Εργασίας σε όλα τα επίπεδα των εισαγγελικών αρχών. Σε άλλες χώρες, η απουσία δικαστηρίων εργατικού δικαίου αναφέρεται ως σημείο συμφοράς.

Συνολικά, σχεδόν όλες οι χώρες που συμμετείχαν στη μελέτη αναφέρουν ότι αντιμετωπίζουν τις εξής προκλήσεις: ενημέρωση από τα δικαστήρια επί των αποτελεσμάτων των διαδικασιών επιβολής κυρώσεων και καθυστέρηση στις δικαστικές διαδικασίες, ανταγωνιστική ερμηνεία του νόμου και διαφορετικές επαγγελματικές νοοτροπίες.

5.3. Συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους

Στη Γενική Έρευνα για την Επιθεώρηση Εργασίας του 2006, η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για την Εφαρμογή Συνθηκών και Συστάσεων (CEACR) υπογραμμίζει ότι “η Επιθεώρηση Εργασίας μπορεί να επιτύχει τους στόχους της μόνο αν υιοθετηθούν κατάλληλα μέτρα από την αρμόδια αρχή που να προάγουν αποτελεσματική συνεργασία με

εργοδότες και εργαζομένους αναφορικά με τις δραστηριότητές της.²⁰⁸ Είναι γεγονός ότι οι κοινωνικοί εταίροι έχουν θεμελιώδη ρόλο στη διαμόρφωση της απόκρισης για την πρόληψη και καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας.

Στις περισσότερες χώρες ο ρόλος τους είναι υπερασπιστικός και εκπαιδευτικός, όπως στην Ιρλανδία, όπου η εθνική Συνομοσπονδία Επιχειρήσεων και Εργοδοτών (IBEC), η Ένωση Μικρών Εταιρειών (SFA), η Βιομηχανική Επαγγελματική και Τεχνική Ένωση Υπηρεσιών (SIPTU) και το Συμβούλιο των Συνδικάτων (ICTU) υποβάλλουν στην κυβέρνηση προτάσεις επί πολιτικών, εκπαιδεύουν εργοδότες και εργαζομένους επί των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών τους και σε ορισμένες περιπτώσεις εγείρουν διεκδικήσεις στο όνομα των τελευταίων. Στη Βουλγαρία, εγκαινιάστηκε ένα Εθνικό Κέντρο Κανόνων για Επιχειρήσεις τον Απρίλιο του 2010, το οποίο υλοποιήθηκε από την Ένωση Βιομηχανικού Κεφαλαίου σε συνέργεια με τη Συνομοσπονδία Ανεξάρτητων Συνδικάτων. Το 2009, θεσπίστηκε ένα δημόσιο συμβούλιο για τον περιορισμό και την πρόληψη της άτυπης οικονομίας, με συμμετοχή εκπροσώπων των θεσμικών αρχών ελέγχου, υπουργείων, κοινωνικών εταίρων και άλλων ενδιαφερομένων. Ο στόχος είναι ο καλύτερος συντονισμός και συνεργασία σε εθνικό επίπεδο για την αντιμετώπιση των προβλημάτων από την άτυπη οικονομία. Συντάχθηκε ενημερωτικό υλικό που διανεμήθηκε στις ομάδες στόχο, διεξήχθησαν εθνικές αντιπροσωπευτικές έρευνες, συζητήσεις σε στρογγυλά τραπέζια και εκστρατείες ευαισθητοποίησης σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Επίσης, τέθηκαν σε εφαρμογή ένα πληροφοριακό σύστημα, συμπεριλαμβανομένης και μίας πλατφόρμας εξ αποστάσεως εκπαίδευσης, ένα φόρουμ στο διαδίκτυο, ανοιχτή τηλεφωνική γραμμή για αναφορά πρακτικών άτυπης οικονομίας και ηλεκτρονικά μηνύματα προειδοποίησης.²⁰⁹

Η συνεργασία με την Επιθεώρηση Εργασίας είναι είτε άτυπη, ακολουθώντας την προσέγγιση βάσει αναγκών, είτε επίσημη με τη μορφή συμφωνιών, που είναι και το πλέον σύνηθες. Στη Ρουμανία, συνήφθη μία συμφωνία το 2011 με το Κοινωνικό Ταμείο του Οικοδομικού Κλάδου, έναν ιδιωτικό οργανισμό προνοίας, όπου εκπροσωπούνται συνδικάτα και οργανώσεις εργοδοτών στον κλάδο κατασκευών και υλικών οικοδομής, δίνοντας έτσι τη δυνατότητα για μια πολυεπίπεδη προσέγγιση όπου, για παράδειγμα, υπηρεσίες πρόνοιας παρέχονται μόνο στους νόμιμους εργαζομένους.²¹⁰ Στη Γαλλία, το Υπουργείο Εργασίας προσπαθεί να ενισχύσει τη δέσμευση των συνδικάτων στις συμφωνίες κλαδικής εταιρικής σχέσης. Από το 1992, έχουν υπογραφεί 17 τέτοιες συμφωνίες,²¹¹ με μικρή συμμετοχή, όμως, του συνδικαλιστικού κινήματος. Αντίστοιχες προθέσεις εκφράστηκαν από την Ισπανική κυβέρνηση αναφορικά με την Εθνική Στρατηγική της για την Πρόληψη και Αποκατάσταση της Φορολογικής, Εργασιακής και Ασφαλιστικής Απάτης για το 2010-2012. Στο Βέλγιο, μία επιτροπή εταιρικής σχέσης επιφορτισμένη με την προετοιμασία τριμερών συνόδων ανάμεσα στα αρμόδια υπουργεία και τους κοινωνικούς εταίρους, όπως ορίζεται στον Ποινικό Κώδικα για την Απασχόληση και την Κοινωνική Ασφάλιση (Άρθρο 15), έφερε καλά αποτελέσματα σε τομείς υψηλού κινδύνου όπως οι κατασκευές και η βιομηχανία τροφίμων, όπου τελικά υπεγράφησαν το 2012 εθνικές συμφωνίες. Συστήθηκαν τριμερείς ομάδες εργασίας προκειμένου να συζητήσουν τα μέτρα ελέγχου προσαρμοσμένα ανά τομέα. Τα μέρη της εταιρικής σχέσης έχουν το δικαίωμα να διοριστούν ως ενάγοντες στο δικαστήριο προκειμένου για την επιβολή κύρωσης σχετιζόμενης με αδήλωτη εργασία ή

²⁰⁸ ΔΟΕ: General Survey of reports concerning labour inspection conventions and recommendations, (Γενική Επισκόπηση εκθέσεων αναφορικά με τις Συμβάσεις επιθεώρησης εργασίας και συστάσεις), ΔΔΕ 95η Σύνοδος, Report III (Part B), Γενεύη.

²⁰⁹ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/bg015.htm>.

²¹⁰ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/ro001.htm>.

²¹¹ Σε τομείς όπως η γεωργία, η ιδιωτική ασφάλεια, η προσωρινή εργασία, οι κατασκευές, η καθαριότητα, η διασκέδαση, η κλωστοϋφαντουργία, και τα κομμωτήρια.

κοινωνική ασφαλιστική απάτη, στην περίπτωση που η φύση των γεγονότων που έχουν διαπραχθεί βλάπτει τα συλλογικά συμφέροντα που εκπροσωπεί.²¹²

Σε πολλές περιπτώσεις, η θεσμική συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους τοποθετείται σε επίπεδο συμβουλευτικών τριμερών σωμάτων, που συμμετέχουν στον προσδιορισμό των γενικών πολιτικών επιθεώρησης εργασίας, προγραμμάτων και σχεδίων δράσης. Σε χώρες όπως η Ελλάδα, η Ιταλία, η Λιθουανία, η Ισπανία και η Πορτογαλία τα σώματα επιθεώρησης εργασίας συναντώνται τακτικά με τις οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων και αυτό ως άμεση υποχρέωση που απορρέει από το καταστατικό τους.²¹³ Στην Ισπανία, μία τριμερής συμβουλευτική επιτροπή έχει συμβουλευτικό ρόλο ως προς την Επιθεώρηση Εργασίας και κοινωνικής ασφάλισης αναφορικά με τις στρατηγικές δράσης. Στη Λιθουανία, οι κοινωνικοί εταίροι συμμετέχουν με την Επιθεώρηση Εργασίας στον σχεδιασμό μέτρων για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας.

Πρόσφορα εργαλεία για τη συμμετοχή σε κοινές δράσεις, αποτελούν οι εκστρατείες πληροφόρησης και οι εκστρατείες για θεσμικά κανονιστικά θέματα. Χώρες όπως το Βέλγιο, η Γαλλία, η Ρουμανία, η Σλοβενία, η Ισπανία, η Πολωνία, η Πορτογαλία και το ΗΒ αναλαμβάνουν τακτικά δράσεις με τους κοινωνικούς εταίρους για λόγους ενημέρωσης και για την έναρξη πρωτοβουλιών σε ειδικούς τομείς, ή περιοχές, καθορίζοντας στόχους, στρατηγικές ακόμα και χαρτογραφώντας στόχους με τη συνδρομή εργοδοτών και συνδικάτων. Μερικές φορές τις εκστρατείες τις ξεκινούν οι κοινωνικοί εταίροι και σε δεύτερο στάδιο, συμμετέχουν και οι εθνικές αρχές. Αυτό συνέβη στη Βουλγαρία, με την πρωτοβουλία “Έλα στο Φως” της Ένωσης Βιομηχάνων Βουλγαρίας (BIA) και της Ένωσης Βιομηχανικού Κεφαλαίου Βουλγαρίας (BICA) με ανάμειξη οκτώ μέσων μαζικής ενημέρωσης (τηλεόραση, ραδιόφωνο, τύπος), η οποία στη συνέχεια υποστηρίχθηκε από το εθνικό συνδικάτο Promiana, την Επιθεώρηση Εργασίας, το Υπουργείο Οικονομικών και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.²¹⁴

Η Ισπανία υιοθέτησε μία απλή μέθοδο για την καλύτερη στράτευση των κοινωνικών εταίρων σε εκστρατείες, σε περιοχές ή τομείς όπου είναι υψηλή η αποδοχή αδήλωτων δραστηριοτήτων, διοργανώνοντας ανοιχτές συγκεντρώσεις κατόπιν δημόσιας ανακοίνωσης σε δημαρχεία, όπου εξηγούνται οι σκοποί, οι λόγοι και οι μέθοδοι της εκστρατείας, με κάλυψη από τοπικά ΜΜΕ. Η χρήση αυτής της πρακτικής, με το πέρασ του χρόνου, προήγαγε ισχυρότερη δέσμευση από την πλευρά των κοινωνικών εταίρων και ακόμα και των αγοραστών.

Άλλες πρωτοβουλίες δρουν συμπληρωματικά ως προς αυτή την προσέγγιση, δηλαδή τη συμμετοχή εκπροσώπων εργοδοτών και εργαζομένων για τον καθορισμό στρατηγικών και προγραμμάτων ή σε επίπεδο εργασιακού χώρου. Υπάρχουν προγράμματα αυτο-ρύθμισης για τις εταιρείες προσωρινής απασχόλησης, και μηχανισμοί ασφαλιστικής πιστοποίησης που παρέχονται από οργανώσεις εργοδοτών σε επιχειρήσεις συμμορφούμενες με συγκεκριμένα πρότυπα. Επιπρόσθετα, υπάρχουν μηχανισμοί αυτο-ελέγχου που χρησιμοποιούν διαπιστευμένους επιθεωρητές του ιδιωτικού τομέα για την επιτήρηση της συμμόρφωσης. Στην Ολλανδία, το SNCU, ένα ίδρυμα όπου εκπροσωπούνται εργοδότες και εργαζόμενοι, επίσης γνωστό και ως “αστυνομία συλλογικών συμβάσεων”, ελέγχει τη συμμόρφωση ως προς τις συλλογικές συμβάσεις, μέσω εξειδικευμένων “ιδιωτικών επιθεωρητών” και επιχειρήσεων εξακρίβωσης, το οποίο βασίζεται σε αναλύσεις κινδύνου ή σε αναφορές που έχει δεχθεί στην ανοιχτή τηλεφωνική γραμμή. Το 2011, το SNCU έλαβε 6,45 εκατομμύρια ευρώ από αναδρομικές πληρωμές. Αυτοί οι έλεγχοι μπορούν να λειτουργήσουν συμπληρωματικά ως προς τη δράση των επιθεωρητών εργασίας υπό τον όρο

²¹² Εθνική μελέτη.

²¹³ Νομοθετική Πράξη 47/2012, της 31ης Ιουλίου 2012 και Νομοσχέδιο 3996/2011.

²¹⁴ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/bg003.htm>.

ότι είναι σαφές, σύμφωνα με τη Σύμβαση Αρ. 81, ότι η Επιθεώρηση Εργασίας είναι μία δημόσια υπηρεσία ανεξάρτητη από εργοδότες και εργαζομένους, έχουσα το προνόμιο της Κρατικής αρχής, ήτοι τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων.

Η συνεργασία με άλλους παίκτες, όπως ΜΚΟ, γίνεται όλο και πιο συνεκτική, αλλά δεν αποτελεί ακόμα κοινή πρακτική αν και η εμπειρία καταδεικνύει ότι θα μπορούσε να είναι χρήσιμη. Για παράδειγμα, στο Βέλγιο οι αρχές επιθεώρησης κοινωνικής ασφάλισης αναφέρουν ότι δέχονται χρήσιμες “ενημερώσεις/συμβουλές” επί περιπτώσεων εκμετάλλευσης, από την O.R.c.a μία ένωση για την υπεράσπιση των παράνομα διαμενόντων μεταναστών.²¹⁵

5.4. Διασυνοριακή συνεργασία

Οι Επιθεωρήσεις Εργασίας συνεργάζονται σε διασυνοριακό επίπεδο για τον έλεγχο της αδήλωτης εργασίας. Ο βασικός σκοπός της συνεργασίας συνήθως συνίσταται στην ανταλλαγή πληροφοριών για επιχειρήσεις και εργαζομένους που δραστηριοποιούνται από τη μία χώρα στην άλλη, αλλά επίσης στην οικοδόμηση δυνατοτήτων, ανταλλάσσοντας απόψεις, εμπειρίες και εργαλεία. Εγχειρίδια και ερωτηματολόγια ανταλλάσσονται ή καταρτίζονται από κοινού παρέχοντας ενημέρωση για τους νόμους και τους κανονισμούς που ισχύουν, παρουσιάζοντας αντιπροσωπευτικά μοντέλα που χρησιμοποιούνται για επίσημα υποχρεωτικά έντυπα τα οποία συμβουλευονται οι επιθεωρητές επί επισκέψεων ελέγχου. Πέρα από τα άτυπα δίκτυα και επαφές, έχουν υπογραφεί διμερείς συμφωνίες, κάποιες στο πλαίσιο ευρύτερων συμφωνιών που έχουν υπογραφεί μεταξύ Υπουργείων Εργασίας. Η διοικητική συνεργασία που αφορά στην εφαρμογή της Οδηγίας 96/71 για την απόσπαση των εργαζομένων για την παροχή υπηρεσιών, αποτελεί μείζονα λόγο για την ύπαρξη τέτοιων διευθετήσεων. Συμφωνίες έχουν υπογραφεί επίσης στο πλαίσιο των Κανονισμών 1408/71 και 883/2004 για το συντονισμό των πλαισίων κοινωνικής ασφάλισης και υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας. Αυτή η συνεργασία είναι συνήθης στις όμορες χώρες ή στις χώρες που έχουν κοινές πολιτισμικές ταυτότητες ή δέχονται υπερβολικές ροές εργατικού δυναμικού.

Σε επίπεδο ΕΕ, δεν υπάρχει ακόμα αντιστοιχία στο κομμάτι της αδήλωτης εργασίας στις κοινές πλατφόρμες που χρησιμοποιούνται, όπως η KSS, για την υγιεινή και ασφάλεια στο χώρο εργασίας, κυρίως εξαιτίας των περιορισμών που επιβάλλει η προστασία της ιδιωτικότητας των ατομικών δεδομένων, αν και έχει ήδη γίνει ένα βήμα με το σύστημα IMI (Πληροφοριακό Σύστημα Εσωτερικής Αγοράς) αναφορικά με την απόσπαση των εργαζομένων,²¹⁶ μία ασφαλή διαδικτυακή εφαρμογή, σε λειτουργία από τον Ιούνιο του 2011, που επιτρέπει την διακρατική επικοινωνία μεταξύ αρχών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, με τη βοήθεια προ-μεταφρασμένων ερωτήσεων και απαντήσεων.

Σε πολυμερές επίπεδο, στις 18 Φεβρουαρίου 2011, οι Επιθεωρήσεις Εργασίας από 11 χώρες της ΕΕ²¹⁷ υπέγραψαν τη Χάρτα της Bruges, που προάγει μία κοινή υπεράσπιση της ανάγκης για περαιτέρω ενίσχυση της Ευρωπαϊκής διοικητικής συνεργασίας στη μάχη για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, της διασυνοριακής ασφαλιστικής απάτης, με στόχο τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού δικτύου. Σε μικρότερη κλίμακα, ένα περιφερειακό

²¹⁵ <http://www.orcasite.be/?id=24>.

²¹⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_fr.html. Επίσης βλέπε Κανονισμός (ΕΕ) 1024/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012 για τη διοικητική συνεργασία μέσω του Συστήματος Πληροφόρησης για την Εσωτερική Αγορά που καταργεί την Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2008/49/EC (‘Κανονισμός IMI’).

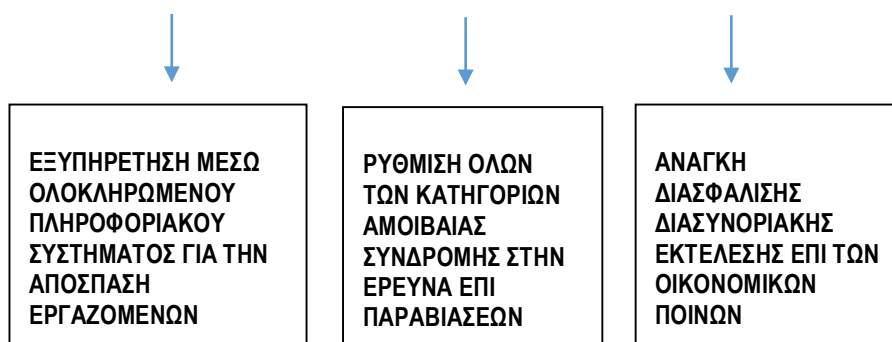
²¹⁷ Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Γαλλία, Ιταλία, Ολλανδία, Νορβηγία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία και Ισπανία.

δίκτυο υπηρεσιών επιθεώρησης κοινωνικής ασφάλισης των χωρών Benelux συναντάται κάθε δύο χρόνια.

Στην ΕΕ, υλοποιήθηκαν κάποιες πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των Επιθεωρήσεων Εργασίας για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, όπως για παράδειγμα, η προαναφερθείσα πρωτοβουλία ICENUW (Υλοποιώντας τη Συνεργασία σε ένα Ευρωπαϊκό Δίκτυο Κατά της Αδήλωτης Εργασίας) η οποία οδήγησε στην υπογραφή της Χάρτας των Βρυξελλών, με τις συμμετέχουσες αρχές να δηλώνουν την προσήλωσή τους στην αύξηση των προσπαθειών για την καταπολέμηση της διακρατικής ασφαλιστικής απάτης, και η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για την Απόσπαση Εργαζομένων για την εφαρμογή της Οδηγίας 96/71²¹⁸ καθώς και το έργο CIBELES (Σύγκληση Επιθεωρήσεων Εργασίας για την οικοδόμηση Ευρωπαϊκού Επιπέδου Συστήματος Επιβολής νομοθεσίας), με επί κεφαλής την Ισπανία και με έμφαση στην αμοιβαία συνδρομή των Επιθεωρήσεων Εργασίας της ΕΕ στους διασυνοριακούς ελέγχους και στην επιβολή διοικητικών κυρώσεων. Οι χώρες που εμπλέκονται²¹⁹ κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι χρειάζεται να γίνουν βήματα για τη βελτίωση της διασυνοριακής συνεργασίας στο πλαίσιο της γενικότερης ανάγκης για κανονιστικό πλαίσιο ως προς το δικαίωμα της πρόσβασης σε πληροφορίες με παράλληλη εγγύηση για την προστασία των προσωπικών δεδομένων.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΟ ΕΡΓΟ CIBELES

ΑΝΑΓΚΗ ΓΙΑ ΥΙΟΘΕΤΗΣΗ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΛΟΓΩ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ



Με το έργο αυτό εξετάστηκε το πρόβλημα της επιβολής διοικητικών κυρώσεων από μία εθνική αρχή σε εργοδότες που είναι εγκατεστημένοι σε άλλο Κράτος Μέλος, κάτι που γενικά θεωρείται μεγάλο εμπόδιο για την αποτελεσματικότητα της επιθεώρησης εργασίας, καθώς αυτές οι κυρώσεις δεν συμπεριλαμβάνονται στο πεδίο της Απόφασης Πλαίσιο 2005/214/JHA του Συμβουλίου της 24ης Φεβρουαρίου 2005 αναφορικά με την εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης των οικονομικών ποινών. Ενώ μπορούν να επιβληθούν ποινικές κυρώσεις σε μία άλλη χώρα στη βάση της Οδηγίας, οι διοικητικές ποινές παραμένουν ως επί το πλείστον αναποτελεσματικές όταν ο παραβάτης έχει την έδρα του σε άλλο Κράτος Μέλος της ΕΕ.

²¹⁸ Ομάδα εμπειρογνομόνων για τη συνδρομή των Κρατών Μελών σε θέματα εντοπισμού και στην ανταλλαγή εμπειριών και καλών πρακτικών, και για την εξέταση ερωτημάτων που προκύπτουν από την εφαρμογή και την επιβολή της νομοθεσίας για την απόσπαση εργαζομένων. Η ομάδα θεσπίστηκε με την Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 19ης Δεκεμβρίου 2008, που δημοσιεύθηκε στην επίσημη εφημερίδα L8 της 13ης Ιανουαρίου 2009, σελ. 26-29.

²¹⁹ Αυστρία, Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ουγγαρία, Ιταλία, Μάλτα, Πορτογαλία και Ισπανία.

Δεν υπάρχουν ακόμα μόνιμα φόρουμ ή επιτροπές για την αδήλωτη εργασία όπως η SLIC (Επιτροπή Ανώτερων Επιθεωρητών Εργασίας)²²⁰ για την υγιεινή και ασφάλεια στην εργασία ή η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για την απόσπαση εργαζομένων²²¹ αν και η τελευταία καλύπτει κάποια από αυτά τα προβλήματα όποτε υφίσταται διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών. Για παράδειγμα, ο σχεδιασμός του IMI (Πληροφοριακό Σύστημα Εσωτερικής Αγοράς), της ηλεκτρονικής πλατφόρμας ανταλλαγής πληροφοριών, χρησιμοποιείται από τις αρμόδιες αρχές για την παρακολούθηση της απόσπασης εργαζομένων. Από αυτή την άποψη, η χρήση του IMI ανοίγει νέους ορίζοντες για τον εντοπισμό της διασυνοριακής απάτης.

Πέραν αυτού, η φιλοδοξία που αναδείχθηκε μέσα από πρωτοβουλίες διοικητικής συνεργασίας φορολογικών αρχών, όπως το FISCALIS, δεν έχει ακόμα αντίστοιχη έκφραση στον τομέα της Επιθεώρησης Εργασίας για την απασχόληση και τις εργασιακές σχέσεις. Το εν λόγω πρόγραμμα υλοποιήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και σε εφαρμογή της Απόφασης Αρ. 1482/2007/EC της 11ης Δεκεμβρίου 2007 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, και ο στόχος του είναι να βελτιωθεί η λειτουργία των φορολογικών συστημάτων στην εσωτερική αγορά με καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής. Εκτός από κατάρτιση, σεμινάρια, επισκέψεις εργασίας για τα στελέχη και βελτίωση των συστημάτων επικοινωνίας και ανταλλαγής πληροφοριών, το πρόγραμμα προωθεί πολυμερείς ελέγχους με χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, δίνοντας τη δυνατότητα στις φορολογικές αρχές να ερευνήσουν αποτελεσματικά τη διασυνοριακή απάτη.

Υπάρχει μεγαλύτερος συντονισμός μεταξύ των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, από ό,τι μεταξύ των Επιθεωρήσεων Εργασίας, όπου οι κανόνες που ισχύουν διαθρώνουν με σαφήνεια τον συντονισμό μεταξύ των χωρών της ΕΕ και του παρέχουν νομικό υπόβαθρο.²²²

Αν και οι διμερείς συμφωνίες έχουν γίνει κοινή πρακτική, δεν υπάρχουν πολλές εμπειρίες πέραν αυτού. Δεν αποτελούν προς το παρόν αποτελεσματικές μορφές πολυμερούς επικοινωνίας όπως πλατφόρμες ή δίκτυα. Στην πραγματικότητα, η διεθνής συνεργασία των αρχών επιθεώρησης εργασίας στην ΕΕ (με εξαίρεση την υγιεινή και ασφάλεια στην εργασία) υλοποιείται ως επί το πλείστον μέσα από διμερή συνεργασία όπου ισχύουν πολλές

²²⁰ Η Επιτροπή Ανώτερων Επιθεωρητών Εργασίας (SLIC) συστάθηκε το 1982 προς συνδρομή των Ευρωπαίων και έλαβε επίσημο καθεστώς με την Απόφαση της Επιτροπής (95/319/EC), η εντολή της είναι γνωμοδοτική προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με όλα τα προβλήματα που σχετίζονται με την επιβολή από τα Κράτη Μέλη της Κοινοτικής νομοθεσίας για την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία. Συναντάται τακτικά δύο φορές το χρόνο, με τη συμμετοχή όλων των επί κεφαλής Επιθεωρήσεων Εργασίας της ΕΕ που ασχολούνται με θέματα κινδύνου στην εργασία. Τακτικές ή ad-hoc ομάδες εργασίας συζητούν συγκεκριμένα ζητήματα όπως η επιβολή της νομοθεσίας, ο εξοπλισμός εργασίας και χημικά προϊόντα. Η SLIC διοργανώνει κάθε δύο χρόνια μία εκστρατεία επικοινωνίας και επιθεώρησης σε επιλεγμένα θέματα. Οι μέχρι τώρα πρωτοβουλίες καλύπτουν διαφορετικά πεδία όπως ασφάλεια στον κατασκευαστικό τομέα, αμίαντος, αξιολόγηση κινδύνου, χημικοί κίνδυνοι, χειρωνακτική διακίνηση φορτίων και ψυχοκοινωνικοί κίνδυνοι. Οι επιθεωρητές εργασίας από τα 27 Κράτη Μέλη της ΕΕ λαμβάνουν κοινή εκπαίδευση με την εκάστοτε εκστρατεία και γίνεται προετοιμασία και χρήση εναρμονισμένων μεθόδων και εργαλείων.

²²¹ Η Επιτροπή συστάθηκε με Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 19ης Δεκεμβρίου 2008 με σκοπό τη στήριξη και συνδρομή των Κρατών Μελών σε θέματα εντοπισμού και στην ανταλλαγή εμπειριών και καλών πρακτικών, την προαγωγή της ανταλλαγής σχετικών πληροφοριών, την εξέταση τυχόν ερωτημάτων και δυσκολιών που προκύπτουν από την πρακτική εφαρμογή της νομοθεσίας για την απόσπαση εργαζομένων (Οδηγία 96/71), καθώς και από την επιβολή της στην πράξη. Όπως και η SLIC, η Επιτροπή συναντάται δύο φορές το χρόνο.

²²² Κανονισμός (ΕΚ) 987/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Σεπτεμβρίου 2009 που ορίζει τη διαδικασία για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΚ) 883/2004 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2009R0987:20130108:EN:HTML>.

συμφωνίες και άτυπη δικτύωση. Γαλλία και Γερμανία υπέγραψαν συμφωνία συνεργασίας το 2001 για την άμεση ανταλλαγή πληροφοριών και τη διεξαγωγή κοινών δράσεων. Διενεργούνται τακτικές συναντήσεις μεταξύ των γραφείων των δύο χωρών, ανταλλαγές σε επίπεδο πρακτικής άσκησης και κοινές επισκέψεις σε συνοριακές ζώνες. Παρόμοιες συμφωνίες έχουν υπογράψει Γαλλία και Βουλγαρία (2008), Γαλλία και Ολλανδία (2011), Πολωνία και Πορτογαλία, Πολωνία και Βέλγιο (2007), Βέλγιο και Γαλλία (2003), Βέλγιο και Πολωνία (2007), Βέλγιο και Πορτογαλία (2009), Βέλγιο και Λουξεμβούργο (2009), Πορτογαλία και Ισπανία (2003) και πολλές άλλες. Όπως προβλέπεται στο Άρθρο 4 της Οδηγίας 96/71, πολλές χώρες εγκατέστησαν εστιακά σημεία ή γραφεία διασύνδεσης ώστε να συνεργάζονται με αδελφές οργανώσεις στα άλλα Κράτη Μέλη. Σε μικρό αριθμό περιπτώσεων τα γραφεία αυτά παρέχουν πληροφόρηση στο κοινό, για παράδειγμα στο Βέλγιο και στο Λουξεμβούργο. Στην τελευταία περίπτωση, λειτουργεί μονοαπευθυντική θυρίδα που παρέχει πληροφορίες σε τέσσερις γλώσσες σχετικά με τους όρους και συνθήκες της απόσπασης.²²³

Σε κάποιες περιφέρειες, οι αρχές επιθεώρησης εργασίας οργανώνουν κοινές επισκέψεις σε εργοτάξια που βρίσκονται πέραν των εθνικών συνόρων. Η Ισπανία και η Πορτογαλία είχαν θετικά αποτελέσματα από ελέγχους στον κατασκευαστικό τομέα ώστε να εξαρθρώσουν δίκτυα οργανωμένου εγκλήματος στην παράτυπη μετανάστευση, όπου εργαζόμενοι από τη Βραζιλία εισέρχονταν στην Πορτογαλία και παρουσιάζονταν ως πορτογαλικής καταγωγής με ψευδείς ταυτότητες (βλ. ανωτέρω). Αυτή η πρωτοβουλία επαναλαμβάνεται σε λιγότερο ή περισσότερο τακτά χρονικά διαστήματα στις περιφέρειες Galicia-Minho και Extremadura-Beja-Guarda. Αντίστοιχες δράσεις έγιναν και στη Γαλλία και την Ιταλία, ιδιαίτερα στον τομέα της υγιεινής και ασφάλειας στην εργασία. Το 2012, στο πλαίσιο μιας κοινής πρωτοβουλίας, οι δύο χώρες εξέτασαν τις παράτυπες εργασιακές σχέσεις στα πληρώματα κρουαζιέρας. Σε συγκεκριμένες περιφέρειες, οι επιθεωρητές εργασίας συνεργάζονται συχνά σε άτυπο επίπεδο, δεδομένης της συνεχούς ροής μετακινούμενων εργαζομένων, όπως σε Βέλγιο/Γερμανία/Ολλανδία, Βέλγιο/Γαλλία και Γαλλία/Ιταλία. Το 2011, για πρώτη φορά, διενεργήθηκαν επισκέψεις επιθεώρησης σε δύο Λεττονικές εταιρείες με δραστηριότητα στη Λιθουανία και από τις δύο εθνικές αρχές επιθεώρησης εργασίας.²²⁴ Υπάρχει συχνή άτυπη δικτύωση μεταξύ Βέλγων και Ολλανδών επιθεωρητών, με συναντήσεις που διενεργούνται κάθε έξι μήνες όπου συζητώνται διασυνοριακά θέματα.

²²³ http://business.belgium.be/fr/gerer_votre_entreprise/ressources_humaines/detachement/index.jsp
Για πληροφορίες για το Λουξεμβούργο : <http://www.guichet.public.lu/fr/enterprises/gestion-juridique-commerciale/affaires-commerce/prestation-transfrontaliere-services/index.html>.

²²⁴ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/lt017.htm>.

Η Επιχείρηση “Trueno” στην Ισπανία²²⁵

Το 2010, οι αρχές επιθεώρησης εργασίας και κοινωνικής ασφάλισης της Ισπανίας διεξήγαγαν μία εκστρατεία στο νησί της Ίμπιζα, με τη συμμετοχή δέκα εφοριακών, τεσσάρων επιθεωρητών εργασίας, δύο βοηθών επιθεωρητών απασχόλησης, δύο στελεχών κατά της διαφθοράς και στελεχών της τοπικής δημοσιονομικής και αστυνομικής αρχής, προκειμένου να αντιμετωπίσουν μία υπόθεση διασυνοριακής απάτης με παραβάτη ένα consortium εταιρειών στον τομέα της φιλοξενίας με πάνω από 70 ξενοδοχεία στην Ίμπιζα και τη Μαγιόρκα.

Οι εργαζόμενοι είχαν προσληφθεί στο Μπρνο, στη Δημοκρατία της Τσεχίας, μέσω μίας εταιρείας φάντασμα του ομίλου, και στη συνέχεια είχαν αποσπαστεί για το καλοκαίρι στην Ίμπιζα για να εργαστούν ως σερβιτόροι, λαμβάνοντας μισθούς χαμηλότερους του κατώτατου μισθού και με δήλωση στην κοινωνική ασφάλιση της Τσεχίας για 300 ευρώ το μήνα μόνο, παραβιάζοντας το όριο κατώτατου μισθού στην Ισπανία. Ο όμιλος είχε περίπου 100 επιχειρήσεις μαριονέτα, οι περισσότερες εξ αυτών χωρίς εργαζομένους και με έδρα την Ίμπιζα, την Πάλμα και τη Βαρκελώνη.

Κατόπιν αιτήματος της Επιθεώρησης Εργασίας της Ισπανίας, η Επιθεώρηση Εργασίας της Τσεχίας επισκέφτηκε το γραφείο αυτής της εταιρείας φάντασμα και επιβεβαίωσε ότι αυτό το γραφείο ήταν κλειστό χωρίς ίχνος δραστηριότητας. Παράλληλα, η ισπανική Φορολογική Διοίκηση είχε ξεκινήσει σχετική έρευνα για ενδεχόμενη φορολογική απάτη. Κατά τις επισκέψεις στην ιδιωτική κατοικία του επιχειρηματία, οι επιθεωρητές εντόπισαν στοιχεία συμβολαίων με γυναίκες εργαζόμενες από άλλες χώρες με ενδείξεις εργασιακής και σεξουαλικής εκμετάλλευσης. Στα κεντρικά γραφεία βρέθηκαν αρχεία με μισθούς που είχαν καταβληθεί αλλά δεν είχαν δηλωθεί στις φορολογικές και ασφαλιστικές αρχές, για 300 περίπου εργαζομένους.

Μετά από κοινή δράση, διαπιστώθηκε η διάπραξη διαφόρων αδικημάτων κατά των δικαιωμάτων των εργαζομένων, καθώς και άλλων παραβάσεων αναφορικά με την απόσπαση εργαζομένων, διακριτική αντιμετώπιση αλλοδαπών εργαζομένων, καταχρηστικά ωράρια εργασίας και 80 ψευδώς ανεξάρτητα απασχολούμενοι εργαζόμενοι.

6. Συμπεράσματα

Αν δεν αντιμετωπιστεί κατάλληλα, η αδήλωτη εργασία (ΑΕ) απειλεί να υπονομεύσει τη δυνατότητα της ΕΕ να επιτύχει τους στόχους της στην απασχόληση για περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη ανάπτυξη. Η ΑΕ είναι μία μορφή κοινωνικού ντάμπινγκ που φέρνει τον αθέμιτο ανταγωνισμό ανάμεσα στις εταιρείες εξαιτίας χαμηλών μισθών και μη καταβολής ασφαλιστικών εισφορών, και οδηγεί σε εργασιακές καταστάσεις που παραβιάζουν τα δικαιώματα και την αξιοπρέπεια των εργαζομένων.

Η αυξημένη φορολογία, η αμφιλεγόμενη αντίληψη του κόσμου για το ρόλο που επιτελείται από τους δημόσιους θεσμούς, η μειωμένη προσδοκία για αξιοπρεπή συνταξιοδότηση ή κοινωνικά επιδόματα σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα, η υποχρηματοδότηση προγραμμάτων διά βίου μάθησης, η ολοένα και μεγαλύτερη μείωση των δημοσίων εσόδων αποτελούν όλα παράγοντες που είναι βαθιά ριζωμένοι σε προβλήματα που χρονίζουν και επιδρούν στο μέγεθος της άτυπης οικονομίας. Η χρηματοοικονομική κρίση στην Ευρώπη οδηγεί τις κυβερνήσεις να εξετάσουν πιο προσεκτικά τα προβλήματα της αγοράς εργασίας, όπου αν αντιμετωπιστούν κατάλληλα φαινόμενα όπως η αδήλωτη εργασία, μπορεί να επιδράσουν θετικά στη δημιουργία τυπικής απασχόλησης, στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και στην αύξηση των εσόδων για τα ταμεία του κράτος.

Στις μέρες μας, η διεθνής διάσταση της αδήλωτης εργασίας είναι μια πραγματικότητα. Με τις αγορές της ΕΕ να έχουν ανοίξει στην ελεύθερη κυκλοφορία επιχειρήσεων και εργαζομένων, τα αποτελέσματα της μη συμμόρφωσης με την εθνική νομοθεσία μπορεί να επηρεάσουν επιχειρήσεις, κοινωνίες και κυβερνήσεις πέρα από τα εθνικά σύνορα. Στην πραγματικότητα, το κόστος της αδήλωτης εργασίας μπορεί να επηρεάσει αρνητικά την

²²⁵ Εθνική μελέτη.

ανταγωνιστικότητα στην ΕΕ, με υποβάθμιση των συνθηκών εργασίας, παρεμπόδιση της ανάπτυξης δεξιοτήτων και επιδείνωση της συνολικής κρίσης.

Η Επιθεώρηση Εργασίας είναι μία δημόσια λειτουργία της οποίας η εντολή είναι ευρεία και ποικίλη στην ΕΕ. Είναι η υπηρεσία που ηγείται στην πρόληψη και καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Αντιπροσωπεύει τον αρμόδιο θεσμό που συνεργάζεται με τις ασφαλιστικές και φορολογικές αρχές, η οποία συνεργασία οδηγεί στην εφαρμογή των νόμων και των δημόσιων πολιτικών ανάλογα με τις περιστάσεις της εκάστοτε χώρας.

Έστω κι αν οι Επιθεωρήσεις Εργασίας έχουν υιοθετήσει μια ευρύτερη θεώρηση ως προς την εντολή τους ή αν νέοι θεσμοί δημιουργούνται για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας σε χώρες με παράδοση στην επιθεώρηση εργασίας σε θέματα υγιεινής και ασφάλειας, είναι πολλά αυτά που δεν έχουν γίνει ακόμα, ειδικότερα στη διεθνή συνεργασία. Διμερή μνημόνια συναντίληψης, διασυννοριακές επιθεωρήσεις και δικτύωση μεταμορφώνουν τη δράση της επιθεώρησης εργασίας στην Ευρώπη, αλλά εξακολουθεί να μην υπάρχει ένα εδραιωμένο φόρουμ στο οποίο οι εθνικοί φορείς θα μπορούσαν να ανταλλάξουν τις απόψεις τους ή ακόμα και να σχεδιάσουν κοινές στρατηγικές και πρωτοβουλίες. Εντούτοις, σχετικές με το αντικείμενο ομάδες αντιμετώπιζουν ήδη πτυχές του προβλήματος, όπως η SLIC με τη στρατηγική για ασφάλεια και υγεία στην εργασία, η επιτροπή εμπειρογνομόνων της ΕΕ για την απόσπαση εργαζομένων ή η διοικητική επιτροπή συντονισμού σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης, για τομείς που άπτονται της ασφαλιστικής απάτης.

Οι εκτιμήσεις για τη διάσταση της ΑΕ στην Ευρώπη δεν μας δίνουν σαφές περίγραμμα ως προς την έκταση του φαινομένου. Τα αριθμητικά στοιχεία αλλάζουν ανάλογα με τη μέθοδο συλλογής και ανάλυσης δεδομένων, όπως έμμεσες μέθοδοι ή έρευνες. Σε μεγαλύτερη συνάφεια με τα παραπάνω, το γεγονός ότι δεν υπάρχει επικαιροποιημένη πηγή πληροφόρησης για τις διάφορες ετερόκλητες μορφές της αδήλωτης εργασίας, απαιτώντας η κάθε μία από αυτές ειδική προσέγγιση.

Πέραν τούτου, οι εθνικοί θεσμοί δεν χρησιμοποιούν μία κατ'ελάχιστον κοινή δέσμη ορισμών, αλλά μένουν προσηλωμένοι σε εθνικές ιδιοσυγκρασίες. Στις περισσότερες χώρες της ΕΕ, η αδήλωτη εργασία ούτε ορίζεται νομικά (εκτός από τον ορισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής) ούτε μετριέται (ή μετριέται ανεπαρκώς), ούτε εντοπίζονται οι μορφές ασφαλιστικής απάτης στην αδήλωτη εργασία ειδικά ανά χώρα ή με κοινά χαρακτηριστικά στην ΕΕ. Στην πραγματικότητα, αν και υπάρχει ένας ευρύς κοινοτικός ορισμός, οι εθνικές νομοθεσίες είναι ανάγκη να έχουν μία καλύτερη νομική βάση που να ορίζει το πεδίο της επιθεώρησης εργασίας σε σχέση με την ΑΕ, και να καθορίζει το πεδίο δικαιοδοσίας και ευθύνης της.

Εντούτοις, η ΑΕ θεωρείται κρίσιμο πρόβλημα σε όλες τις χώρες. Η έλλειψη ορισμών ή προτύπων κανόνων προσφέρει μεγαλύτερη ευελιξία ώστε να ενσωματώσει τις εξελισσόμενες πρακτικές της αγοράς εργασίας, αλλά επίσης μπορεί να επιφέρει και προβλήματα επιβολής, καθώς είναι ανάγκη να τυποποιηθούν τα χαρακτηριστικά των αδικοπραξιών που μπορούν να επισύρουν διοικητικές ή ποινικές κυρώσεις.

Η ΑΕ είναι περίπλοκο φαινόμενο με την έννοια ότι τα χαρακτηριστικά της είναι κρυφά. Αυτή η ιδιαιτερότητα καθιστά δύσκολη την επιβολή του νόμου, γεγονός που επιδεινώνεται σε συγκεκριμένες περιστάσεις όταν οι εργαζόμενοι παρέχουν τις υπηρεσίες τους από το σπίτι, όπως η οικιακή εργασία ή η τηλεεργασία. Η πρόσβαση σε ιδιωτικά νοικοκυριά ενέχει περιορισμούς σε όλες σχεδόν τις χώρες, και χρειάζεται την έγκριση του κυρίου ή δικαστικής αρχής. Σε αυτό το πλαίσιο, μερικές πιλοτικές εφαρμογές ήταν επιτυχείς αλλά το πρόβλημα εξακολουθεί να μην αντιμετωπίζεται αποτελεσματικά, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τον εντοπισμό των περιπτώσεων και τις πρακτικές διευθετήσεις για την επίσκεψη επιθεώρησης. Εδώ συμπεριλαμβάνεται επίσης η ανάγκη ενίσχυσης της πρόσβασης στη δικαιοσύνη.

Προβλήματα που σχετίζονται με την ΑΕ αντιμετωπίζονται στις περισσότερες χώρες στο ευρύτερο πλαίσιο της καταπολέμησης της παραοικονομίας από διαφορετικούς εθνικούς φορείς επιβολής του νόμου κατά της ασφαλιστικής και φορολογικής απάτης. Επιπρόσθετα, οι κοινωνικοί εταίροι αναλαμβάνουν ενεργό δράση στην αντιμετώπιση του φαινομένου καθώς αποτελεί τροχοπέδη στο δίκαιο ανταγωνισμό και απόπειρα κατά των αξιών που διέπουν την αξιοπρεπή εργασία.

Σε επίπεδο διοίκησης εργασίας, αν και έχουν υπάρξει προσπάθειες σε πολλές χώρες να ενισχυθούν τα σώματα επιθεώρησης εργασίας, εξακολουθούν να έχουν ελλείψεις πόρους και χρηματοδότηση σε μεγάλο βαθμό, ιδιαίτερα σε εκείνα τα Κράτη Μέλη που έχουν πληγεί περισσότερο από την κρίση, όπως η Ελλάδα, η Ισπανία, η Πορτογαλία ή η Ρουμανία. Στις ανωτέρω χώρες, έχουν παγώσει ή μειωθεί οι προσλήψεις επιθεωρητών εργασίας, τα προγράμματα κατάρτισης, οι μισθοί και οι παροχές, με αποτέλεσμα να υπάρχουν μεγάλες μεταβολές και χαμηλότερος βαθμός προσέλευσης στην επαγγελματική αυτή σταδιοδρομία. Ή στην Ιταλία όπου ο σημερινός αριθμός επιθεωρητών εργασίας θεωρείται ανεπαρκής σε σχέση με τη νέα πραγματικότητα. Τα τελευταία χρόνια, η πολιτική πίεση και η οικονομική ένδεια έχουν αποδυναμώσει το θεσμό και την επαγγελματική ποιότητα της επιθεώρησης εργασίας, με αποτέλεσμα το σύστημά του, όπως συμβαίνει και σε πολλές άλλες δημόσιες αρχές, να είναι εκτεθειμένο σε συνεχή αναδιοργάνωση διαδικασιών και μειώσεις προσωπικού, με παράλληλη αύξηση ευθυνών.

Ταυτόχρονα, λόγω της οικονομικής κρίσης, έχει ενισχυθεί (ακόμα και στην περίπτωση δημοσιονομικών περικοπών) ο θεσμικός ρόλος της Επιθεώρησης Εργασίας, καθώς αποτελεί κρίσιμο μηχανισμό για την καταπολέμηση της ασφαλιστικής και φορολογικής απάτης. Στην πραγματικότητα, είναι μεγάλη η σημασία της Επιθεώρησης Εργασίας σε περιόδους οικονομικής δυσπραγίας όπου οι πιέσεις για μειώσεις του κόστους αυξάνουν την ανάγκη για προστασία των εργαζομένων και για διασφάλιση ότι προσαρμογές σε συμβάσεις εργασίας, ωράριο εργασίας, μισθούς και λοιπές συνθήκες εργασίας λαμβάνουν χώρα σύμφωνα με το νόμο. Οι δικαστικές διαδικασίες είναι συνήθως δυσχερείς και χρονοβόρες, και η επιθεώρηση εργασίας αντιπροσωπεύει μία ευέλικτη υπηρεσία που μπορεί να επιτύχει καλύτερα αποτελέσματα με πιο ρεαλιστικό τρόπο. Εκ παραλλήλου, οι ανάγκες της νέας αγοράς εργασίας έχουν περιορίσει από πολλές απόψεις το πεδίο δράσης των Επιθεωρήσεων Εργασίας. Οι επιθεωρητές, εύλογα, έχουν εστιάσει τις προσπάθειές τους σε ορισμένες πτυχές που σχετίζονται με την οικονομική κρίση (για παράδειγμα, ομαδικές απολύσεις, καθυστερήσεις πληρωμών μισθών) έτσι ώστε να ελλοχεύει ο κίνδυνος να μην μπορούν να διεξαχθούν ολοκληρωμένα ή ισορροπημένα οι επισκέψεις επιθεώρησης. Θα πρέπει να αξιολογηθεί προσεκτικά η επίδραση αυτής της έλλειψης ισορροπίας, διότι θα μπορούσε να επιδράσει αρνητικά στις συνθήκες εργασίας, όπως υγιεινή και ασφάλεια οι οποίες ενδέχεται να παραμεληθούν υπό το βάρος θεμάτων σχετικών με την οικονομική κρίση.

Η Επιθεώρηση Εργασίας έχει πρωτεύουσα ευθύνη επιχειρησιακή και ως προς τις πολιτικές για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας και αυτό δεν προβλέπεται να αλλάξει. Εντούτοις, η μείωση των οικονομικών και ανθρώπινων πόρων καθώς και οι συνθήκες εργασίας στις Επιθεωρήσεις Εργασίας της ΕΕ (ιδιαίτερα σε εκείνα τα Κράτη Μέλη που έχουν πληγεί περισσότερο από την κρίση) έχουν υπονομεύσει τη δράση τους και έχουν μειώσει τα κίνητρά τους. Η επιθεώρηση κατέχει κομβικό ρόλο αλλά αυτό δεν είναι αρκετό. Θα χρειαζόταν να ενισχυθούν περαιτέρω εθνικές και δημιουργικές πολιτικές με έμφαση στην ευαισθητοποίηση και πληροφόρηση, καθώς και νέες μορφές πρόληψης και συγκεκριμένες στρατηγικές για ειδικές κατηγορίες εργαζομένων.

Υπάρχει επίσης ανάγκη να βελτιωθεί η πολιτική των κινήτρων για την αποφυγή παρανομιών. Η έλλειψη επιβολής του νόμου ωθεί σε νέες κυρώσεις και διαδικασίες οι οποίες θα μπορούσαν να αποτρέψουν τις παραβάσεις και να δημιουργήσουν ένα σθεναρό περιβάλλον συμμόρφωσης.

Παράλληλα, η συνεργασία μεταξύ φορέων, με την ευρύτερη έννοια, αποτελεί κύριο χαρακτηριστικό στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Εντούτοις, η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ δημόσιων αρχών παραμένει πρόκληση σε πολλές χώρες, λόγω της νομοθεσίας για την προστασία προσωπικών δεδομένων ή λόγω της έλλειψης παράδοσης στη συνεργασία ή λόγω ανεπαρκών πληροφοριακών συστημάτων. Σε μερικές χώρες έχουν αναληφθεί ειδικές προσπάθειες για να βελτιωθεί η συνεργασία με άλλους φορείς επιβολής τη νομοθεσίας και με τη δικαιοσύνη, όπως οι θύλακες κατά της απάτης στο Βέλγιο ή η συμφωνία με την Εθνική Εισαγγελική Αρχή στη Γαλλία· σε άλλες χώρες όμως, η ανταλλαγή δεδομένων ή οι σχέσεις με το δικαστικό σύστημα είναι δυσχερείς και επομένως οι κρατικές αρχές θα ήταν αναγκαίο να εστιάσουν την προσοχή τους σε αυτό, καθώς διακινδυνεύεται η αποτελεσματικότητα του συστήματος επιθεώρησης εργασίας.

Η ορθή αντιμετώπιση της ΑΕ θα βοηθούσε στην εξεύρεση κατάλληλης λύσης σε αυτό το περίπλοκο ζήτημα. Κάτι τέτοιο θα απαιτούσε σαφή προσδιορισμό και μέτρηση της ΑΕ, και σε μερικές χώρες ανάθεση της πρωτεύουσας ευθύνης σε ένα συγκεκριμένο θεσμικό φορέα. Επιπροσθέτως, απαιτούνται σαφή δεδομένα για να βελτιωθεί ο σχεδιασμός και η στόχευση δράσης. Ο επιχειρησιακός σχεδιασμός και η χαρτογράφηση είναι αναγκαίοι για την καταπολέμηση της ΑΕ. Οι Επιθεωρήσεις Εργασίας θα πρέπει να μπορούν να επεξεργάζονται προφίλ επικινδυνότητας για τη στρατηγική χάραξη της δράσης τους. Για το σκοπό αυτό, θα πρέπει να μπορούν να βασιστούν σε ακριβή και επικαιροποιημένα δεδομένα. Τα εν λόγω δεδομένα για την ΑΕ θα πρέπει να συγκεντρώνονται ανά τομείς, περιοχές και ζητήματα. Είναι απαραίτητο να υπάρχει σύγχρονο λογισμικό, ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των φορέων διοίκησης εργασίας και λοιπών εμπλεκόμενων, και συμμετοχή εμπειρογνομόνων στον προσδιορισμό σεναρίων που θα επιτρέπουν το μεσομακροπρόθεσμο σχεδιασμό για την επιχειρησιακή επιτόπια δράση. Στην περίπτωση που δημόσιοι φορείς έχουν κοινή πρόσβαση σε πληροφορίες, για παράδειγμα μέσω ηλεκτρονικών πυλών, οι Επιθεωρήσεις Εργασίας δεν έχουν πάντα επάρκεια σε γνώσεις στατιστικής. Το τελευταίο θα διευκόλυνε τη χρήση τεχνολογιών της πληροφορίας.

Σε όλες τις επισπεύδουσες αρχές χρειάζεται να υπάρχουν επαρκείς πόροι για το συγκεκριμένο καθήκον, και όχι να μειώνονται συνεχώς. Από επιχειρησιακή σκοπιά, μόνιμη πρόκληση για τις αρχές επιθεώρησης εργασίας συνιστά η καταπολέμηση της ΑΕ με τους πόρους, τα κατάλληλα εργαλεία, την κατάρτιση και καθοδήγηση να μειώνονται συνεχώς. Επομένως, οι συνέργειες προέχουν. Οι από κοινού δραστηριότητες αποκτούν μεγάλη αναγνωρισιμότητα στην ευρύτερη κοινωνία και βοηθούν στην προαγωγή της φορολογικής και κανονιστικής συμμόρφωσης.

Οι επιθεωρητές εργασίας χρειάζεται να επικαιροποιούν συνεχώς τις γνώσεις τους στις πρακτικές της αγοράς εργασίας. Στην πραγματικότητα, η ΑΕ δεν είναι στατικό φαινόμενο, καθώς η ασφαλιστική απάτη και η μη συμμόρφωση εξελίσσονται συνεχώς. Οι Επιθεωρήσεις Εργασίας θα πρέπει να έχουν την αναλυτική δυνατότητα να αναγνωρίζουν αυτές τις αλλαγές και ενεργητική στάση ώστε να υιοθετούν νέες προσεγγίσεις και να μετέχουν σε εταιρικές σχέσεις που να ανταποκρίνονται κατάλληλα στην εξελισσόμενη αγορά εργασίας. Υπάρχει σαφής ανάγκη να ενθαρρυνθεί η διάδραση μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων μερών, ιδιαίτερα εργοδότες και εργαζομένους.

Οι Επιθεωρήσεις Εργασίας χρειάζεται να προσανατολιστούν πέρα από την τιμωρητική προσέγγιση ως πρώτο μέλημα, και να επιδιώξουν την ισορροπία ανάμεσα στην πρόληψη και τις κυρώσεις (υπενθυμίζοντας, για παράδειγμα, ότι η λογική της “μέγιστης κύρωσης” που προβλέπεται σε ορισμένες εθνικές νομοθεσίες δεν έφερε σαφείς επιτυχίες). Θα χρειαστεί επίσης να εφαρμοστεί ένα διασυννοριακό σύστημα κυρώσεων για αλλοδαπές επιχειρήσεις.

Σε επίπεδο ΕΕ, θα πρέπει να διερευνηθούν περαιτέρω οι βέλτιστες προσεγγίσεις και μέθοδοι για την καταπολέμηση της ΑΕ με σκοπό να βελτιωθεί η κατάσταση σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο (συγκεκριμένες μονάδες, διεπιστημονικές μονάδες, ad hoc ομάδες,

συγκεκριμένες εκστρατείες κλπ). Η διασυννοριακή επιβολή διοικητικών κυρώσεων, για την οικοδόμηση ενός αποτελεσματικού συστήματος κυρώσεων στην ΕΕ, εξακολουθεί να είναι ένα ζήτημα σε εκκρεμότητα.

Τέλος, η ΕΕ θα πρέπει να εξετάσει την ανάγκη να ενισχύσει μία συνεργασία μεταξύ των Κρατών Μελών της ανάμεσα σε διαφορετικά σώματα επιβολής του νόμου, όπως οι Επιθεωρήσεις Εργασίας, οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης και οι φορολογικές αρχές, με προοπτική την πρόληψη και την αποτροπή της ΑΕ.

7. Συστάσεις για την ενίσχυση της επιθεώρησης εργασίας στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας

- 1) Σε επίπεδο ΕΕ, χρειάζεται κατάλληλος προσδιορισμός των τύπων ΑΕ και μέτρηση της έκτασής της. Θα πρέπει να εξεταστούν προσεκτικά οι ευκαιρίες για υιοθέτηση κοινής ορολογίας με βάση τον κοινοτικό ορισμό, ανάλυση των κοινών πρακτικών ΑΕ στις εκάστοτε χώρες, αξιολόγηση της επίπτωσης διαφορετικών νομικών προσεγγίσεων, πολιτικών, στρατηγικών και ειδικών μέτρων, και να ενισχυθεί η συνεργασία ανάμεσα στους εθνικούς φορείς επιβολής του νόμου. Αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει στην υιοθέτηση ενός διεθνούς νομικού εργαλείου για την ΑΕ.
- 2) Μια αποτελεσματική εθνική πολιτική για την ΑΕ θα πρέπει να ξεκινήσει με μια ισχυρή δέσμευση από τις Κυβερνήσεις, μεταφραζόμενη σε ένα εφαρμοστικό θεσμικό και νομοθετικό πλαίσιο το οποίο θα καθορίσει το ρόλο της κεντρικής αρχής για την εφαρμογή της στρατηγικής. Θα πρέπει να υπάρχει σαφής διαχωρισμός ρόλων και αρμοδιοτήτων των εμπλεκόμενων φορέων και των συντονιστικών μηχανισμών, όπου θα συμπεριλαμβάνονται προσδοκώμενα αποτελέσματα, χρονοδιαγράμματα, παρακολούθηση και αξιολόγηση.
- 3) Ως προκαταρκτικό βήμα νοείται η γενικότερη προσέγγιση μέσω του κοινωνικού διαλόγου για την ΑΕ, ώστε να ενδυναμωθεί περαιτέρω η προσήλωση εργοδοτών και εργαζομένων σε όλες τις περιπτώσεις έμμισθων δραστηριοτήτων εργασίας, με έμφαση στην άτυπη οικονομία. Οι κυβερνήσεις θα πρέπει να προβούν στα αναγκαία βήματα για να βελτιώσουν το οικονομικό πλαίσιο δημιουργώντας τις συνθήκες για υγιή ανταγωνισμό των επιχειρήσεων, στέρεο κανονιστικό πλαίσιο στην αγορά εργασίας και πολιτικές κοινωνικής προστασίας με κατάλληλη στήριξη και χρηματοδότηση. Αναφορικά με την επιθεώρηση εργασίας, ο βασικός στόχος θα πρέπει να είναι η πιο στοχευμένη και συνεκτική χρήση των υπαρχόντων πόρων διασφαλίζοντας την προστασία συνθηκών εργασίας και δικαιωμάτων των εργαζομένων. Σε αυτό το πλαίσιο, θα ήταν σημαντικό να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στα δικαιώματα ευάλωτων ομάδων εργαζομένων όπως υπηκόων τρίτων χωρών.
- 4) Σε εθνικό επίπεδο, θα πρέπει να προσδιοριστούν τα κατάλληλα νομοθετικά μέτρα, ώστε να υπάρχει σαφής διάκριση μεταξύ των διαφορετικών αλλά σχετιζόμενων εννοιών, όπως παρανομία, αδήλωτη εργασία, άτυπα καθεστώτα, εργασιακή και ασφαλιστική απάτη. Αυτή η διάκριση μπορεί να οδηγήσει σε σαφή προσδιορισμό της κατάστασης της ΑΕ, διευκολύνοντας τη μέτρησή της και τη χάραξη στρατηγικών.
- 5) Διοικητικά βάρη για τους εργοδότες θα πρέπει να μειωθούν, όπου χρειάζεται, ώστε να βελτιωθεί η συμμόρφωση με την εργασιακή νομοθεσία, κυρίως καθιστώντας ευκολότερη την καταχώριση των εργαζομένων, τη δήλωσή τους στην κοινωνική ασφάλιση και την πληρωμή των ασφαλιστικών εισφορών, μέσα από ταχείες και προσβάσιμες διαδικασίες.

-
- 6) Στις εθνικές στρατηγικές για την ΑΕ θα πρέπει να συμπεριληφθεί μία ισχυρή διάσταση ευαισθητοποίησης, με εκστρατείες που να στοχεύουν στην αλλαγή νοοτροπίας των ανθρώπων ως προς το τι είναι κοινωνικά αποδεκτό, όχι μόνο επειδή είναι “νόμιμο” ή “παράνομο”, αλλά επειδή υφίσταται παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην εργασία. Στη στρατηγική θα πρέπει να συμπεριλαμβάνονται τόσο μέτρα πρόληψης όσο και αποτροπής. Ως προς το τελευταίο, θα πρέπει να υπάρχει ένα αποτελεσματικό σύστημα κυρώσεων σε ευθυγράμμιση με μία στέρεη συνεργασία με τις δικαστικές αρχές. Θα πρέπει να μελετηθούν κίνητρα για μετάβαση στην τυπική εργασία, και αντιστοίχως αυτά να προταθούν κατάλληλα.
 - 7) Θα πρέπει να εξεταστεί η πιθανότητα για μία δέσμη κατευθύνσεων σε κομβικά στοιχεία και προβληματισμούς, για τον καθορισμό μιας “συστημικής” προσέγγισης για μία εθνική στρατηγική επιθεώρησης εργασίας στην ΑΕ. Οι Επιθεωρήσεις Εργασίας της ΕΕ έχουν τη δυνατότητα να ανταλλάξουν απόψεις επί των κοινών τους προσεγγίσεων στο θέμα αυτό.
 - 8) Θα πρέπει να καθοριστούν σαφή κριτήρια συνεργατικής δράσης μεταξύ διαφόρων αρχών. Οι κυβερνήσεις θα πρέπει να επιδιώξουν τη βελτίωση και ενίσχυση της δικτύωσης, παρέχοντας πλαίσιο νομικό και πολιτικών, έτσι ώστε να καταστούν δυνατές αποτελεσματικές μορφές συνεργασίας, που θα συμπεριλαμβάνουν διασταύρωση δεδομένων με διασφάλιση της προστασίας τους.
 - 9) Χρειάζεται να εδραιωθούν κοινές θεωρήσεις ως προς τη συνεργασία μεταξύ υπηρεσιών. Η συνεργασία αυτή θα πρέπει να συσταθεί μέσα από συμφωνίες και στρατηγικές συνεργασίας. Ιδιαίτερη σημασία θα πρέπει να δοθεί στη συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους σε όλα τα επίπεδα.
 - 10) Η κεντρική αρχή του συστήματος επιθεώρησης εργασίας θα πρέπει να προσδιορίσει την πολιτική επιθεώρησης εργασίας για την ΑΕ, λαμβάνοντας υπόψη ότι θα πρέπει να υπάρχει η κατάλληλη ισορροπία με άλλους τομείς όπως η υγιεινή και ασφάλεια στην εργασία. Δεδομένης της πολυπλοκότητας και του διαφορετικού πεδίου ευθύνης της εκάστοτε Επιθεώρησης Εργασίας, θα πρέπει να διερευνηθεί η πιθανότητα εξειδίκευσης ομάδων επιθεωρητών ή μονάδων και η μελλοντική εφαρμογή της. Οι επιθεωρητές εργασίας που ασχολούνται με ΑΕ θα πρέπει να λάβουν επαρκή και τακτική κατάρτιση ιδίως σε ισχύουσα νομοθεσία, εργασιακή και ασφαλιστική απάτη, και συμπληρωματικότητα ρόλων με άλλους φορείς που αντιμετωπίζουν παρόμοια αντικείμενα.
 - 11) Τα αποτελέσματα των επισκέψεων ελέγχου θα πρέπει να ενισχύονται μέσα από βελτιωμένο προγραμματισμό, συμπεριλαμβανομένης της επεξεργασίας “προφίλ κινδύνου για την αδήλωτη εργασία”. Η επιχειρησιακή λειτουργία θα μπορούσε να βασιστεί στο σχεδιασμό και την εφαρμογή νέων εργαλείων για την προετοιμασία, διεξαγωγή και παρακολούθηση της επιθεώρησης.
 - 12) Αναφορικά με τα εργαλεία, θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν ευρύτερα οι τεχνολογίες της πληροφορίας για την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη δημοσιοποίηση. Ιδιαίτερη σημασία θα πρέπει να δοθεί στο να συνδυαστούν διαφορετικές βάσεις δεδομένων με στόχο την ανακάλυψη παραβάσεων σε όλα τα επίπεδα (κοινωνική ασφάλιση, φορολογία, εργατικό δίκαιο, υγιεινή και ασφάλεια στην εργασία). Κύριος στόχος θα πρέπει να είναι η βελτίωση της ποιότητας και η προσβασιμότητα σε δεδομένα.
 - 13) Θα πρέπει να αναπτυχθούν κοινές δράσεις επιθεώρησης, ιδιαίτερα ανάμεσα σε επιθεωρήσεις εργασίας που ασχολούνται με τις εργασιακές σχέσεις και την υγιεινή και ασφάλεια στην εργασία, την κοινωνική ασφάλιση και τις φορολογικές

αρχές, ώστε να επιτευχθεί μια ολιστική προσέγγιση της αδήλωτης απασχόλησης στις διάφορες πτυχές της.

- 14) Η αναποτελεσματικότητα των κυρώσεων είναι μεγάλο πρόσκομμα για την επιβολή του νόμου. Οι Επιθεωρήσεις Εργασίας χρειάζεται να εκμεταλλευτούν καλύτερα τον ενημερωτικό ρόλο τους ως προς τις αρμόδιες υπηρεσίες των υπουργείων για το πώς μπορούν να βελτιωθούν και να χρησιμοποιούν διεθνείς βέλτιστες πρακτικές. Χρειάζεται να βελτιωθούν οι διαδικασίες κυρώσεων και οι μηχανισμοί ευθύνης σε εθνικό και διασυνοριακό επίπεδο.
- 15) Η ευρωπαϊκή κλίμακα του φαινομένου απαιτεί προσέγγιση σε επίπεδο ΕΕ, όπου θα πρέπει να συζητηθούν οι προκλήσεις, να διαδοθούν οι καλές πρακτικές και να εξεταστούν οι δυνατότητες κοινών δράσεων. Πιθανές εναλλακτικές για πανευρωπαϊκή δράση είναι μεταξύ άλλων τα φόρουμ, οι συνεδρίες με συμμετοχή ιθυνόντων για τη λήψη αποφάσεων, πλατφόρμες, ομάδες εμπειρογνομόνων και ανταλλαγή επιθεωρητών. Η ΔΟΕ θα μπορούσε να συνδράμει περαιτέρω στη διάδοση και πληροφόρηση επί καλών πρακτικών.
- 16) Και η διεθνής δράση θα πρέπει να γίνει πιο ενεργητική, πέρα από τυχόν επίσημες ή υπογεγραμμένες διμερείς συμφωνίες μεταξύ Κρατών Μελών. Θα πρέπει να θεσπιστεί ένα Ευρωπαϊκό Φόρουμ για μία κοινή στρατηγική απέναντι στην ΑΕ, λαμβάνοντας υπόψη τις εθνικές ιδιαιτερότητες.

Παράρτημα Ι

ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ

Συζήτηση στρογγυλής τράπεζας επί των πρακτικών Επιθεώρησης Εργασίας για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας

Οι συστάσεις που ακολουθούν αποτελούν προϊόν συζήτησης στρογγυλής τράπεζας η οποία έλαβε χώρα στη Γενεύη, στις 10 και 11 Ιουλίου του 2013, με τη συμμετοχή επί κεφαλής και ανώτερων αξιωματούχων Επιθεωρήσεων Εργασίας από το Βέλγιο, τη Γαλλία, την Ελλάδα, την Ιταλία, την Πορτογαλία, την Ισπανία και εκπρόσωπο της SLIC. Ο βασικός σκοπός της συζήτησης στρογγυλής τράπεζας – η οποία εντάχθηκε στο κοινό ερευνητικό πρόγραμμα ΔΟΕ-ΕΕπιτροπής “*Labour Inspection Strategies for Combatting Undeclared Work in Europe*” Στρατηγικές Επιθεώρησης Εργασίας για την Καταπολέμηση της Αδήλωτης Εργασίας στην Ευρώπη – ήταν η διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων για την ανάπτυξη εργαλείων και προϊόντων μάθησης με βάση τις καλές πρακτικές και την ανάλυση αναγκών σε αυτή την ΕΕ.

Κατά τη διάρκεια του διημέρου προβληματισμού και καταιγισμού ιδεών ανταλλάχθηκαν εμπειρίες, οι συμμετέχοντες διατύπωσαν πρακτικές προτάσεις αναφορικά με πρωτοβουλίες που θα μπορούσαν να αναπτύξουν από κοινού ΔΟΕ και ΕΕπιτροπή προκειμένου καλυφθούν τα κενά σε εργαλεία, κατευθυντήριες γραμμές, κατάρτιση και δικτύωση.

1. Κοινή Ορολογία στην Αδήλωτη Εργασία

Η έννοια “αδήλωτη εργασία” ορίζεται με πολύ διαφορετικούς τρόπους και συχνά από κοινού με άλλους όρους από την αγορά εργασίας, οι οποίοι μερικές φορές χρησιμοποιούνται ως συνώνυμοι (π.χ. παράνομη εργασία, παράτυπη εργασία, παράνομη απασχόληση, μη καταγεγραμμένη απασχόληση, κρυφή απασχόληση, “μαύρη” εργασία, κλπ) αν και το περιεχόμενό τους μπορεί να έχει θεμελιώδεις διαφορές. Η παράνομη εργασία χρησιμοποιείται σε πολλές χώρες ως όρος αναφερόμενος σε ευρύτερες έννοιες, όπως στη Γαλλία, ή αντίθετα ως όρος αναφερόμενος στην αδήλωτη εργασία που υλοποιείται από άτομα με παράτυπο καθεστώς, ως επί το πλείστον μετακινούμενοι εργαζόμενοι χωρίς άδεια εργασίας ή παραμονής, όπως στην Ελλάδα ή στην Κύπρο. Άλλες έννοιες όπως η “άτυπη απασχόληση” χρησιμοποιούνται πιο συχνά στην εφαρμοσμένη έρευνα, στην οποία ΑΕ ορίζεται ως ο αριθμός των ανθρώπων που εργάζονται στην άτυπη αγορά εργασίας, ως η παράνομη αγορά και πώληση εργατικού δυναμικού χωρίς σύμβαση εργασίας και αγνοώντας τη λοιπή νομοθεσία που διέπει τις εργασιακές σχέσεις.

Οι συμμετέχοντες θεωρούν ότι οι πολλαπλές εκφράσεις της αδήλωτης εργασίας και της εργασιακής απάτης και η έλλειψη κοινών ορισμών στα Κράτη Μέλη της ΕΕ καθιστούν την αξιολόγηση μέσω δεικτών αρκετά δύσκολη και αποτελούν εμπόδιο στην εξέλιξη μιας πιο συνεκτικής και βιώσιμης προσέγγισης. Για το λόγο αυτό, συστήνουν προς τη ΔΟΕ και την ΕΕ να συνεργαστούν για τη δημιουργία ενός γλωσσαρίου για την αδήλωτη εργασία.

2. Κατευθυντήριες γραμμές επί κομβικών στοιχείων και σκέψεων για την υιοθέτηση προσέγγισης στη βάση συστήματος προκειμένου για το σχεδιασμό μιας εθνικής στρατηγικής για την αδήλωτη εργασία.

Στη στρογγυλή τράπεζα, οι συμμετέχοντες παρουσίασαν τις εμπειρίες τους και καλές πρακτικές αναφορικά με εθνικές πολιτικές και στρατηγικές. Τα κάτωθι στοιχεία θεωρήθηκαν αποφασιστικής σημασίας για μία βιώσιμη “συστημική” προσέγγιση στην αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας:

- Ισχυρή θέληση και προσήλωση από την Κυβέρνηση να αντιμετωπίσει την αδήλωτη εργασία.
- Σαφές πλαίσιο, συμπεριλαμβανομένων νομοθετικών διατάξεων, που να καθορίζει την κεντρική αρχή με σαφή αποστολή και εξουσία καθώς και τους διακριτούς ρόλους και ευθύνες των εμπλεκόμενων φορέων και συντονιστικών μηχανισμών.
- Προσδιορισμός των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων, χρονοδιαγράμματα, μηχανισμοί παρακολούθησης και αξιολόγησης.
- Ευαισθητοποίηση μέσα από εκστρατείες στα ΜΜΕ για την προώθηση και προαγωγή της αλλαγής στη νοοτροπία του κόσμου ως προς το τι είναι αποδεκτό, όχι μόνο επειδή είναι “νόμιμο” ή “παράνομο”, αλλά επειδή υφίσταται παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην εργασία.

Προτείνεται η ΔΟΕ να αναπτύξει απλές κατευθυντήριες γραμμές επί κομβικών σημείων και στοιχείων για το σχεδιασμό μιας εθνικής πολιτικής και στρατηγικής για την αδήλωτη εργασία.

3. Σεμινάριο για υπεύθυνους πολιτικών και αποφάσεων

Συστήνεται να διοργανωθεί ένα τριήμερο σεμινάριο για υπεύθυνους πολιτικών και λήψης αποφάσεων από κράτη μέλη της ΕΕ με θέμα Στοιχεία για μια Εθνική πολιτική και στρατηγική για την αντιμετώπιση της ΑΕ. Το πρόγραμμα θα σχεδιαστεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να περιλαμβάνει: (α) δομημένες εισηγήσεις που να πλαισιώνουν τη συζήτηση (με βάση τα κομβικά στοιχεία που συμπεριλαμβάνονται στις ανωτέρω προτεινόμενες κατευθυντήριες γραμμές) (β) παρουσίαση επιλεγμένων καλών πρακτικών (γ) ανταλλαγή εμπειριών με δομημένο τρόπο και στοχασμός. Προκειμένου να είναι επωφελής η προστιθέμενη αξία διεθνούς σύγκρισης, η ΔΟΕ θα διοργανώσει διεθνείς συναντήσεις στοχεύοντας στην κατάδειξη καλών πρακτικών μεταξύ διαφορετικών χωρών.

Ως προς τη διοργάνωση αυτών των εκδηλώσεων, θα ζητηθεί η συνδρομή του Διεθνούς Κέντρου Κατάρτισης της ΔΟΕ (Τορίνο, Ιταλία).

4. Κοινή χρήση εκπαιδευτικής ύλης, υλικού κατάρτισης, μεθόδων και εργαλείων για την αντιμετώπιση της ΑΕ

Κατά τη διάρκεια της συνάντησης, οι συμμετέχοντες συζήτησαν περί των πρακτικών στις χώρες τους, ως προς τον τύπο κατάρτισης και τις ευκαιρίες εκμάθησης που προσφέρονται στους επιθεωρητές εργασίας, διοικητές εργασίας γενικά και κοινωνικούς εταίρους σε θέματα που σχετίζονται με την αδήλωτη εργασία. Σε αρκετές Επιθεωρήσεις Εργασίας συμπεριλαμβάνεται η κατάρτιση στην αδήλωτη εργασία και στον εντοπισμό απάτης τόσο στην αρχική όσο και στη συνεχιζόμενη κατάρτιση των επιθεωρητών εργασίας. Για παράδειγμα, στη Γαλλία και στην Πορτογαλία, κατά την αρχική κατάρτιση, δύο εβδομάδες κατά μέσο όρο είναι αφιερωμένες στην ενημέρωση των νεοσύστατων επιθεωρητών και στο να εντοπίζουν και να χρησιμοποιούν διαφορετικές τεχνικές στην έρευνα κατά της απάτης, με ιδιαίτερη προσοχή στις άτυπες μορφές εργασίας κατά παραβίαση του εργατικού δικαίου, όπως η ψευδο-αυτοαπασχόληση. Στην Ισπανία, οι επιθεωρητές εκπαιδεύονται στο να διασταυρώνουν πηγές δεδομένων όπως δηλώσεις εσόδων και ημερολόγια λογιστικής. Στο Βέλγιο, κάθε γραφείο έχει μία μόνιμη ομάδα εκπαιδευτών που διοργανώνει εκπαιδευτικά σεμινάρια σε τακτά χρονικά διαστήματα πάνω σε καινούρια αντικείμενα, για παράδειγμα πρόσφατες νομοθετικές πράξεις.

Η ΔΟΕ, μαζί με το Διεθνές Κέντρο Κατάρτισης της Οργάνωσης, θα μπορούσε να διευκολύνει την ανταλλαγή σε επίπεδο πρακτικής, εκπαιδευτικής ύλης, εργαλείων και προσεγγίσεων, διαμορφώνοντας στον τομέα αυτό μία “Ευρωπαϊκή” εμπειρογνομosύνη.

5. Κατευθυντήριες γραμμές για το σχεδιασμό διμερών συμφωνιών και “Vademecum” στην αδήλωτη εργασία

Κατά τη διάρκεια του σεμιναρίου συμμετέχοντες παρουσίασαν δύο ενδιαφέρουσες εμπειρίες από διμερείς συμφωνίες και κοινά έγγραφα τύπου “Vademecum” (εγχειρίδια) ανάμεσα σε Επιθεωρήσεις Εργασίας και άλλες ενδιαφερόμενες δημόσιες αρχές των δύο όμορων χωρών της ΕΕ με θέμα τις διασυνοριακές επιχειρήσεις. Η μία περίπτωση αφορούσε στην Ισπανία και την Πορτογαλία, και η άλλη στη Γαλλία και το Βέλγιο. Από την πρακτική εμπειρία των χωρών αυτών, συστήνεται η προετοιμασία Κατευθυντήριων Γραμμών με βασικά βήματα προκειμένου να αποτελέσουν πηγή έμπνευσης και βοήθειας για άλλες χώρες ώστε να υιοθετήσουν παρόμοιες διευθετήσεις.

6. Καθορισμός μικρού αριθμού παραμέτρων οι οποίες θα μπορούν να λειτουργούν ως “ΣΥΝΑΓΕΡΜΟΙ” εντοπισμού πιθανής αδήλωτης εργασίας

Αν και οι περισσότερες επιθεωρήσεις εργασίας παράγουν δείκτες με βάση τον αριθμό των επισκέψεων, ώστε να μπορούν τουλάχιστον να ενσωματωθούν τα στοιχεία αυτά στις ετήσιες εκθέσεις, η διασταύρωση δεδομένων δεν έχει αξιοποιηθεί πλήρως σε πολλές περιπτώσεις, βοηθώντας κατ'αυτόν τον τρόπο τους ιθύνοντες στη δημιουργία σεναρίων και οδικών χαρτών. Αυτό οφείλεται στην έλλειψη εξειδικευμένων στελεχών για την ανάπτυξη και δοκιμή μοντέλων ή στα ανεπαρκή πληροφοριακά συστήματα. Στην πραγματικότητα, δεν γίνεται ανάλυση από όλες τις χώρες των στατιστικών στοιχείων των επιθεωρήσεων εργασίας για την αδήλωτη εργασία, το οποίο σημαίνει ότι μπορούν μόνο να παρουσιάσουν το συνολικό αριθμό των επισκέψεων και παραβάσεων, ενώ αντίθετα άλλες χώρες δίνουν ιδιαίτερη προσοχή στο θέμα αυτό. Για παράδειγμα, Γαλλία, Ιταλία, Ολλανδία, Πορτογαλία και Ισπανία είναι σε θέση να αναλύσουν τα στοιχεία και να παρουσιάσουν μεταβλητές ανά περιφέρειες, τομείς, φύλο και συνηθέστερες παραβάσεις. Κατά τη συζήτηση στρογγυλής τράπεζας, ο εκπρόσωπος του Βελγίου παρουσίασε την εκτενή χρήση των διαθέσιμων δεδομένων με βάση ένα εξελιγμένο λογισμικό και εσωτερική τεχνογνωσία ώστε να γίνεται συγκέντρωση και ανάγνωση πραγματικών στατιστικών αποτελεσμάτων και διασταύρωση δεδομένων από διαφορετικές πηγές με στόχο τον εντοπισμό πιθανών περιοχών κινδύνου. Η διασταύρωση των δεδομένων που έχουν εξαχθεί από τα πληροφοριακά συστήματα των επιθεωρήσεων εργασίας, με άλλες πηγές είναι αρκετά χρήσιμη διότι παρέχει εμπειρικά στοιχεία για το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας.

Οι συμμετέχοντες προτείνουν οι καλές πρακτικές να αποτελούν πηγή έμπνευσης και να καθοριστεί ένας μικρός αριθμός παραμέτρων από διαφορετικές πηγές, ούτως ώστε οι επιθεωρήσεις εργασίας να στηριχθούν στο έργο τους, και συγκεκριμένα στον εντοπισμό πιθανής αδήλωτης εργασίας, στην ιεράρχηση προτεραιοτήτων και τη στόχευση των επισκέψεων ελέγχου.

7. Παρακολούθηση των τάσεων στις κυρώσεις και συνεκτική ισορροπία μεταξύ συμβουλευτικού / κατασταλτικού ρόλου

Κατά τη συζήτηση στρογγυλής τράπεζας, οι συμμετέχοντες αντάλλαξαν απόψεις ως προς τις εξελίξεις στον τομέα της επιθεώρησης εργασίας, αναφορικά με τις προσεγγίσεις και τις κυρώσεις. Από την μία πλευρά, προκειμένου να εδραιώσουν ένα ισχυρό αποτρεπτικό πλαίσιο και να αποθαρρύνουν τη χρήση της ΑΕ, αρκετές χώρες έχουν αυξήσει το ποσό των κυρώσεων (για παράδειγμα, η Ισπανία και η Ιταλία με τη “*maxi sanction*” μέγιστη κύρωση), από την άλλη πλευρά, οι επιπτώσεις της κρίσης στις επιχειρήσεις, ιδιαίτερα στις ΜΜΕ, καθιστούν δύσκολη την επιβολή υψηλών προστίμων και υποχρεώνουν τις κυβερνήσεις να αναθεωρήσουν τη στρατηγική τους (για παράδειγμα, η Ελλάδα). Λαμβάνοντας υπόψη τις συχνές και γρήγορες αλλαγές στο ζήτημα αυτό, η ΔΟΕ θα πρέπει να συνεχίσει να διευκολύνει την ανταλλαγή εμπειριών και να προβεί σε μία εμπεριστατωμένη συγκριτική μελέτη πάνω στις στρατηγικές και τις προσεγγίσεις επιθεώρησης εργασίας στην ΕΕ, στο

πλαίσιο της οικονομικής κρίσης, με αναφορά στην ισορροπία μεταξύ συμβουλευτικής/επιβολής και στη χρήση κυρώσεων (αποτροπή/οικονομική βιωσιμότητα).

8. Μέθοδοι για την αξιολόγηση της επίπτωσης των κυρώσεων

Συνεπεία των τάσεων και προκλήσεων που αναφέρθηκαν ανωτέρω, καθίσταται πολύ σημαντικό για τα κράτη μέλη της ΕΕ να αξιολογήσουν την επίπτωση των προστίμων. Μερικές χώρες (όπως η Πορτογαλία και η Γαλλία) έχουν αναπτύξει μεθοδολογίες για το σκοπό αυτό και βρίσκονται στο στάδιο της εφαρμογής τους. Οι εμπειρίες αυτές, μόλις αποκτήσουν οριστική μορφή, θα μπορούσαν να συστηματοποιηθούν, να μοντελοποιηθούν και να κοινοποιηθούν σε άλλες χώρες.

9. Κατευθυντήριες γραμμές για την προαγωγή συνεργασίας

Ένα από τα προβλήματα που εμμένουν είναι η έλλειψη συντονισμού εντός της αρχής της Επιθεώρησης Εργασίας (κάθετου και οριζόντιου) και ανάμεσα στην Επιθεώρηση Εργασίας και άλλους φορείς (δημόσιες αρχές, δικαστικό σώμα, κοινωνικοί εταίροι, πανεπιστήμια κλπ). Αρκετές χώρες καταγράφουν έλλειψη επικοινωνίας ιδιαίτερα ανάμεσα στην Επιθεώρηση Εργασίας και το Δικαστικό Σώμα.

Στην προσπάθειά τους να επιλύσουν το πρόβλημα, ορισμένες χώρες έχουν αναπτύξει πρακτικές επικοινωνίας και συντονισμού μεταξύ διαφορετικών παραγόντων, εμπειρίες που θα μπορούσαν να αποτελέσουν ένα “μοντέλο” πηγής έμπνευσης για άλλες χώρες.

Κατά τη διάρκεια της συνάντησης υπήρξε επιτυχής επικοινωνία με βάση τις εμπειρίες των συμμετεχόντων στα εξής:

- **Αναγνώριση και εκτίμηση των διαφορών**
Ο κάθε φορέας έχει τη δική του αποστολή, εντολή, σκοπό, σύνθεση, τρόπο λειτουργίας, σημεία ενδιαφέροντος. Οι διαφορές θα πρέπει να αναγνωρίζονται και να αποτιμώνται ως πλεονέκτημα.
- **Ορισμός κοινού στόχου**
Προκειμένου να ωφεληθούν από την ύπαρξη διαφορετικών προοπτικών, όλα τα εμπλεκόμενα μέρη θα πρέπει να ορίσουν έναν κοινό στόχο. Η συνεργασία θα λειτουργήσει μόνο αν όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς την οικειοποιηθούν, και όχι αν επιβληθεί από την κορυφή ως μία “υποχρέωση”.
- **Διάρθρωση του κοινού στόχου, των αντικειμενικών σκοπών και των λειτουργιών**
Η συνεργασία θα πρέπει να μπορεί να δημιουργήσει στοιχεία, αποτελέσματα και επακόλουθα. Ελλείψει αποτελεσμάτων, οι συμμετέχοντες θα απογοητευθούν αισθανόμενοι ότι “έχασαν το χρόνο τους”.
- **Θεσμικό ↔ Προσωπικό**
Η προσωπική επαφή και η εμπιστοσύνη αναγνωρίζονται ως ένα σημαντικό συστατικό μέρος για υγιή συνεργασία μέσα σε έναν οργανισμό. Θα μπορούσαν να αναληφθούν πρωτοβουλίες που να προάγουν τη δικτύωση σε προσωπικό επίπεδο, με παράδειγμα κάποιες χώρες μέλη, όπως συνέδρια, κοινή εκπαίδευση (Ισπανία, Βέλγιο και Γαλλία) και μεικτά κλιμάκια επιθεώρησης.

Τρεις συστάσεις αφορούν την υιοθέτηση τομεακής προσέγγισης στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Ειδικότερα:

10. Να συγκεντρωθούν πληροφορίες και να εντοπιστούν παραδείγματα εκστρατειών για την ΑΕ σε συγκεκριμένους τομείς (Κατασκευές και Γεωργία)

Προτείνεται, σε συνεργασία με την Επιτροπή Ανώτερων Επιθεωρητών Εργασίας της ΕΕ (SLIC), να γίνει επιλογή τομέων της οικονομίας (όπως ο κατασκευαστικός και ο αγροτικός) και να εντοπιστούν παραδείγματα από εκστρατείες που υλοποιήθηκαν σε κράτη μέλη της ΕΕ για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας στους εν λόγω τομείς. Θα ζητηθεί από τα κράτη να προβούν σε μία σύντομη περιγραφή της εκστρατείας καθώς και να διαθέσουν υποστηρικτικά έγγραφα με δείγματα του υλικού που χρησιμοποιήθηκε.

11. Να σχεδιαστούν κατευθυντήριες γραμμές για τον τρόπο οργάνωσης μιας εκστρατείας κατά της ΑΕ που να εστιάζει σε συγκεκριμένο τομέα

Με βάση την ανάλυση και τη συστηματοποίηση των εμπειριών που θα έχουν συγκεντρωθεί, προτείνεται να καταρτιστεί κατευθυντήρια γραμμή λαμβάνοντας υπόψη κομβικά σημεία και στοιχεία κατά το σχεδιασμό και την οργάνωση μιας εθνικής εμβέλειας εκστρατείας με θέμα την ΑΕ στους αντίστοιχους τομείς επιλογής.

12. Να διοργανωθεί ένα σεμινάριο για τους ιθύνοντες λήψης αποφάσεων της Επιθεώρησης Εργασίας

Το απότοκο από τις προαναφερθείσες δραστηριότητες θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί από το Διεθνές Κέντρο Κατάρτισης της ΔΟΕ κατά την προετοιμασία του εκπαιδευτικού υλικού. Από αυτή την άποψη, συστήνεται η ΔΟΕ με τη συνδρομή του ΔΚΚ, στο Τορίνο, να διοργανώσει 5-μερο σεμινάριο για τους ιθύνοντες λήψης αποφάσεων στην Επιθεώρηση Εργασίας με θέμα Στοιχεία για μία *Εθνική Εκστρατεία για την καταπολέμηση της ΑΕ στη Γεωργία και τις Κατασκευές*.

Περαιτέρω προτάσεις

Επιπλέον των ανωτέρω συστάσεων, οι συμμετέχοντες συζήτησαν για την ανάγκη να αναπτύξουν περαιτέρω μία δέσμη βασικών ικανοτήτων που θα πρέπει να έχει ένας Επιθεωρητής Εργασίας (αναφορικά με γνώσεις, δεξιότητες και συμπεριφορές) προκειμένου να μπορεί να αντιμετωπίσει την αδήλωτη εργασία στο χώρο εργασίας. Στο θέμα αυτό, χρειάζεται περαιτέρω συζήτηση και συγκριτική ανάλυση. Η ΔΟΕ και το ΔΚΚ θα μπορούσαν να αναπτύξουν ένα Ευρωπαϊκό πρόγραμμα κατάρτισης που να περιέχει κοινά κομβικά στοιχεία (ως προς τις έννοιες, τις μεθόδους, τη διεπιστημονική προσέγγιση, την επικοινωνία, το συντονισμό, τις ήπιες δεξιότητες κλπ) για την Επιθεώρηση Εργασίας και την αδήλωτη εργασία ως ένα περαιτέρω βήμα στον εν λόγω τομέα.

Ακρωνύμια

ASTREES	Association Travail Emploi Europe Societé (Ενωση Εργασία Απασχόληση Ευρώπη Κοινωνία)
CEACR	Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για την Εφαρμογή των Συμβάσεων και Συστάσεων)
CIBELES	Convergence of Inspectorates building a European Level of Enforcement Systems (Σύγκληση Επιθεωρήσεων Εργασίας για την οικοδόμηση Ευρωπαϊκού Επιπέδου Συστήματος Επιβολής νομοθεσίας)
CIF	Centre interrégional de formation (Διαπεριφερειακό Εκπαιδευτικό Κέντρο– Γαλλία)
CLS	Contrôle des lois sociales (Έλεγχος Κοινωνικής Νομοθεσίας - Βέλγιο)
CNLF	Comité national de lutte contre la fraude (Εθνική Επιτροπή για την Καταπολέμηση της παράνομης εργασίας – Γαλλία)
CODAF	Comité opérationnel départemental anti-fraude (Διαμερισματική Επιχειρησιακή Επιτροπή κατά της Απάτης – Γαλλία)
COLTI	Comité opérationnel de lutte contre le travail illégal (Επιχειρησιακή Επιτροπή για την Καταπολέμηση της παράνομης εργασίας – Γαλλία)
ENCCRF	École nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (Εθνική Σχολή για τον Ανταγωνισμό, την Κατανάλωση και την Καταστολή της Απάτης – Γαλλία)
ENUW	European Network against Undeclared Work (Ευρωπαϊκό Δίκτυο κατά της Αδήλωτης Εργασίας)
EU	European Union
DNLF	Délégation Nationale à la lutte contre les fraudes (Εθνική Αντιπροσωπεία για την Καταπολέμηση της Αδήλωτης εργασίας – Γαλλία)
DILTI	Délégation Interministérielle à la Lutte contre le Travail illégal (Διυπουργική Αντιπροσωπεία για την Καταπολέμηση της Παράνομης εργασίας – Γαλλία)
DPL	Direzione Provinciale del Lavoro (Περιφερειακή Επιθεώρηση Εργασίας– Ιταλία)
DYMIMIC	Dynamic Multiple Indicators Multiple Causes Model (Δυναμικό Μοντέλο Πολλαπλών Δεικτών Πολλαπλών Αιτιών)
GDP	Gross Domestic Product (ΑΕγχΠ)
HORECA	Hotel, Restaurant and Catering sector (Κλάδος Ξενοδοχείων, Εστιατορίων και Υπηρεσιών Τροφοδοσίας)
IBEC	Irish Business and Employer’s Confederation (Ιρλανδική Συνομοσπονδία Επιχειρήσεων και Εργοδοτών)
ICENUW	Implementing Cooperation in a European Network against Undeclared Work (Υλοποιώντας τη Συνεργασία σε ένα Ευρωπαϊκό Δίκτυο Κατά της Αδήλωτης Εργασίας)
ICTU	Irish Congress of Trade Unions (Ιρλανδικό Συμβούλιο Συνδικάτων)
ILO	International Labour Office (Διεθνές Γραφείο Εργασίας)
INAIL	Istituto Nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Εθνική Υπηρεσία Εργατικών Ατυχημάτων – Ιταλία)
INTEFP	Institut national du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle (Εθνικό Ινστιτούτο για την Εργασία, την Απασχόληση και την Επαγγελματική Κατάρτιση - Γαλλία)

INPS	Istituto Nazionale Previdenza Sociale (Εθνικός Οργανισμός Κοινωνικής Ασφάλισης – Ιταλία)
IS	Inspection sociale du Service Public Fédéral (Κοινωνική Επιθεώρηση – Βέλγιο)
IT	Information technology
ITSS	Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Επιθεώρηση Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης – Ισπανία)
KSS	Knowledge Sharing System (Σύστημα Ανταλλαγής Γνώσεων) (OSH) (ΑΥΕ)
KIAB	Control of Illegal Employment of Workers (Ελεγχος Παράνομης Απασχόλησης Εργαζομένων)
LIMOSA	Landenoverschrijdend Informatiesysteem Migratie Onderzoek Sociaal Administratief (Σύστημα Πληροφοριών για τη Διεθνή Μετανάστευση – Βέλγιο)
MoU	Memorandum of understanding (Μνημόνιο Συναντίληψης)
MIMIC	Multiple Indicators Multiple Causes Model (Μοντέλο Πολλαπλών Δεικτών Πολλαπλών Αιτιών)
NERA	National Employment Rights Authority (Εθνική Αρχή για τα Δικαιώματα στην Απασχόληση) (Ιρλανδία)
NGO	Non Governmental Organisation (Μη Κυβερνητική Οργάνωση)
OASIS	Organisation Anti-fraude des Services d'Inspection Sociale (Οργανισμός Υπηρεσιών Κοινωνικής Επιθεώρησης κατά της Απάτης – Βέλγιο)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη)
ONEM	Office national de l'Emploi (Εθνικό Γραφείο Απασχόλησης – Βέλγιο)
ONSS	Office National de Sécurité Sociale (Εθνικό Γραφείο Κοινωνικής Ασφάλισης – Βέλγιο)
OSH	Occupational Safety and Health (Υγιεινή και Ασφάλεια στην Εργασία)
RIIFT	Réseau international d'Institutions de Formation dans le domaine du Travail (Δίκτυο Ινστιτούτων Κατάρτισης στον τομέα της Εργασίας)
SFA	Small Firms Association (Ενωση Μικρών Εταιρειών – Ιρλανδία)
SIPTU	Services Industrial Professional and Technical Union (Βιομηχανική Επαγγελματική και Τεχνική Ένωση Υπηρεσιών – Ιρλανδία)
SIRS	Service d'Information et de Recherche Sociale (Υπηρεσία Έρευνας και Πληροφόρησης για την Κοινωνική Ασφάλιση – Βέλγιο)
SLIC	Senior Labour Inspectors' Committee (Επιτροπή Ανώτερων Επιθεωρητών Εργασίας)
SNCU	Foundation for the Compliance with Collective Agreements in the Temporary Work Agency sector (Ίδρυμα για τη Συμμόρφωση με τις Συλλογικές Συμβάσεις στον τομέα των Εταιρειών Προσωρινής Απασχόλησης – Ολλανδία)
UDW	Undeclared work (Αδήλωτη Εργασία)
URSAFF	Union Pour Le Recouvrement des Cotisations de La Sécurité Sociale et des Allocations Familiales (Ενωση για την Ανάκτηση των Ασφαλιστικών Εισφορών και των Οικογενειακών Επιδομάτων – Γαλλία)

Επιλεγμένη βιβλιογραφία

BIGNAMI, R., CASALE, G., FASANI, M., (2013) Labour inspection and the employment relationship, Working Document No. 28, LAB/ADMIN, ILO, Geneva.

BRONSTEIN, A. (2009), International and Comparative labour Law: Current Challenges, ILO, Geneva.

CASALE, G., (2011), the Employment Relationship. A Comparative overview, Hart Publishing, Oxford, ILO, Geneva.

CASALE, G., FASANI, M., (2012) International labour standards and guiding principles on labour administration and labour inspection, Working Document No. 22, LAB/ADMIN, ILO, Geneva.

CREMENS, JAN (2011), *À la Recherche de Main-d'oeuvre Bon Marché en Europe, Conditions de Travail et de Vie des Travailleurs Detachés*. CLR Studies 6, European Institute for Construction Labour Research, Amsterdam.

DAZA, J.L. (2005), *Labour inspection and the informal economy*, in *Labour Education*, ILO, Geneva.

EUROFOUND (2004), *Fighting the immeasurable? Addressing the phenomenon of undeclared work in the European Union*. European Employment Observatory Review: Autumn 2004. European Commission, Luxembourg. Διαθέσιμο στο: www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/eoo_review_autumn2004_en.pdf.

EUROFOUND (2008), *Tackling undeclared work in the European Union*, Dublin.

EUROFOUND (2009), *Measures to tackle undeclared work in the European Union*, Dublin.

EUROFOUND (2013), *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway: Approaches and measures since 2008*, Dublin.

EUROPEAN COMMISSION (1971), *Regulation on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community*, 1408/71/EC.

EUROPEAN COMMISSION (1996), *Directive on the posting of workers*, 96/71/EC.

EUROPEAN COMMISSION (2006), *Green paper on Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*. COM (2006) 708.

Οδηγία ΕΕ 2009/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 2009 η οποία προβλέπει ελάχιστες προδιαγραφές και μέτρα για τους εργοδότες των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 168/32, της 30ης Ιουνίου 2009.

EUROPEAN COMMISSION (2007), *Green paper on Stepping up the fight against undeclared work*. COM (2007)628, European Commission, Brussels.

EUROPEAN EMPLOYMENT OBSERVATORY (Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο Απασχόλησης) (2004), *Fighting the Immeasurable? Addressing the phenomenon of undeclared work in the European Union*. EEO, Autumn Review.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΙ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΝ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ, συνάντηση στο πλαίσιο του Συμβουλίου της 22ης Απριλίου 1999 για έναν Κώδικα Δεοντολογίας με στόχο τη βελτιωμένη συνεργασία ανάμεσα στις αρχές των Κρατών Μελών για την καταπολέμηση της διασυνοριακής απάτης στον τομέα των παροχών κοινωνικής ασφάλισης και ασφαλιστικών εισφορών και της αδήλωτης εργασίας, και στον τομέα της διασυνοριακής θέσης εργαζομένων στη διάθεση επιχειρήσεων, *Επίσημη Εφημερίδα C 125, 06/05/1999*.

GEERTZ, C. (1978), *The bazaar economy: Information and search in peasant marketing: Papers and proceedings of the ninetieth annual meeting of the American economic association. The American*

Economic Review, 68(2), 28-32. Retrieved from http://prelim2009.filmbulletin.org/readings/10-Economic_Sociology/Geertz.pdf.

GHK and Fondazione G. Brodolini (2009), *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*. Διαθέσιμο στο: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=456&lanId=en>.

HART, K. (1973), *Informal economy opportunities and the urban employment in Ghana*. In: *Journal of Modern Africa Studies*, Τόμος. 11, Αρ. 1.

HAZANS, M. (2010). *Informal Workers across Europe. Evidence from 30 European Countries*, Policy Research Working Paper, No 5912, World Bank, Δεκέμβριος 2011, σσ. 22-39.

ILO (1991), *The dilemma of the informal sector*, Report of the Director-general, International Labour Conference, 78th session, Geneva.

ILO (2002), *Decent work and the informal economy*. International Labour Conference, Geneva.

ILO (2006), *General Survey of reports concerning Labour Inspection Conventions and Recommendations Report III (Part B)*, International Labour Conference 95th Session, Geneva.

ILO (2010), *Labour Inspection in Europe: undeclared work, migration and trafficking*”, Working Document No. 7, LAB/ADMIN, ILO, Geneva.

ILO (2011), *Labour Administration and Labour Inspection*, Report V, 100th session, ILC, Geneva.

ILO (2014) *Transitioning from the informal to the formal economy*, Report V (1) 103rd Session, ILC, Geneva.

MATEMAN, S. AND RENOY, P.H. (2001), *Undeclared Labour in Europe: Towards an integrated approach of combating undeclared labour*, Regioplan, Amsterdam.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2012), *Direzione generale per l'attività ispettiva, Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale*, Rome.

MULLER, FABIENNE (2009), *L'Information Delivrée en Matière de Detachement des Travailleurs*, Institut du Travail, Université de Strasbourg, Strasbourg.

Nunes, J.P. (1999) “*O Trabalho nao declarado: Fenomeno que merece interesse crescente*” in ACT Newsletter, Lisboa.

PFAU-EFFINGER, BRIGIT (2009), *Varieties of undeclared work in European societies*, British Journal of Industrial Relations, 47.

RENOY, P., IVARSSON, S., VAN DER WUSTEN-GRITSAL, O. AND MEIJER, R. (2004), *Undeclared work in an enlarged union: an analysis of shadow work – an in-depth study of specific items*, European Commission, Brussels.

ROSSER, J. B. (2006), *Book's* (Schneider, F. Enste, D., *Shadow Economy: An International Survey*) Review.

SCHNEIDER F. (2012), *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts*, working paper.

SCHNEIDER, F., WILLIAMS, C. (2013), *The shadow economy*, Institute of economic Affairs (IEA), Westminster, London.

STARTIENE, G., & TRIMONIS, K. (2009), *The Size of Non-Observed Economy*. Ekonomika ir vadyba – Economics and Management, 14.

VEGA RUIZ, M.L. (2009), *Labour inspection in Europe: Challenges and achievements in selected countries, including in times of crisis*, Working Document No. 3, LAB/ADMIN, ILO, Geneva.

VEGA RUIZ, M. L., ROBERT, R. (2013), *Labour inspection sanctions: law and practice of national labour inspection systems*, Working Document No. 26, LAB/ADMIN, ILO, Geneva.

WILLIAMS, C. C. (2009). *Case of envelope wages in the European Union*. International Journal of Sociology, 39(2).