

# Συνοπτική Έκθεση

GR







**postcare**

Posting of third country nationals in care services  
the current state of play and scenarios for the future

**Συνοπτική Έκθεση**

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Εισαγωγή</b>   | <b>7</b>  |
|          | 1.1. Υπήκοοι τρίτων χωρών                                     | 7         |
|          | 1.2. Αλλαγή της κατάστασης λόγω του πολέμου                   | 10        |
| <b>2</b> | <b>Κατ' οίκον νοσηλεία και φροντίδα</b>                       | <b>11</b> |
|          | 2.1. Βασικές έννοιες  | 11        |
|          | 2.2. Υπηρεσίες φροντίδας κατ' οίκον                           | 11        |
|          | 2.3. Αμοιβή βάσει του ωραρίου εργασίας                        | 13        |
|          | 2.4. Περιορισμός της τιμής των υπηρεσιών φροντίδας κατ' οίκον | 16        |
|          | 2.5. Υπήκοοι τρίτων χωρών σε μονάδες φροντίδας ηλικιωμένων    | 17        |
|          | 2.6. Μοντέλα δραστηριοτήτων περίθαλψης κατ' οίκον             | 18        |
| <b>3</b> | <b>Συμμετέχοντες</b>  | <b>24</b> |
|          | 3.1. Ηλικιωμένοι - άτομα που χρήζουν φροντίδας                | 24        |
|          | 3.2. Φροντιστές (ΥΤΧ)   | 25        |
|          | 3.3. Οικογένεια   | 28        |
|          | 3.4. Δόλιοι πάροχοι υπηρεσιών                                 | 28        |
|          | 3.5. Γνήσιοι πάροχοι υπηρεσιών                                | 31        |
|          | 3.6. Διαμεσολαβητές   | 32        |
|          | 3.7. Κοινωνικοί εταίροι                                       | 32        |
|          | 3.8. Φορείς χάραξης πολιτικής                                 | 34        |
| <b>4</b> | <b>Ο Νόμος</b>  | <b>34</b> |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>5</b> | <b>Έρευνα</b>                                   | <b>39</b> |
|          | 5.1. Μεθοδολογία                                | 39        |
|          | 5.2. Στόχοι της έρευνας                         | 39        |
|          | 5.3. Προτεινόμενα μέτρα πολιτικής για το μέλλον | 43        |
|          | 5.4. Υποθέσεις και ερευνητικά ερωτήματα         | 43        |
|          | 5.5. Η κατάσταση σήμερα – το νομικό πλαίσιο     | 44        |
|          | 5.6. Έρευνες                                    | 44        |
|          | 5.7. Ατομικές συνεντεύξεις                      | 45        |
|          | 5.8. Συνέντευξη ομάδας εστίασης                 | 45        |
|          | 5.9. Τα στάδια της έρευνας                      | 45        |
| <b>6</b> | <b>Σενάρια για το μέλλον – Προβλέψεις</b>       | <b>46</b> |
|          | 6.1. Προβλήματα                                 | 46        |
|          | 6.2. Συστάσεις                                  | 47        |
|          | 6.3. Συμπεράσματα                               | 49        |





### 1.1. Υπήκοοι τρίτων χωρών

Υπήκοοι τρίτων χωρών (ΥΤΧ) είναι οι πολίτες των χωρών που δεν είναι κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου και της Ελβετίας. Ένας πιο ακριβής νομικός ορισμός μπορεί να βρεθεί στον Κανονισμό 2016/399 του άρθρου 2 παράγραφος 6:

«υπήκοος τρίτης χώρας»:οποιοσδήποτε δεν είναι υπήκοος της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 20 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ και δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του σημείου 5 του παρόντος άρθρου [μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης με δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με την οδηγία 2004/38/ΕΚ (...)] ή υπήκοοι τρίτων χωρών και τα μέλη της οικογένειάς τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, εφόσον, δυνάμει συμφωνιών που έχουν συναφθεί μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της, αφενός, και των τρίτων χωρών αφετέρου, απολαύουν δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας ισοδυνάμων με τα δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης.

Σε ορισμένους τομείς, οι θετικές παρενέργειες της κοινής αγοράς και ειδικότερα η άρση των εσωτερικών φραγμών μεταξύ των κρατών μελών οδήγησαν στην αναγνώριση των δικαιωμάτων απασχόλησης και διαμονής που χορηγούνται στους υπηκόους τρίτων χωρών σε ένα κράτος μέλος από όλα τα άλλα κράτη μέλη. Σε άλλους τομείς τα δικαιώματά τους εξακολουθούν να υπόκεινται στις πολιτικές των επιμέρους κρατών μελών. Ειδικότερα, η πρόσβαση των ΥΤΧ στις αγορές εργασίας παραμένει ως αυτόνομη αρμοδιότητα της εθνικής νομοθεσίας, αλλά η είσοδος και η διαμονή είναι εναρμονισμένες στον βαθμό που απαιτείται για την άσκηση της ελεύθερης διέλευσης των εσωτερικών συνόρων τουλάχιστον στη ζώνη Σένγκεν.

Ως αποτέλεσμα, το ίδιο άτομο που είναι κάτοχος ξένου διαβατηρίου (εκτός ΕΕ) μπορεί να διασχίζει τα εσωτερικά σύνορα μεταξύ δύο κρατών μελών τόσο νόμιμα όσο και παράνομα, ανάλογα όχι τόσο με την ιθαγένειά του, όσο από τον σκοπό του ταξιδιού, τη διάρκεια της διαμονής, το καθεστώς απασχόλησης, τον τόπο συνήθους δραστηριότητας του εργοδότη του κ.λπ.

Το κεκτημένο του Σένγκεν έχει θεσπίσει κοινούς κανόνες σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της ζώνης Σένγκεν. Υπάρχουν δύο ομάδες ΥΤΧ που παρατίθενται στα Παραρτήματα I και II του Κανονισμού 2018/1806/ΕΚ: αυτοί που χρειάζονται θεώρηση (βίζα) για να εισέλθουν και να παραμείνουν και εκείνοι

που εξαιρούνται από αυτήν την υποχρέωση για σύντομη διαμονή 90 ημέρες μέσα σε διάστημα 180 συνεχόμενων ημερών<sup>1</sup>. Επιπλέον, ορισμένα κράτη μέλη έχουν διμερείς συμφωνίες με τρίτες χώρες που επιτρέπουν στους υπηκόους τους να εισέρχονται και να διαμένουν μόνο στο αντίστοιχο κράτος μέλος.

Η απόσπαση εργαζομένων ΥΤΧ θα πρέπει να μειώσει τον κίνδυνο μιας τέτοιας νομικής αβεβαιότητας, επειδή ο αποσπασμένος εργαζόμενος θεωρείται μέρος της αγοράς εργασίας του κράτους μέλους αποστολής, όπου το καθεστώς είναι σαφές. Θεωρητικά, αυτός θα μπορούσε να είναι ο λόγος για τον οποίο η παροχή υπηρεσιών φροντίδας κατ'οίκον από τους φροντιστές ΥΤΧ βασίζεται στην απόσπαση εργαζομένων και όχι στην άμεση απασχόληση. Όπως δείχνει η μελέτη μας, αυτό δεν ισχύει. Η νομική αβεβαιότητα του καθεστώτος διαμονής και απασχόλησης ενός αποσπασμένου ΥΤΧ είναι υψηλότερη στις διασταυρωμένες περιπτώσεις που προκύπτουν από την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών παρά στην περίπτωση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Το θεσμικό και ιδιαίτερα το νομικό πλαίσιο ενός δεδομένου κράτους μέλους διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στην επιλογή του μοντέλου απασχόλησης και διαμονής για τους υπηκόους τρίτων χωρών στον τομέα της περίθαλψης. Για παράδειγμα, στην Ισπανία η άμεση απασχόληση ΥΤΧ από την Κολομβία, τον Ισημερινό, την Ονδούρα και από άλλες χώρες της Νότιας Αμερικής στον τομέα της φροντίδας υπερیشχει της απόσπασης εργαζομένων. Οι Ουκρανοί φροντιστές που προσλαμβάνονται στην Πολωνία συνήθως αποσπώνται στη Γερμανία και σε άλλα κράτη μέλη.

Σε αυτή τη μελέτη εξετάζουμε αναλυτικά τις προϋποθέσεις νόμιμης εισόδου, παραμονής και απασχόλησης των ΥΤΧ. Αλλά αυτά δεν είναι τα μόνα που πρέπει να εξασφαλιστούν για την παροχή φροντίδας στους ηλικιωμένους και τα άτομα με αναπηρία στα νοικοκυριά τους. Οι δημογραφικές αλλαγές τις τελευταίες δύο δεκαετίες οδήγησαν σε ταχύτερη και βαθύτερη διαδικασία γήρανσης του πληθυσμού στην Ευρώπη. Η ταχύτητα και το στάδιο γήρανσης του πληθυσμού διαφέρει από χώρα σε χώρα, αλλά η τάση είναι πολύ σαφής. Οι λόγοι είναι: μεγαλύτερος μέσος όρος ζωής από τη μια και χαμηλότερο συνολικό ποσοστό γονιμότητας από την άλλη. Ως αποτέλεσμα, η αναλογία των ηλικιωμένων και των νεότερων ατόμων στον πληθυσμό αλλάζει προς όφελος των πρώτων. Οι καλές υγειονομικές συνθήκες και η ευημερία δεν επαρκούν για να εξουδετερώσουν τον αντίκτυπο της μακροζωίας στη γήρανση της κοινωνίας. Έτσι ο αριθμός των ατόμων που χρειάζονται βοήθεια στην καθημερινότητά τους αυξάνεται ραγδαία. Ταυτόχρονα, ο πληθυσμός που είναι ικανός για εργασία συρρικνώνεται και τα συστήματα επαγγελματικής κατάρτισης δεν είναι έτοιμα να παράσχουν τις επιθυμητές δεξιότητες, ενώ τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης δεν είναι

---

<sup>1</sup>Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1806 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Νοεμβρίου 2018, Καθοδήγηση των τρίτων χωρών των οποίων οι υπήκοοι πρέπει να διαθέτουν θεώρηση κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων και εκείνων των οποίων οι υπήκοοι εξαιρούνται από την απαίτηση αυτή. Ν. 28.11.2018 303/39



προσαρμοσμένα για να (συν)χρηματοδοτήσουν την ατομική κατ' οίκον φροντίδα και σε μονάδες φροντίδας ηλικιωμένων για τα άτομα με αναπηρία.

Αυτές οι δημογραφικές και οικονομικές συνθήκες προκαλούν έλλειψη εκπαιδευμένων και καταρτισμένων φροντιστών. Η ιδρυματική περιθάλψη προτιμάται λιγότερο από τους δικαιούχους και, αν και οικονομικά πιο προσιτή, δεν είναι εύκολα προσβάσιμη λόγω της έλλειψης ειδικευμένου προσωπικού. Για τους ίδιους λόγους, από το 2004, που σηματοδότησε την ένταξη 10 νέων κρατών μελών, οι υπηρεσίες φροντίδας στις πλουσιότερες χώρες και στις χώρες των οποίων ο πληθυσμός γηράσκει γρηγορότερα παρέχονται από εταιρείες που προσλαμβάνουν και αποσπούν εργαζομένους από λιγότερο πλούσια και «νεότερα» μέλη της ΕΕ. Μετά από σχεδόν δύο δεκαετίες, άρχισε να γηράσκει και ο πληθυσμός των νέων κρατών μελών της Ε.Ε. Η γήρανση επιβάλλει την ανάγκη της φροντίδας του πληθυσμού, ενώ το ανθρώπινο δυναμικό σε φροντιστές είναι σπάνιο. Αναπόφευκτα αυτό οδήγησε στην αναζήτηση φροντιστών από τρίτες χώρες.

Ωστόσο, αυτοί προσλαμβάνονται απευθείας στην ΕΕ-13 και αποσπώνται περαιτέρω στα κράτη μέλη της ΕΕ-15. Ο κύριος λόγος πρόσληψης και απόσπασης των ΥΤΧ είναι η έλλειψη ιδίων φροντιστών στην ΕΕ, δηλαδή η έλλειψη εκπαιδευμένου προσωπικού. Οι διαφορές στις αποδοχές μεταξύ των εργαζομένων από χώρες με χαμηλούς μισθούς και των εργαζομένων από χώρες με υψηλούς μισθούς είναι επίσης ένας σημαντικός παράγοντας, ειδικά στη μαύρη αγορά. Στην επίσημη οικονομία, οι κανόνες για την πρόσληψη των ΥΤΧ και οι προϋποθέσεις προσωρινής απόσπασής τους σε άλλα κράτη μέλη αποτρέπουν το κοινωνικό ντάμπινγκ αναφορικά με την μείωση μισθών, τη φοροδιαφυγή, ή τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης. Η μελέτη μας δείχνει ωστόσο ότι η μαύρη αγορά καταλαμβάνει το 80-90% της αγοράς. Η πλέον επιθυμητή λύση σε αυτό το πρόβλημα είναι η καλύτερη επιβολή των υφιστάμενων κανόνων.

Τελευταίο αλλά εξίσου σημαντικό, η δουλειά του φροντιστή είναι απαιτητική και ανεπαρκώς επιβραβευμένη. Το επάγγελμα είναι εξαιρετικά άναρχο με εξαίρεση την ιατρική ή παραϊατρική περιθάλψη (νοσοκόμοι). Η βοήθεια που προσφέρεται μέσα στην καθημερινή ρουτίνα δεν αποτελεί αναγνωρισμένο επάγγελμα στα περισσότερα κράτη μέλη. Δεν απαιτούνται συγκεκριμένα προσόντα για μια τέτοια εργασία και ισχύουν μόνο οι γενικοί όροι απασχόλησης. Η επαγγελματική κατάρτιση απευθύνεται στο ιατρικό προσωπικό και προσανατολίζεται στην ιδρυματική φροντίδα. Στην πραγματικότητα, οι δεξιότητες που είναι απαραίτητες για το επάγγελμα του φροντιστή μπορούν να αποκτηθούν κυρίως από εμπειρία. Η εκπαίδευση οργανώνεται από παρόχους υπηρεσιών, αλλά καλύπτει μόνο μια μικρή ομάδα όλων των φροντιστών. Στην περίπτωση των ΥΤΧ η κατάσταση είναι ακόμη χειρότερη. Εάν τυχόν λάβουν κάποια εκπαίδευση, δίνεται προτεραιότητα στις βασικές γλωσσικές δεξιότητες και οι δεξιότητες των επαγγελματιών φροντιστών παραμερίζονται.

Αυτή η έκθεση βασίζεται όχι μόνο στην έρευνα του κανονιστικού πλαισίου

και της νομολογίας της ΕΕ, αλλά και στις εκθέσεις των οκτώ χωρών που εκπροσωπούνται στο έργο: Γερμανία, Ελλάδα, Ιταλία, Ολλανδία, Πολωνία, Σερβία, Σλοβενία και Ισπανία. Από τη μια πλευρά η εικόνα είναι ελλιπής, αλλά από την άλλη η επιλογή των χωρών δεν είναι εντελώς τυχαία. Είναι αντιπροσωπευτικές για τη «συνδυαστική απόσπαση» των ΥΤΧ στις υπηρεσίες φροντίδας.

Έχουμε ερευνήσει κυρίως χώρες αποστολής (PL, SLO), κυρίως χώρες υποδοχής (GER, NL), αποστολής και υποδοχής ταυτόχρονα (ES, IT) και κυρίως χώρες εισόδου και διέλευσης (GR). Επιπλέον, η Σερβία ως υποψήφια χώρα δείχνει την προοπτική της χώρας προέλευσης των φροντιστών ΥΤΧ. Τα διαφορετικά χαρακτηριστικά που εντοπίστηκαν κατά τη διάρκεια της ανάλυσης συνέβαλαν στην καλύτερη κατανόηση των κινητήριων δυνάμεων οι οποίες βρίσκονται πίσω από το αυξανόμενο φαινόμενο της απόσπασης των ΥΤΧ στις υπηρεσίες κατ'οίκον φροντίδας.

Η μελέτη στοχεύει στην περιγραφή και την κατανόηση των θεσμικών και πρακτικών εμποδίων στην παροχή υπηρεσιών φροντίδας στην ΕΕ όταν ο φροντιστής είναι ΥΤΧ. Στοχεύει επίσης στην κατανόηση των λόγων που συνεχώς αυξάνεται ο ρόλος των ΥΤΧ στον τομέα αυτό.

## 1.2. Αλλαγή της κατάστασης λόγω του πολέμου

Ο αριθμός των ΥΤΧ με νόμιμη εργασία και διαμονή αυξάνεται σταθερά στην ΕΕ, στην ΕΕΑ και την Ελβετία μέχρι το ξέσπασμα της ρωσικής στρατιωτικής επίθεσης στην Ουκρανία τον Φεβρουάριο του 2022. Από την απόφαση του Συμβουλίου της 4ης Μαρτίου 2022<sup>2</sup>, η εισροή των ΥΤΧ εκτοπισμένων από τον πόλεμο θεωρείται ότι είναι μια «μαζική εισροή». Πράγματι, σύμφωνα με στοιχεία της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, ο αριθμός των (κυρίως γυναικών και παιδιών της Ουκρανίας) που διέφυγαν λόγω πολέμου στην ΕΕ έχει ξεπεράσει τα 6,16 εκατομμύρια άτομα μόνο τους πρώτους 5 μήνες του πολέμου<sup>3</sup> [UNHCR, 2022]. Σχεδόν 3,5 εκατομμύρια απολαμβάνουν καθεστώς προσωρινής προστασίας. Σημαίνει ότι η εισροή ΥΤΧ δεν είναι πλέον σταθερή, αλλά απότομη και μαζική.

Όταν ολοκληρώθηκε το έργο POSTCARE αλλά και αργότερα, όταν βελτιώθηκε η έρευνα, η υπόθεση περί σταθερής αύξησης των μεταναστών διαμόρφωσε τα ερευνητικά μας συμπεράσματα και σενάρια για το μέλλον.

Ωστόσο, τον Φεβρουάριο του 2022 έπρεπε να ληφθεί υπόψη μια ξαφνική αλλαγή στη δυναμική της εισροής των ΥΤΧ. Αυτό έχει επηρεάσει τα συμπεράσματα, τα σενάρια για το μέλλον και την πολιτική των συστάσεων.

---

<sup>2</sup>Εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2022/382 του Συμβουλίου, της 4ης Μαρτίου 2022, για τη διαπίστωση της ύπαρξης μαζικής εισροής εκτοπισθέντων από την Ουκρανία κατά την έννοια του άρθρου 5 της οδηγίας 2001/55/ΕΚ και με αποτέλεσμα την εισαγωγή προσωρινής προστασίας, ΕΕ L 71, 4.3.2022

<sup>3</sup>Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 01.08.2022 - <https://data.unhcr.org/en/situations>

### 2.1. Βασικές έννοιες

Πριν προχωρήσουμε σε λεπτομερή ανάλυση του νομικού πλαισίου για την απόσπαση υπηκόων τρίτων χωρών στις υπηρεσίες φροντίδας, πρέπει να επεξηγηθούν δύο βασικοί όροι. Τι είναι η υπηρεσία **φροντίδα κατ' οίκον**; Όχι μόνο πώς ορίζεται, αλλά ποια είναι τα χαρακτηριστικά της και ποιοι είναι οι συμμετέχοντες και τα ενδιαφερόμενα μέρη; Η συμμετοχή τους έχει ρόλο αλληλοσυμπληρωματικό ή αντικρουόμενο; Αυτή η περιγραφική ανάλυση θα βοηθήσει να απαντηθεί όχι μόνο το ερώτημα γιατί αυτές οι υπηρεσίες παρέχονται κυρίως σε διασυννοιακές ή/και μεταναστευτικές περιοχές, αλλά και γιατί αυξάνεται ο αριθμός των υπηκόων τρίτων χωρών ως φροντιστές. Και εάν θα συνεχίσει να αυξάνεται; Ο δεύτερος όρος που χρειάζεται λεπτομερή εξήγηση πριν περιορίσουμε τη μελέτη μας στους υπηκόους τρίτων χωρών είναι η όρος της **απόσπασης εργαζομένων** στο πλαίσιο της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στην ΕΕ. Είναι απαραίτητο να το εξετάσουμε από τη σκοπιά της ελευθερίας των υπηρεσιών, από τη σκοπιά των συνθηκών εργασίας των αποσπασμένων εργαζομένων και της κοινωνικής ασφάλισης. Τελευταίο αλλά το ίδιο σημαντικό είναι το πώς διαφέρουν ή αλλάζουν αυτά τα δικαιώματα όταν ένας φροντιστής είναι υπήκοος τρίτης χώρας;

### 2.2. Υπηρεσίες φροντίδας κατ' οίκον

Είναι μια χρήσιμη άσκηση να ξεκινήσετε με το πώς αποκαλούν οι φορείς και τα ενδιαφερόμενα μέρη τις υπηρεσίες φροντίδας. Υπάρχουν αρκετοί όροι που περιγράφουν την ίδια υπηρεσία και αποκαλύπτουν τα διαφορετικά χαρακτηριστικά της, μερικές φορές τις προσδοκίες του πελάτη ή τις υποσχέσεις του παρόχου των υπηρεσιών. Η «κατ' οίκον φροντίδα» και «φροντίδα στο σπίτι» είναι πιθανώς οι πιο ακριβείς όροι και τονίζουν το γεγονός ότι ο φροντιστής ζει στο ίδιο οικογενειακό χώρο με το άτομο που χρήζει φροντίδας.

Επίσης, διαφοροποιεί αυτή την υπηρεσία από την ιδρυματική περίθαλψη, τόσο την ιατρική περίθαλψη όσο και την στέγαση ηλικιωμένων και ατόμων που χρειάζονται συνεχή φροντίδα ή βοήθεια στην καθημερινότητά τους. Ο όρος «φροντίδα ηλικιωμένων» από την άλλη, δείχνει ακριβώς ποιος είναι ο χρήστης των υπηρεσιών και ποιος είναι ο σκοπός αυτών των υπηρεσιών. Το μειονέκτημα είναι ότι περιορίζει την υπηρεσία σε μια συγκεκριμένη ηλικιακή ομάδα και αποκλείει νεότερα άτομα με αναπηρία που χρειάζονται φροντίδα ή βοήθεια. Ωστόσο, και οι τρεις όροι που αναφέρονται παραπάνω είναι πολύ πιο ακριβείς από έναν άλλο ευρέως διαδεδομένο όρο: «24ωρη φροντίδα», που απεικονίζει τις προσδοκίες του ατόμου που χρειάζεται φροντίδα ή (πιθανότατα) της οικογένειάς του. Συχνά χρησιμοποιείται παραπλανητικά ως προς τις υποσχέσεις του παρόχου υπηρεσιών. Η χρήση αυτού του όρου παραμελεί ανοιχτά όχι μόνο τις διατάξεις για το ωράριο εργασίας αλλά και το δικαίωμα στον ελεύθερο χρόνο των φροντιστών. Εξίσου

παραπλανητικός, αλλά για διαφορετικό λόγο είναι ο όρος «Οικιακή φροντίδα». Μπερδεύει τη φροντίδα για το άτομο με τη φροντίδα για το νοικοκυριό του. Η χρήση αυτού του όρου επιτρέπει το να επιβαρύνονται οι φροντιστές με τη φροντίδα του σπιτιού, τα ψώνια, την καθαριότητα, τις επισκευές, την κηπουρική και το μαγείρεμα. Στην περίπτωση της Ισπανίας, η τάση είναι αντίθετη: τα άτομα που προσλαμβάνονται ως οικιακοί βοηθοί αναγκάζονται σε σύντομο χρονικό διάστημα να επεκτείνουν τα καθήκοντά τους με τη φροντίδα εξαρτωμένων ηλικιωμένων ατόμων.

Για να συνοψίσουμε τη σύνθεση της ορολογίας σε ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο, αξίζει να αναφέρουμε δύο ακόμη προβλήματα.

1. Η μετάφραση των όρων μεταξύ των επίσημων γλωσσών της ΕΕ αλλάζει πολύ συχνά εντελώς το πλαίσιο συζήτησης ή το προσωπικό πεδίο εφαρμογής των κανόνων. Σε ακραίες περιπτώσεις, οι φροντιστές ηλικιωμένων ατόμων μετατρέπονται κατά την μετάφραση σε νταντάδες ή babysitters. Λόγω έλλειψης ρυθμιστικών μέτρων που σχετίζονται με αυτήν την υπηρεσία και το επάγγελμα, σε χώρες της ΕΕ με υψηλή κουλτούρα συλλογικών διαπραγματεύσεων, οι φροντιστές εμπίπτουν τυχαία στο ίδιο εύρος με τις νοσοκόμες ή τις babysitters ή το προσωπικό καθαριότητας. Αυτή η έλλειψη ακρίβειας αποτελεί το έναυσμα για σκόπιμη κατάχρηση των δικαιωμάτων.
2. Σε ορισμένες νομοθεσίες, π.χ. στη Γερμανία, υπάρχουν καλά ρυθμιζόμενες υπηρεσίες ιδρυματικής περίθαλψης ( Pflagedienst) που εμπίπτουν στη σφαίρα των επαγγελματιών υγείας, αλλά και μη ορθά ρυθμιζόμενες υπηρεσίες φροντίδας ή υποστήριξης στο σπίτι ( Betreuungskraft ). Πολύ συχνά αυτή η διάκριση χάνεται. Αυτό είναι θεμελιωμένο στην περίπτωση της διασυννοριακής παροχής υπηρεσιών περίθαλψης, επειδή οι νοσηλευτές ΥΤΧ υψηλής ειδίκευσης εκμεταλλεύονται την ευκαιρία για εργασία ως μη ειδικευμένοι φροντιστές, απλώς και μόνο επειδή τα προσόντα του/της δεν θα αναγνωριστούν από τις αρχές του κράτους μέλους υποδοχής.

Ο καλύτερος ορισμός της υπηρεσίας κατ' οίκον φροντίδας θα ήταν ένας περιγραφικός ορισμός που θα χαρακτηρίζει τη φύση των ενεργειών ή των αλληλεπιδράσεων, τον τόπο στον οποίο προσφέρεται και κυρίως τους βασικούς παράγοντες που εμπλέκονται σε αυτήν την υπηρεσία: τον πελάτη και τον φροντιστή.

Η υπηρεσία κατ' οίκον φροντίδας είναι μία υπηρεσία για την φροντίδα εξαρτωμένων ηλικιωμένων ατόμων ή ατόμων με αναπηρία στην κατοικία τους, βοηθώντας τους στις καθημερινές τους συνήθειες δραστηριότητες, τις οποίες δεν είναι απόλυτα ικανοί να κάνουν μόνοι τους.

### 2.3. Αμοιβή βάσει του ωραρίου εργασίας

Μπορεί κανείς να αναρωτηθεί πού «κρύβεται» ο φροντιστής σε αυτόν τον ορισμό; Λοιπόν –ο φροντιστής «κρύβεται» στο όνομα της υπηρεσίας. Ο όρος «υπηρεσία παροχής κατ' οίκον φροντίδας υπονοεί ότι ο φροντιστής εργάζεται και ζει στο ίδιο νοικοκυριό με το άτομο που χρειάζεται φροντίδα. Όπως θα εξηγηθεί αργότερα, αυτό το χαρακτηριστικό της υπηρεσίας καθιστά εξαιρετικά δύσκολο, αν όχι αδύνατο, τον ακριβή υπολογισμό ή την καταγραφή του χρόνου εργασίας ενός φροντιστή και τον διαχωρισμό του από τον χρόνο ανάπαυσης δηλαδή από τον ελεύθερό του χρόνο.

Πριν από την πανδημία του Covid-19 αυτό ήταν δύσκολο να εξηγηθεί, αλλά με την ευρεία εξάπλωση της εξ αποστάσεως εργασίας και της εργασίας από το σπίτι, ο αριθμός των ανθρώπων που ζουν και εργάζονται σε ένα μέρος έχει αυξηθεί σημαντικά. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις είναι σχεδόν αδύνατο να γίνει διάκριση μεταξύ χρόνου εργασίας και ελεύθερου χρόνου. Φυσικά, αυτό μπορεί να οδηγήσει σε κατάχρηση του δικαιώματος των εργαζομένων στην ανάπαυση. Από την άλλη πλευρά, ο έλεγχος του εργοδότη στη διαδικασία της εργασίας είναι πιο αδύνατος. Αυτά τα προβλήματα χαρακτήριζαν πάντα τις υπηρεσίες παροχής κατ' οίκον φροντίδας και συνεχίζουν να προκαλούν συγκρούσεις. Ο θεσμικός λόγος αυτής της σύγκρουσης είναι ενσωματωμένος στο εργατικό δίκαιο, το οποίο δεν είναι έτοιμο να διαχωρίσει πλήρως την αμοιβή από τον χρόνο εργασίας. Στην πράξη, αυτό δίνει ώθηση στην πρόοδο αναφορικά με την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων στην εποχή του Frederick W. Taylor, όπου κάθε ενέργεια ενός εργαζομένου μετρήθηκε χρονικά με σκοπό την βελτίωση της αποτελεσματικότητας<sup>4</sup>. Στην εποχή του Taylor αυτό τον τρόπο βελτιώθηκε η χαμηλή παραγωγή και σύμφωνα με τον Taylor έπρεπε να μειωθεί ο χρόνος εργασίας. Γνωρίζουμε σήμερα ότι η ιδέα του έχει αλλοιωθεί με σκοπό την εκμετάλλευση των εργαζομένων και όμως ακόμα και σήμερα, το ίδιο πλαίσιο επιχειρείται να εφαρμοστεί στις υπηρεσίες κατ' οίκον φροντίδας.

Δίκαιη αμοιβή για τις υπηρεσίες κατ' οίκον φροντίδας είναι δύσκολο να καθοριστεί, και συνεπώς είναι ακόμα πιο δύσκολο να καθοριστεί ως προς στον χρόνο εργασίας. Υπάρχουν διαφορές ως προς τον φόρτο εργασίας, την ένταση και κατά συνέπεια και ως προς τον χρόνο που αφιερώνεται για την εκτέλεση της εργασίας. Η αμοιβή εξαρτάται κυρίως από την κατάσταση της υγείας και τις συγκεκριμένες ανάγκες κάθε ατόμου που χρήζει φροντίδας. Μπορεί να καθοριστεί κατά περίπτωση, όχι γενικά. Μία από τις βέλτιστες πρακτικές στις υπηρεσίες φροντίδας είναι επομένως η διεξοδική αξιολόγηση των ατομικών αναγκών φροντίδας πριν αναλάβει καθήκοντα ο φροντιστής ο οποίος έχει την εξειδίκευση που αντιστοιχεί σε αυτές τις ανάγκες, συχνά μετά από προγενέστερη εκπαίδευσή του προσαρμοσμένη στις ανάγκες αυτές.

---

<sup>4</sup>Frederick W. Taylor: Αρχές επιστημονικής διαχείρισης, Harper & Brothers, Νέα Υόρκη, 1911

Ένα άλλο πρόβλημα με τον χρόνο εργασίας είναι το σπαστό ωράριο εργασίας. Οι δραστηριότητες φροντίδας κατανέμονται άνισα κατά την διάρκεια της ημέρας. Πρωινή και βραδινή υγιεινή, ντύσιμο και γδύσιμο, βοήθεια με τα γεύματα, περπάτημα, συζήτηση ή διάβασμα – για καθεμία από αυτές τις δραστηριότητες απαιτείται συγκεκριμένος χρόνος και μεταξύ αυτών υπάρχουν κενά διαστήματα. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ο φροντιστής μπορεί να κληθεί να βοηθήσει και κατά τη διάρκεια της νύχτας. Υπάρχει τεράστια διαφορά στη φροντίδα ενός ηλικιωμένου ατόμου που μπορεί και κινείται και ενός ατόμου που δεν μπορεί να περπατήσει μόνο του. Χρειάζεται διαφορετική προσέγγιση στην περίπτωση ηλικιωμένων με άνοια και ηλικιωμένων με προβλήματα όρασης. Η προσαρμογή των υπηρεσιών σε αυτές τις ανάγκες είναι η παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών κατ' οίκον φροντίδας. Επομένως, η αποτελεσματική εργασία ενός φροντιστή μπορεί να ποικίλλει από 4 ώρες έως 10 ώρες την ημέρα, αλλά ποτέ αυτές οι ώρες εργασίας να μην είναι συνεχόμενες.

Μια καλή απεικόνιση αυτού του προβλήματος δίνεται σε μια απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Εργατικού Δικαστηρίου (BAG) από το 2021 στην περίπτωση ενός φροντιστή που αποσπάστηκε από τη Βουλγαρία στη Γερμανία<sup>5</sup>. Ο συμφωνημένος αριθμός ωρών ανά εβδομάδα ήταν 30, γεγονός που το δικαστήριο το δέχθηκε όχι μόνο ως αποτέλεσμα της βούλησης των μερών αλλά και ως προς την επάρκεια (αν και είναι το ελάχιστο) για την παροχή των υπηρεσιών. Η ενάγουσα φροντιστής ζήτησε επιπλέον καταβολή αποδοχών για το χρόνο αναμονής της που αφιέρωσε περιμένοντας να την καλέσουν για να παράσχει τις υπηρεσίες της. Το Δικαστήριο χαρακτήρισε εφημερία το να είσαι στο ίδιο νοικοκυριό και να είσαι έτοιμος να εργαστείς (γερμανικά: Bereitschaftsdienst) και έκρινε ότι η φροντιστής δικαιούταν αμοιβή με τον εκ του νόμου κατώτατο μισθό για τον χρόνο αναμονής περιμένοντας να κληθεί για να παράσχει τις υπηρεσίες της.

Ο ισχυρισμός της ενάγουσας έγινε δεκτός πλήρως επειδή ο εργοδότης δεν επιχειρηματολόγησε ούτε απέδειξε ότι οι εφημερίες είχαν μικρότερη διάρκεια ή δεν είχαν γίνει. Το δικαστήριο παραδέχτηκε ότι δεν είναι δυνατή η 24ωρη εργασία και ότι κάθε τέτοια περίπτωση θα πρέπει να αξιολογείται χωριστά. Επίσης στο γερμανικό δίκαιο η σύμβαση εργασίας αντιμετωπίζεται με τους ίδιους όρους όπως και η σύμβαση μεταξύ επαγγελματιών ή εμπόρων και καταναλωτών. Άρα σε περίπτωση αμφιβολιών ή σε περίπτωση που δεν ενεργήσει ο εργοδότης όπως προβλέπεται από την συμφωνία, δικαιώνεται ο ενάγοντας λαμβάνοντας υπόψιν το περιεχόμενο της αγωγής.

Αυτό που απορρέει από την συγκεκριμένη απόφαση είναι ότι το ίδιο το πλαίσιο στο οποίο βασίζεται η αμοιβή ενός φροντιστή που ζει στο ίδιο νοικοκυριό μπορεί και θα προκαλέσει δυνητικά σύγκρουση. Επιπλέον, δεν υπάρχει συμβατική ρήτρα που θα μπορούσε να αποτρέψει τέτοια σύγκρουση στο μέλλον. Επομένως, μια

---

<sup>5</sup> Υπόθεση Ομοσπονδιακού Εργατικού Δικαστηρίου BAG (Γερμανία), Urt. v 24.6.2021 – 5 AZR 505/20



σύσταση πολιτικής θα ήταν να αναπτυχθεί μια πιο περίπλοκη μέθοδος δίκαιης αμοιβής με βάση τα απαιτούμενα προσόντα και τα προβλεπόμενα καθήκοντα σε μεμονωμένες περιπτώσεις ηλικιωμένων που χρειάζονται φροντίδα, τον χρόνο που αφιερώθηκε σε αυτούς και τον χρόνο αναμονής που αφιερώθηκε για την παροχή ειδικής φροντίδας όταν χρειάστηκε. Ίσως η αμοιβή για την εν λόγω εργασία θα πρέπει να αντιμετωπίζεται με τους ίδιους όρους όπως η αμοιβή των ναυτικών. Η σύγκριση μπορεί να φαίνεται όχι και τόσο ρεαλιστική. Ωστόσο, τόσο οι ναυτικοί όσο και οι φροντιστές εργάζονται μακριά από το σπίτι τους για μεγάλα χρονικά διαστήματα, ενώ διαμένουν και εργάζονται στο ίδιο μέρος για πολλές εβδομάδες. Και οι μεν και οι δε έχουν καθήκοντα τα οποία διεκπεραιώνουν σχεδόν τακτικά (καθημερινά) και παραμένουν σε εγρήγορση σε περίπτωση καταιγίδας/ξαφνικής ανάγκης. Η μεγαλύτερη διαφορά δεν είναι ο ωκεανός που εμποδίζει τους ναυτικούς να βγαίνουν βόλτα στην πόλη μεταξύ των βαρδιών. Υπό αυτή την έννοια, δεν είναι απόλυτα ελεύθεροι να χρησιμοποιήσουν τον ελεύθερο χρόνο τους όπως επιθυμούν. Οι πιθανές απροσδόκητες ανάγκες ενός ηλικιωμένου παίζουν παρόμοιο ρόλο με τον ωκεανό αναφορικά με τον ελεύθερο χρόνο ενός φροντιστή, εκτός εάν την αντικατάστασή του αναλάβει η οικογένεια του ηλικιωμένου ή εάν του εξασφαλιστεί ιδρυματική/ιατρική φροντίδα. Αυτό που πραγματικά διαφοροποιεί αυτές τις δύο δουλειές είναι το γεγονός ότι η εργασία των ναυτικών υπόκειται και ελέγχεται από τους ανωτέρους τους και τον καπετάνιο, ενώ η εργασία ενός φροντιστή είναι πιο ανεξάρτητη, με αυτοοργάνωση, περισσότερο σαν εργασία εξ αποστάσεως.

Η δίκαιη αμοιβή θα πρέπει οπωσδήποτε να λαμβάνει υπόψη τη δυνατότητα κλήσης στον ελεύθερο χρόνο, που αποτελεί χαρακτηριστικό αυτής της εργασίας. Αντί όμως να βασίζεται στον αριθμό των ωρών ανά ημέρα ή εβδομάδα, όπως συμβαίνει τώρα, θα πρέπει μάλλον να βασίζεται στον αριθμό των ημερών/εβδομάδων «στη θάλασσα», ή σε αυτήν την περίπτωση στον αριθμό των ημερών φροντίδας. Εάν συνεχιστεί ο υπολογισμός του αριθμού των ωρών ανά ημέρα ή εβδομάδα είναι πιο πιθανό να υπάρξουν συγκρούσεις και στο μέλλον.

Η προσεκτικά προγραμματισμένη περίθαλψη με βάση τον αριθμό των ωρών - τόσο κατά τον χρόνο αναμονής όσο και της πραγματικής εργασίας - θα απαιτούσε 4 βάρδιες φροντιστών πλήρους απασχόλησης (συμπεριλαμβανομένων Σαββατοκύριακων, αδειών ασθενείας, αργιών και άλλων απουσιών από την εργασία). Αυτό θα καθιστούσε μια τέτοια υπηρεσία οικονομικά απρόσιτη και θα διόγκωνε τη μη δηλωμένη εργασία. Ένα κατ' αποκοπή επίδομα, λαμβάνοντας υπόψη τη βασική αμοιβή για την ταλαιπωρία λόγω του διακεκομμένου χρόνου εργασίας, θα ήταν λιγότερο αμφιλεγόμενο και θα μπορούσε να συμβάλει στο αίσθημα για πιο δίκαιες αποδοχές. Έτσι λοιπόν, είναι δυνατή μια ημιτελή λύση ως προς τη δίκαιη αμοιβή αλλά μόνο με τη σημαντική οικονομική στήριξη από το κράτος/δημόσιο/σύστημα κοινωνικής ασφάλισης.

Όπως έδειξαν οι συνεντεύξεις με εμπειρογνώμονες και οι συνεντεύξεις με άλλα πρόσωπα, σε αντίθεση με άλλους τομείς, η κινητήρια δύναμη της μη δηλωμένης απασχόλησης δεν είναι μόνο το έμμεσο κόστος εργασίας (φόρος εισοδήματος

και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης), αλλά και οι κανονισμοί για τον ωράριο εργασίας που απευθύνονται σε θέματα εργασίας σε εργοστάσιο του εικοστού αιώνα, που όταν εφαρμόζεται στις υπηρεσίες φροντίδας κατ'οίκον τις καθιστούν οικονομικά μη προσιτές. Με άλλα λόγια, οι ταχέως γηράσκουσες χώρες με υψηλούς μισθούς δεν είναι σε θέση να εφαρμόσουν υψηλά πρότυπα και να καλύψουν το κόστος απασχόλησης που έχουν καθιερώσει για τους δικούς τους εργαζόμενους. Αυτός είναι ένας από τους λόγους για τους οποίους οι υπηρεσίες φροντίδας παρέχονται κυρίως στη γκρίζα οικονομία και με διασυννοριακό τρόπο. Στην επόμενη ενότητα, θα διερευνήσουμε τους λόγους των πελατών για τους οποίους οι συγκεκριμένες υπηρεσίες δεν μπορούν να παρέχονται από τέσσερις φροντιστές πλήρους απασχόλησης 24 ώρες την ημέρα.

#### **2.4. Περιορισμός της τιμής των υπηρεσιών φροντίδας κατ'οίκον**

Οι υπηρεσίες κατ'οίκον φροντίδας έχουν ένα πολύ μοναδικό χαρακτηριστικό που απουσιάζει σε άλλες διασυννοριακές υπηρεσίες: ο αποδέκτης της υπηρεσίας είναι ο καταναλωτής. Σε άλλες δημοφιλείς διασυννοριακές υπηρεσίες, ο πελάτης είναι άλλη εταιρεία. Στις κατασκευαστικές εργασίες, ο πάροχος των υπηρεσιών είναι υπερβολάχος ενός τοπικού παρόχου υπηρεσιών ή ενός επενδυτή – συνήθως της εταιρείας ή του δημόσιου φορέα.

Στις μεταφορές και τα logistics, ο αποδέκτης των υπηρεσιών είναι μια εταιρεία, το ίδιο συμβαίνει και στις υπηρεσίες παραγωγής. Αυτές είναι υπηρεσίες φροντίδας που παρέχονται σε έναν τελικό χρήστη, έναν πελάτη που είναι φυσικό πρόσωπο το οποίο χρειάζεται φροντίδα. Έτσι, εάν υπάρξουν αλλαγές στη νομοθεσία, οι υπηρεσίες μπορεί να καταστούν πιο δαπανηρές, κάτι που συνέβη μετά την εφαρμογή της εκτελεστικής οδηγίας 2014/67/ΕΕ για την απόσπαση εργαζομένων. Αυτή η οδηγία εισήγαγε νέες υποχρεώσεις για τους εργοδότες που αποσπούν εργαζόμενους σε άλλο κράτος μέλος, κάτι που έχει δημιουργήσει πρόσθετο κόστος. Το κόστος μετάφρασης των εγγράφων των εργαζομένων, ο διορισμός αντιπροσώπου επικοινωνίας με τις τοπικές αρχές ή το κόστος απλής ειδοποίησης σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων καλύπτονται από τους εργοδότες, αλλά επηρεάζουν την τελική τιμή των υπηρεσιών και με αυτόν τον τρόπο μεταφέρονται στους αποδέκτες των υπηρεσιών στα κράτη μέλη υποδοχής. Όπως εξηγείται, σε άλλους τύπους υπηρεσιών, το υψηλότερο κόστος των υπηρεσιών καλύπτεται από μια εταιρεία που έχει μεγαλύτερη ευελιξία σε σχέση με έναν οικογενειακό προϋπολογισμό. Στην περίπτωση των υπηρεσιών φροντίδας κατ'οίκον, ο προσωπικός ή οικογενειακός προϋπολογισμός ενός ατόμου που χρειάζεται περίθαλψη αποτελεί το απαράβατο όριο αύξησης του κόστους.

Αυτός είναι επίσης ο λόγος για τον οποίο πολλοί ηλικιωμένοι δεν μπορούν να αντέξουν οικονομικά την ιδρυματική περίθαλψη που παρέχεται στους οίκους ευγηρίας. Είναι αλήθεια ότι το πάγιο κόστος κατανέμεται μεταξύ των ηλικιωμένων που διαμένουν σε κάποιο ίδρυμα. Επομένως, η υπηρεσία θα πρέπει να είναι λιγότερο δαπανηρή. Η πρόσληψη τεσσάρων φροντιστών πλήρους απασχόλησης για τη φροντίδα πέντε ατόμων που χρήζουν φροντίδας καθιστά οικονομικά



προσιτή την 24ωρη φροντίδα και οι βάρδιες δεν υπερβαίνουν ποτέ τις 8 ώρες την ημέρα (ή τη νύχτα). Ο φροντιστής φεύγει από το χώρο εργασίας και δεν τον καλούν ποτέ το βράδυ. Τίθεται λοιπόν το ερώτημα γιατί το κόστος της δυνητικά ακριβότερης ατομικής περίθαλψης είναι στην πραγματικότητα συγκρίσιμο ή φθηνότερο από την ιδρυματική περίθαλψη. Λοιπόν, η απάντηση σε αυτό το ερώτημα είναι περίπλοκη και δεν έγκειται μόνο στο οικονομικό κομμάτι της μακροχρόνιας φροντίδας. Ας ξεκινήσουμε όμως από τα οικονομικά.

Οι εταιρείες που παρέχουν υπηρεσίες κατ' οίκον φροντίδας ανταγωνίζονται όχι μόνο τα ιδρύματα φροντίδας αλλά και τους φροντιστές που προσλαμβάνονται απευθείας από τον ηλικιωμένο ή από την οικογένειά του, χωρίς κοινωνική ασφάλιση ή φόρους, δηλαδή τους αδήλωτους φροντιστές. Μεγάλος και σημαντικός παράγοντας στην αγορά είναι η άτυπη φροντίδα.

**Άτυπη φροντίδα** είναι η φροντίδα που παρέχεται από μέλη της οικογένειας, γείτονες ή μέλη της κοινότητας. Είναι φυσικά νόμιμη, άναρχη και δωρεάν, αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν έξοδα. Το εναλλακτικό κόστος επιβαρύνει το μέλος της οικογένειας που πρέπει να μειώσει τη δική του επικερδή δραστηριότητα προκειμένου να αφιερώσει χρόνο σε έναν ηλικιωμένο. Εξετάζοντας την άτυπη περίθαλψη από την άποψη της εμπορικής παροχής υπηρεσιών περίθαλψης σε οποιαδήποτε μορφή, οι εμπορικές υπηρεσίες και η ίδια η παρουσία αμειβόμενων φροντιστών στην αγορά, αποφορτίζει το οικονομικό δυναμικό της οικογένειας του ηλικιωμένου, το οποίο μπορεί να ασκεί επαγγελματική δραστηριότητα έχοντας μεγαλύτερα οικονομικά οφέλη σε σχέση με το κόστος των υπηρεσιών του φροντιστή. Αυτό το όφελος από τις υπηρεσίες κατ' οίκον φροντίδας συχνά ξεχνιέται στις συζητήσεις. Τόσο η ιδρυματική όσο και η εσωτερική (κατ' οίκον) φροντίδα, συμπεριλαμβανομένων όλων των μορφών μη δηλωμένης απασχόλησης, απελευθερώνουν το γυναικείο (κυρίως) δυναμικό που διαφορετικά θα έπρεπε να εγκαταλείψουν τη δουλειά τους για να προσφέρουν άτυπα τις υπηρεσίες τους ως φροντιστές. Επομένως, είναι λάθος να πούμε ότι η άτυπη φροντίδα είναι μια μη αμειβόμενη υπηρεσία οικογενειακής φροντίδας. Το τίμημα είναι οι χαμένες ευκαιρίες εργασίας των άτυπων φροντιστών και το χαμένο εισόδημά τους από τη δική τους επαγγελματική δραστηριότητα.

## 2.5. Υπήκοοι τρίτων χωρών σε οίκους ευγηρίας

Σύμφωνα με τη μελέτη μας, οι αυξανόμενες ελλείψεις δεξιοτήτων στην αγορά εργασίας της ΕΕ απαιτούν αυξανόμενη συμμετοχή των ΥΤΧ στον τομέα της μακροχρόνιας περίθαλψης. Ωστόσο, λόγω των δύσκολων διαδικασιών αναγνώρισης των επίσημων επαγγελματικών προσόντων των υπηκόων τρίτων χωρών, βρίσκουν θέσεις εργασίας που αφορούν κυρίως την κατ' οίκον φροντίδα και λιγότερο στους οίκους ευγηρίας. Στην τελευταία περίπτωση, απασχολούνται απευθείας και δεν αποσπώνται ποτέ από άλλο κράτος μέλος της Ε.Ε. Έτσι, η απασχόλησή τους στην ιδρυματική περίθαλψη λαμβάνει αποκλειστικά τη μορφή εργασιακής μετανάστευσης.

Προσλαμβάνονται στο εξωτερικό (εκτός ΕΕ) και εργάζονται σε οίκους ευγηρίας, βάσει της άδειας εργασίας και της θεώρησης, συνήθως μετά από κάποιο τεστ που σχετίζεται με την αγορά εργασία ή τεστ «προτεραιότητας», που αποσκοπεί να αποδείξει ότι δεν υπάρχουν κατάλληλοι υποψήφιοι με ιθαγένεια των χωρών-μελών της ΕΕ για να αναλάβουν τη δουλειά. Στα περισσότερα κράτη μέλη μια τέτοια δοκιμή αποτελεί προϋπόθεση για την έκδοση άδειας εργασίας στους ΥΤΧ.

Η κατάσταση είναι διαφορετική στην περίπτωση των κατ' οίκον φροντιστών ΥΤΧ που σπάνια απασχολούνται άμεσα. Η μόνη εξαίρεση είναι η Ισπανία, όπου επικρατεί η άμεση απασχόληση των κατ' οίκον φροντιστών ΥΤΧ. Στην περίπτωση της Γερμανίας και της Ολλανδίας αυτό είναι περιστασιακό. Οι περισσότεροι από τους κατ' οίκον φροντιστές ΥΤΧ εργάζονται στην Πολωνία και τη Σλοβενία και αποσπώνται σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ.

## 2.6. Μοντέλα δραστηριοτήτων φροντίδας κατ' οίκον

Υπάρχουν πολλοί τρόποι παροχής φροντίδας στους ηλικιωμένους και τα άτομα με ειδικές ανάγκες σε προσιτή τιμή. Η μελέτη μας δείχνει ότι οι περισσότεροι από αυτούς απαιτούν παραβίαση του νόμου και οδηγούν σε διακύβευση των δικαιωμάτων των εργαζομένων. Όλες οι εκθέσεις των χωρών επισημαίνουν τη μη δηλωμένη εργασία ως το πιο σοβαρό πρόβλημα της κατ' οίκον φροντίδας. Ταυτόχρονα, οι εκθέσεις των χωρών παραθέτουν και αναλύουν τις νομικές μορφές και τις καλές πρακτικές απασχόλησης στην παροχή υπηρεσιών κατ' οίκον φροντίδας.

Τα νομικά μοντέλα της κατ' οίκον φροντίδας περιλαμβάνουν:

1. απόσπαση εργαζομένων,
2. άμεση απασχόληση,
3. αυτοαπασχόληση.

Στο πλαίσιο της απόσπασης των εργαζομένων υπάρχει μια σημαντική διάκριση μεταξύ της παροχής υπηρεσιών **κατ' οίκον φροντίδας** και της υπηρεσίας **μίσθωσης** προσωπικού φροντίδας. Το αντικείμενο αυτών των δύο τύπων υπηρεσιών είναι πολύ διαφορετικό και έχει σημαντική επίδραση στην ποιότητα της φροντίδας και στην κατανομή των ευθυνών και των κινδύνων μεταξύ των μερών. Σπάνια διακρίνεται στον δημόσιο διάλογο και -το πιο περίεργο- δεν αναγνωρίζεται δεόντως από τους ερευνητές<sup>67</sup>. Αμέσως μετά το 2004, ένα έτος που σηματοδεύτηκε από τη διεύρυνση της κοινής αγοράς από 10 νέα κράτη μέλη, η μίσθωση προσωπικού από γραφεία προσωρινής απασχόλησης ήταν το μόνο επιχειρηματικό μοντέλο για τη διασυνοριακή παροχή των υπηρεσιών κατ' οίκον φροντίδας. Ένας από τους λόγους ήταν η 7ετής μεταβατική περίοδος, κατά την οποία η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εμποδίστηκε και από τα 15 παλιά κράτη μέλη εκτός από 3 που δεν εμπόδισαν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.

Οι εξαιρέσεις ήταν η Ιρλανδία, η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Εάν ένας εργαζόμενος από κεντρική ή ανατολική χώρα μέλος της ΕΕ ήταν αναγκαίος σε κάποια άλλη από τα 15 παλιά κράτη μέλη, θα χρειαζόταν βίζα και άδεια εργασίας όπως ακριβώς πριν από την ένταξη. Ωστόσο, εάν εργάζονταν σε εταιρεία σε ένα από τα νέα κράτη μέλη και αποσπώνταν στο πλαίσιο της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, δεν θα απαιτούσαν καμία θεώρηση ή άδεια εργασίας. Δεν πρέπει να προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι οι εταιρείες προσωρινής απασχόλησης άνθιζαν. Ήδη τότε υπήρχε ζήτηση σε υπηρεσίες φροντίδας, αν και σε μικρότερη κλίμακα από τώρα. Η απόκτηση εργασίας μέσω γραφείου προσωρινής απασχόλησης ήταν ευκολότερη από την υποβολή αίτησης για άδεια εργασίας. Με τον καιρό, ορισμένα από τα γραφεία προσωρινής απασχόλησης εξελίχθηκαν σταδιακά σε παρόχους υπηρεσιών φροντίδας. Τέτοιες εξειδικευμένες εταιρείες είναι υπεύθυνες για την παροχή υπηρεσιών φροντίδας σε ηλικιωμένους. Η απόσπαση φροντιστή είναι απαραίτητο στοιχείο αυτής της υπηρεσίας, συμπεριλαμβανομένης της πρόσληψης, της εκπαίδευσης, της αντιστοίχισης των ειδικών αναγκών ενός ηλικιωμένου με τις συγκεκριμένες δεξιότητες του φροντιστή και κυρίως – εξασφάλιση μιας συνεχόμενης φροντίδας παρά την αλλαγή των φροντιστών. Στην περίπτωση των γραφείων προσωρινής εργασίας, η φύση των υπηρεσιών είναι η μίσθωση υπαλλήλου, αλλά ο υπάλληλος παραμένει στην μισθολογική κατάσταση της εταιρείας.

Η ευθύνη για τις δραστηριότητες φροντίδας βαρύνουν τον πελάτη, ο οποίος γίνεται χρήστης - εργοδότης. Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι η μίσθωση προσωρινών εργαζομένων στον τομέα της περίθαλψης είναι σπάνια και οι περισσότερες υπηρεσίες στην επίσημη οικονομία παρέχονται από εξειδικευμένες εταιρείες φροντίδας.

Μια άλλη τυπολογία στο πλαίσιο του μοντέλου απόσπασης εργαζομένων θα μπορούσε να βασίζεται στις αρχές της **κοινωνικής ασφάλισης** και θα διαφοροποιούσε το μοντέλο που βασίζεται στην ασφάλιση του κράτους μέλους αποστολής από το μοντέλο του κράτους μέλους υποδοχής. Είναι σημαντικό να συνειδητοποιήσουμε ότι η νομοθεσία για την κοινωνική ασφάλιση δεν είναι θέμα ελεύθερης επιλογής (όπως συμβαίνει στην εφαρμογή του εργατικού δικαίου). Τα αντικειμενικά κριτήρια που ορίζονται στον Τίτλο II του Κανονισμού 883/2004/ΕΕ για το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης διασφαλίζουν ότι μια νομοθεσία είναι εφαρμοστέα και καθορίζουν το ποια είναι. Υπάρχουν τρεις κανόνες που καθορίζουν την εφαρμοστέα νομοθεσία:

---

<sup>6</sup>J. Steiner, V. Prieler, M. Leiblfinger, A. Benazha w artykule: «Πραγματικά νόμιμο! Νομική πλαισίωση και αφηγήσεις περί νομιμότητας στη νοσηλεία στην Αυστρία, τη Γερμανία και την Ελβετία»

<sup>7</sup>S. Leiber, V. Rossow, Απασχόληση των γυναικών μεταναστών στην λεγόμενη „24-ωρη φροντίδα σε νοικοκυριά. -Betreuung“ Privathaushalten. Εμπειρογνωμοσύνη εκ μέρους του Γνωμοδοτικού Συμβουλίου για την ένταξη και μετανάστευση για την ετήσια έκθεση 2022, Berlin,

Άρθρο 11 Lex loci laboris - για μετανάστες εργαζόμενους,

Άρθρο 12 Συνεχής χρήση της νομοθεσίας των κρατών μελών

– για αποσπασμένους εργαζόμενους και

Άρθρο 13 Τόπος κατοικίας ή έδρα του εργοδότη

– για εργαζόμενους υψηλής κινητικότητας που εκτελούν την εργασία τους σε δύο ή περισσότερα κράτη μέλη

Δεδομένου ότι τα κριτήρια που καθορίζουν την ισχύουσα νομοθεσία είναι καθιερωμένα και γνωστά στους εργοδότες και τους εργαζομένους, τα επιχειρηματικά μοντέλα και οι συμβάσεις μπορούν και τις περισσότερες φορές προσαρμόζονται για να αποτρέπονται απροσδόκητες ή ανεξέλεγκτες αλλαγές της ισχύουσας νομοθεσίας.

Με αυτόν τον τρόπο οι πάροχοι υπηρεσιών, οι πελάτες και οι φροντιστές ενδέχεται να έχουν περιορισμένη επιρροή στην ισχύουσα νομοθεσία. Σε ακραίες περιπτώσεις αυτό οδηγεί στην κάλυψη αποδεικτικών στοιχείων και στην αγορά ενσήμενων εργασιών. Μια εταιρεία από κράτος μέλος με υψηλές εισφορές ιδρύει μία **εικονική εταιρεία** σε κράτος μέλος με χαμηλές εισφορές χρησιμοποιώντας το δικαίωμα εγκατάστασης, προσλαμβάνει εκεί φροντιστές και τους αποστέλλει σε ένα κράτος μέλος υψηλής εισφοράς. Ο μόνος σκοπός είναι να προσλάβει εργαζομένους μέσω αυτής της εικονικής εταιρείας και στη συνέχεια να τους αποσπάσει σε άλλο κράτος μέλος. Μία εικονική εταιρεία δεν έχει πρόθεση να παρέχει υπηρεσίες στη χώρα εγκατάστασης. Το πρόβλημα με τις εικονικές εταιρείες είναι ότι παρά το γεγονός ότι αποκτούν ένα αθέμιτο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, δεν είναι ακριβώς παράνομες. Οικοδομούνται πάνω σε μία από τις θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες – την ελευθερία στην εγκατάσταση. Τελευταίο αλλά εξίσου σημαντικό: είναι πολύ δύσκολο να αποδειχθεί η πρόθεση και ακόμη πιο δύσκολο είναι να αποδειχθεί ότι δεν υπάρχει πρόθεση. Στην παρούσα νομοθετική πρωτοβουλία της Επιτροπής για την τροποποίηση των Κανονισμών 883/2004/ΕΕ και του εκτελεστικού Κανονισμού 987/2009/ΕΕ έχει γίνει μια αμφιλεγόμενη προσπάθεια να περιοριστεί η δυνατότητα χρήσης του άρθρου. 13 από τις εικονικές εταιρείες. Δυστυχώς, η προτεινόμενη τροποποίηση θα εμπόδιζε επίσης τις γνήσιες εταιρείες να επωφεληθούν από το άρθρο. 13<sup>8</sup>.

Μια άλλη παραλλαγή της απόσπασης των φροντιστών θα βασιζόταν στην αρχή των **επαγγελματικών ταξιδιών** και όχι στην απόσπαση εργαζομένων. Ανάλογα με

<sup>8</sup>Για λεπτομερή ανάλυση της πρότασης τροποποίησης, βλέπε BenioM., KielbasaM., SchwarzS.: Συντονισμός κοινωνικής ασφάλισης: Πωσθασαματήσσεικατάχρησθουνομουαπότηνπλευράτωνυπ οκαταστημάτων; ELMI Working Papers, 26.05.2021 Κρακοβία

το επιλεγμένο μοντέλο υπάρχουν αποκλίσεις στα δικαιώματα των φροντιστών. Στο επαγγελματικό ταξίδι, ο συμβατικός τόπος εργασίας δεν αλλάζει και ο εργαζόμενος δικαιούται διατροφή και διαμονή. Σε περίπτωση απόσπασης του φροντιστή υπάρχει συμβατική προσωρινή αλλαγή τόπου εργασίας, που σημαίνει ότι ο φροντιστής δεν δικαιούται επιστροφή των εξόδων του επαγγελματικού ταξιδιού. Αυτά τα δύο μοντέλα ενδέχεται να επηρεάσουν την καθαρή αμοιβή επειδή η ημερήσια αποζημίωση είναι κόστος (όχι κέρδος) και ως εκ τούτου δεν εμπίπτει στους φόρους και τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης.

**Άμεση απασχόληση**, είναι μακράν το πιο δημοφιλές μοντέλο πρόσληψης κατ' οίκον φροντιστή και αυτό είναι το μοντέλο στο οποίο εντοπίζεται το μεγαλύτερο ποσοστό της αδήλωτης εργασίας. Λόγω της προστασίας της ιδιωτικής ζωής ενός νοικοκυριού, δεν είναι δυνατή η παρακολούθηση και ο έλεγχος των συνθηκών εργασίας, της φορολογίας και των δασμών κοινωνικής ασφάλισης. Οι συμβάσεις είναι προφορικές και η ετικέτα του «παράνομου εργάτη» τοποθετείται στον φροντιστή για να δημιουργηθεί η εντύπωση ότι αυτός παραβαίνει το νόμο. Από την πλευρά του πελάτη – χρήστη της υπηρεσίας – ο κίνδυνος κυρώσεων για μη δηλωμένη απασχόληση είναι πολύ χαμηλός. Υπάρχουν αρκετοί λόγοι για τους οποίους ένα μικρό μέρος της ζήτησης εξακολουθεί να καλύπτεται από εξειδικευμένους παρόχους υπηρεσιών: πρόσβαση σε πληροφορίες για τους ηλικιωμένους που χρειάζονται φροντίδα και για τους πιθανούς φροντιστές. Ο πρώτος καλύπτεται συνήθως από μεσάζοντες στο κράτος μέλος υποδοχής, ενώ ο δεύτερος από παρόχους υπηρεσιών από το κράτος μέλος αποστολής. Ένας άλλος λόγος για να προσλάβετε έναν δηλωμένο φροντιστή ή να χρησιμοποιήσετε τις υπηρεσίες ενός εξειδικευμένου παρόχου υπηρεσιών είναι η ασφάλεια και η ευθύνη για πιθανή ζημιά ή κατάχρηση. Η φύση της γκρίζας αγοράς είναι τέτοια ώστε οι συμβάσεις υποστηρίζονται ασθενώς από το δικαστικό σύστημα. Επομένως, όλες οι πιθανές συγκρούσεις και παρεξηγήσεις πρέπει να επιλύονται από τα μέρη και όχι σε δικαστικές διαφορές.

Η αυτοαπασχόληση είναι ένα νόμιμο αλλά αμφιλεγόμενο μοντέλο παροχής υπηρεσιών φροντίδας κατ' οίκον. Ένας αυτοαπασχολούμενος φροντιστής πρέπει να διαφημίσει τις υπηρεσίες του, να φροντίσει το μάρκετινγκ, την αναζήτηση πελάτη και να αναλάβει τον επιχειρηματικό κίνδυνο να χάσει τον μοναδικό πελάτη μετά το θάνατό του. Ορισμένα από αυτά τα καθήκοντα διαχείρισης και μεγάλο μέρος του επιχειρηματικού κινδύνου καλύπτονται από μεσάζοντες – εταιρείες των οποίων η δραστηριότητα είναι να φροντίζουν αυτοαπασχολούμενους φροντιστές – από την καταχώριση της δραστηριότητάς τους, την επιλογή του βέλτιστου φορολογικού μοντέλου, τη βοήθεια στην αναζήτηση πελατών, τη βοήθεια κατά την υπογραφή συμβολαίων, μέχρι την εξασφάλιση νέας αποστολής κάθε φορά που ένας ηλικιωμένος μεταφέρεται για ιδρυματική περίθαλψη, νοσηλεία ή... αποβιώνει. Όσο περισσότερο ο φροντιστής εξαρτάται από τον μεσάζοντα τόσο πιο αμφιλεγόμενο είναι το μοντέλο αυτοαπασχόλησης.

Δεν υπάρχει σαφής διάκριση μεταξύ ανεξάρτητης απασχόλησης και μισθωτής εργασίας και σε κάθε περίπτωση πρέπει να εξετάζονται τα χαρακτηριστικά της

σύμβασης.

Και τα τρία μοντέλα είναι παρόντα στη Γερμανία και την Ιταλία. Στην Ολλανδία η φροντίδα ηλικιωμένων είναι κατά κύριο λόγο ιδρυματική. Η κατ' οίκον φροντίδα καλύπτει ένα μικρό και αδιερεύνητο κομμάτι της ζήτησης αναφορικά με τη φροντίδα ηλικιωμένων. Η Ισπανία είναι η μόνη χώρα όπου προσλαμβάνονται υπήκοοι τρίτων χωρών με τη μορφή άμεσων συμβάσεων με τον ηλικιωμένο ή την οικογένεια του ηλικιωμένου. Ο λόγος για αυτό είναι η γλωσσική και πολιτιστική εγγύτητα των μεταναστών από χώρες της Κεντρικής και Νότιας Αμερικής.

Εάν συμπεριληφθούν τα παράνομα μοντέλα, οι παραλλαγές είναι ατελείωτες: αρχής γενομένης από την αδήλωτη απασχόληση, τη διασυνωριακή ψευδή αυτοαπασχόληση και την εγχώρια ψευδή αυτοαπασχόληση. Οι πιο δύσκολες για ταξινόμηση είναι οι καταστάσεις όπου λείπουν μόνο ένα ή δύο στοιχεία στα κατά τα άλλα ολοκληρωμένα μοντέλα νομικής συμμόρφωσης. Για παράδειγμα, όπως θα εξηγηθεί στο επόμενο κεφάλαιο, η απόσπαση ενός ΥΤΧ απαιτεί ο συνήθης τόπος εργασίας του/της να βρίσκεται στο κράτος μέλος αποστολής. Αυτό είναι δύσκολο να εκτιμηθεί στην περίπτωση της πρώτης διασυνωριακής ανάθεσης αποστολής του ΥΤΧ εάν έχει φτάσει πρόσφατα στο κράτος μέλος αποστολής. Αυτή η κατάσταση έχει γίνει ακόμη πιο αμφιλεγόμενη μετά το ξέσπασμα του ρωσικού πολέμου στην Ουκρανία. Οι Ουκρανοί που απολαμβάνουν προσωρινής προστασίας σε ένα κράτος μέλος, έχουν το δικαίωμα να διαμένουν και να εργάζονται εκεί νόμιμα χωρίς άδεια εργασίας. Δεν υπάρχει ούτε κατ'ελάχιστο ιστορικό εργασίας στον (τώρα νέο) συνήθη τόπο εργασίας τους προτού αποσπασθούν σε άλλο κράτος μέλος. Υπάρχουν ακόμη και αμφιβολίες εάν απαιτείται η υπαγωγή τους στη νομοθεσία κοινωνικής ασφάλισης 30 ημέρες πριν από την απόσπαση, εάν δηλαδή υπάγονται στη νομοθεσία του κράτους μέλους αποστολής κατά την απόσπαση. Καθώς αυτή η παράγραφος εισήχθη ως μέτρο κατά των συχνών αλλαγών της ισχύουσας νομοθεσίας και κατά της δόλιας κατάχρησης των αρχών συντονισμού μέσω αντίστροφης καταχώρησης. Είναι ασφαλές να πούμε ότι η Ουκρανία δεν είναι πλέον ο συνήθης τόπος εργασίας τους, καθώς δεν είναι ούτε ελεύθεροι ούτε ασφαλείς να επιστρέψουν εκεί.

Παρόλα αυτά, το κράτος μέλος παρέχει προσωρινή προστασία τον συνήθη τόπο εργασίας του εάν αποσπαστεί σε άλλο κράτος μέλος αμέσως μετά την πρόσληψη; Η απάντηση σε αυτό το ερώτημα είναι θετική. Στην περίπτωση αδιαμφισβήτητης έλλειψης ξεκάθαρων δεικτών, πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στη βούληση του εργαζόμενου. Η αντικειμενική του επιθυμία να γίνει ένα συγκριμένο κράτος μέλος ο συνήθης τόπος εργασίας του, αποτελεί και την βάση του αιτήματός του για προσωρινή προστασία σε αυτό το κράτος μέλος.

Όλες οι εκθέσεις της χώρας μας τονίζουν τον κυρίαρχο ρόλο της **μη δηλωμένης εργασίας** των φροντιστών - όχι μόνο των υπηκόων τρίτων χωρών αλλά και των πολιτών της ΕΕ. Πράγματι, η μη δηλωμένη άμεση απασχόληση ενός φροντιστή από μια χώρα με χαμηλούς μισθούς σε συνδυασμό με την παροχή στέγης και διαβίωσης είναι μακράν η πιο διαδεδομένη μορφή απόκτησης των υπηρεσιών



φροντίδας. Η αδήλωτη εργασία των φροντιστών επισημάνθηκε επίσης ως το σοβαρότερο άλυτο πρόβλημα με αρνητικές επιπτώσεις στην ασφάλεια και την ποιότητα των υπηρεσιών περίθαλψης. Όχι μόνο στρεβλώνει την αγορά, αλλά πολύ συχνά οδηγεί στην εκμετάλλευση ή κατάχρηση των δικαιωμάτων των φροντιστών ως εργαζόμενων, μεταθέτοντας την ευθύνη και τον κίνδυνο της παράνομης απασχόλησης από τον εργοδότη στον φροντιστή. Η έρευνα για την αδήλωτη εργασία στον τομέα αυτό είναι πολύ περιορισμένη. Η φύση της αδήλωτης εργασίας είναι τέτοια ώστε δεν υπάρχουν στατιστικά δεδομένα και επομένως μπορεί να εκτιμηθεί μόνο με βάση δευτερογενών δεικτών. Στην περίπτωση των υπηρεσιών φροντίδας, ένας τέτοιος καλός δείκτης είναι ο αριθμός των ατόμων που λαμβάνουν το επίδομα φροντίδας σε ένα δεδομένο κράτος μέλος σε σύγκριση με τον αριθμό των δηλωμένων φροντιστών. Ο αριθμός των δηλωμένων φροντιστών μπορεί επίσης να εκτιμηθεί μόνο με βάση τον αριθμό των εγγράφων A1 που εκδίδονται με το γράμμα Q στον τύπο δραστηριότητας NACE: κοινωνική βοήθεια και κοινωνική εργασία.

Η ανάλυση του 2021 με βάση τη διασταύρωση του αριθμού των βεβαιώσεων PD-A1 που εκδόθηκαν από τον αρμόδιο φορέα κοινωνικής ασφάλισης στην Πολωνία (ZUS) για τις υπηρεσίες φροντίδας και τον αριθμό των δικαιούχων του επιδόματος φροντίδας στη Γερμανία έδειξε ότι οι φροντιστές με έγκυρο το PD-A1 καλύπτουν μόνο το 10% της ζήτησης για υπηρεσίες φροντίδας κατ'οίκον<sup>9</sup>. Σημαίνει ότι το 90% αφορά άτυπη φροντίδα και αδήλωτη εργασία. Δυστυχώς είναι αδύνατο να εκτιμηθεί το μέγεθος της άτυπης φροντίδας. Ωστόσο, είναι ασφαλές να πούμε, βάσει αυτής της έρευνας, ότι στις υπηρεσίες φροντίδας κατ'οίκον στη Γερμανία κυρίαρχο ρόλο έχει η αδήλωτη άμεση απασχόληση φροντιστών. Όπως δείχνουν οι εκθέσεις της Γερμανίας και της Πολωνίας, ο παράγοντας που τροφοδοτεί τη μη δηλωμένη εργασία είναι η νομική προστασία των ιδιωτικών νοικοκυριών που εμποδίζει τους επιθεωρητές εργασίας και τους τελωνειακούς επιθεωρητές να εισέλθουν στους χώρους όπου παρέχεται η περίθαλψη χωρίς τη συγκατάθεση του ιδιοκτήτη. Πράγματι, οι πάροχοι υπηρεσιών αναφέρουν ότι ο έλεγχος βασίζεται πάντα σε έγγραφα και ποτέ στις πραγματικές συνθήκες εργασίας και διαβίωσης των φροντιστών.

Οι εκθέσεις των χωρών της Ολλανδίας, της Ιταλίας, της Ισπανίας και της Σλοβενίας επισημαίνουν επίσης τη μη δηλωμένη εργασία ως το σοβαρότερο πρόβλημα στην παροχή υπηρεσιών φροντίδας.

Απόσπαση εργαζομένων. Η προσεκτική ανάλυση αυτών των δημοφιλών μοντέλων οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, παρά το πρόσθετο κόστος που σχετίζεται με την απόσπαση εργαζομένων, η διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών φροντίδας κατ'οίκον είναι ασφαλέστερη για τους πιο ευάλωτους: τους ηλικιωμένους και τους

---

<sup>9</sup>Benio M. – Διασυνοριακή φροντίδα ηλικιωμένων. Προσφορά στην Πολωνία, ζήτηση στη Γερμανία – Ανάλυση της Γκρίζας Ζώνης. Έγγραφο εργασίας ELM1 2021.

φροντιστές. Στην επόμενη ενότητα ρίχνουμε μια πιο προσεκτική ματιά στους παράγοντες της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών φροντίδας κατ'οίκον από τρίτες χώρες. Ζητήσαμε από εθνικούς εμπειρογνώμονες να περιγράψουν τους παράγοντες, να αναλύσουν τα (ενίοτε) συγκρουόμενα συμφέροντά τους και τους τρόπους μετριασμού αυτών των συγκρούσεων. Και εδώ είναι η εικόνα.

## Συμμετέχοντες. Και ο ρόλος τους

3

### 3.1. Ηλικιωμένοι - άτομα που χρήζουν φροντίδα

Ο ηλικιωμένος ή ο ανάπηρος, είναι άτομα εξαρτώμενα λόγω γήρατος ή προβλημάτων υγείας. Επίσης, είναι τα άτομα που, χωρίς τη βοήθεια άλλων ανθρώπων, δεν είναι σε θέση να εκτελέσουν τις καθημερινές τους δραστηριότητες. Στη Γερμανία, υπάρχει ένα καθιερωμένο κριτήριο για τον προσδιορισμό του υποκειμενικού πεδίου αυτής της έννοιας, σύμφωνα με το οποίο το άτομο κατατάσσεται από τον πρώτο μέχρι τον πέμπτο βαθμό φροντίδας. ( pfleggrade ). Η υιοθέτηση του επίσημου πλαισίου της δικαστικής πρακτικής της Γερμανίας περί φροντίδας για τον προσδιορισμό του ποιος είναι ο ασθενής, έχει το πρόσθετο πλεονέκτημα ότι συνάδει με μια σαφή διάκριση μεταξύ νοσηλευτικής φροντίδας (Pflege) και συνοδευτικής φροντίδας (Betreuung). Το πρώτο περιλαμβάνει δραστηριότητες ιατρικής φύσης, όπως η δοσολογία φαρμάκων, οι ενέσεις, η αλλαγή επιδέσμων ή η διεξαγωγή ασκήσεων αποκατάστασης. Φυσικά, δεν χρειάζονται όλα τα άτομα συνοδευτική φροντίδα. Μπορούμε πολύ προσεκτικά να υποθέσουμε ότι για τους χρήστες που ανήκουν στο βαθμό φροντίδας 3, 4, και 5 απαραίτητη η συνεχής συνοδευτική φροντίδα.

Η ζήτηση για υπηρεσίες φροντίδας κατ'οίκον είναι αποτέλεσμα του γεγονότος ότι οι εργαζόμενοι στη νοσηλευτική φροντίδα πραγματοποιούν επισκέψεις στο σπίτι, μόνο όταν είναι απαραίτητο γιανοσηλευτικούς (ιατρικούς) λόγους, οι οποίοι ορίζουν την συχνότητα και τη διάρκεια των επισκέψεων. Για το λόγο αυτό, η φροντίδα κατ'οίκον και η νοσηλευτική φροντίδα αποτελούν διαφορετικά είδη υπηρεσιών που θα πρέπει να αλληλοσυμπληρώνονται. Ενώ η υπηρεσία φροντίδας φέρνει ανακούφιση από τον πόνο, η κατ'οίκον φροντίδα βοηθάει στη διατήρηση της ποιότητας της καθημερινής ζωής.

Αυτό που ενδιαφέρει έναν ηλικιωμένο είναι να έχει μια αξιοπρεπή ποιοτική υποστήριξη σε καθημερινές δραστηριότητες, όπως περπάτημα, φαγητό, πλούσιμο, χρήση τουαλέτας, προετοιμασία φαγητού, ψώνια, διάβασμα, κοινωνικοποίηση. Όλα αυτά πρέπει να παρέχονται σε προσιτή τιμή. Οι ηλικιωμένοι αναμένουν συνεχή 24ωρη παρουσία του ίδιου φροντιστή, ο οποίος θα μιλάει τη γλώσσα τους.

Δεν θα τους πείραζε αν ένας φροντιστής έχει και άλλες οικιακές δεξιότητες και εύκολα αποδέχεται να κάνει «μικρές χάρες» αναφορικά με κάποιες δραστηριότητες όπως καθάρισμα σπιτιού, καθάρισμα παραθύρων, κηπουρική, επισκευές σπιτιού,



οδήγηση, φύλαξη εγγονιών (ως νταντά) κ.λπ. Παρέχουν πρόθυμα ένα δωμάτιο στον φροντιστή και πρόσβαση σε μπάνιο, κουζίνα, τηλεόραση και διαδίκτυο. Αυτές οι παροχές σε είδος παρέχονται συνήθως δωρεάν και επιπλέον της αμοιβής. Στο κράτος μέλος αποστολής, αυτές οι παροχές σε είδος θα μπορούσαν να θεωρηθούν φορολογητέο εισόδημα. Η ευρωπαϊκή νομοθεσία επιτρέπει οι παροχές αυτές να υπόκεινται στην εθνική νομοθεσία και ενδέχεται να διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών.

Όποιο κι αν είναι το μοντέλο και η πηγή χρηματοδότησης της υπηρεσίας φροντίδας κατ'οίκον, πρέπει να τονιστεί ότι το άτομο που χρειάζεται περίθαλψη, αποκαλούμενο εδώ ως ηλικιωμένο λόγω έλλειψης καλύτερης έκφρασης, είναι ο πιο ευάλωτος παράγοντας στο χώρο των υπηρεσιών φροντίδας κατ'οίκον. Η αξιοπρέπεια και η άνεση που πρέπει να έχει στη ζωή του, παρά το προχωρημένο της ηλικίας του ή/και την υγεία του εξαρτώνται από όλους τους άλλους παράγοντες. Ένας ηλικιωμένος εξαρτάται άμεσα από τον φροντιστή, τις δεξιότητές του, την υπομονή, την προσωπική του στάση.

### 3.2. Φροντιστής (ΥΤΧ)

Η κατάσταση του φροντιστή ΥΤΧ διαφέρει από χώρα σε χώρα για δύο λόγους. Στην περίπτωση της Γερμανίας, της Ολλανδίας και της Πολωνίας ο φροντιστής που βοηθά στην καθημερινή ρουτίνα (μη ιατρική δραστηριότητα) δεν έχει ρυθμιστεί νομικά, εάν και είναι ένα αναγνωρισμένο επάγγελμα. Στην περίπτωση της Σλοβενίας, της Ιταλίας και κυρίως της Ισπανίας, δεν υπάρχει διάκριση μεταξύ ιατρικής φροντίδας (την οποία προσφέρει το νοσηλευτικό προσωπικό) και μη ιατρικής (βοηθητικής) φροντίδας. Επιπλέον, στην Ιταλία και την Ισπανία οι συλλογικές συμβάσεις διαδραματίζουν πολύ σημαντικότερο ρόλο στη διαμόρφωση των συνθηκών εργασίας (και ιδιαίτερα των αποδοχών) για όλα τα επαγγέλματα. Το προσωπικό πεδίο εφαρμογής των συλλογικών συμβάσεων εργασίας επεκτείνεται επομένως σε μη ρυθμιζόμενα «παρόμοια» επαγγέλματα.

Ως αποτέλεσμα αυτού, το επάγγελμα του φροντιστή θα μπορούσε να ταξινομηθεί ως το πλησιέστερο στο επάγγελμα του νοσηλευτή και να καλύπτεται από τη συλλογική σύμβαση για τους νοσηλευτές. Αυτό προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, την αναγνώριση των προσόντων των νοσηλευτών – που είναι η δυσκολότερη προϋπόθεση που πρέπει να πληρούν οι ΥΤΧ, όπως αναφέρεται στις εκθέσεις των χωρών της Ισπανίας, της Ιταλίας, της Σερβίας και της Σλοβενίας. Στην περίπτωση της Ιταλίας, αυτό οδηγεί σε μικρό αριθμό εργαζομένων ΥΤΧ σε υπηρεσίες φροντίδας, αλλά στην περίπτωση της Ισπανίας, οι ΥΤΧ προσλαμβάνονται επίσημα ως οικιακοί βοηθοί και επίσημα καλύπτονται από την συλλογική σύμβαση για οικιακούς βοηθούς. Στη συνέχεια, τα καθήκοντά τους επεκτείνονται σταδιακά στη φροντίδα των ηλικιωμένων μελών μιας οικογένειας, μερικές φορές και στη φύλαξη παιδιών.

Αυτό ήταν ένα απροσδόκητο και ενδιαφέρον εύρημα της συγκριτικής ανάλυσης: στη Γερμανία οι ΥΤΧ που προσλαμβάνονται ως φροντιστές επιβαρύνονται

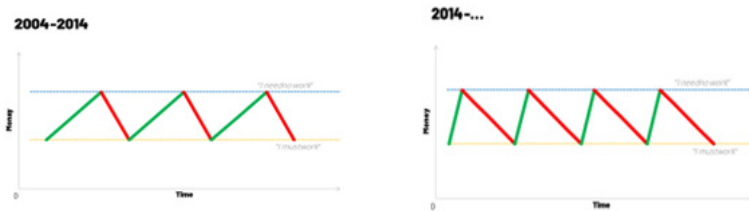
σταδιακά με οικιακές εργασίες, ενώ στην Ισπανία τα καθήκοντα του οικιακού βοηθού επεκτείνονται σταδιακά στη φροντίδα των ηλικιωμένων.

Η έρευνά μας δείχνει σημαντικές διαφορές στο μέσο προφίλ των φροντιστών πολιτών της ΕΕ και των ΥΤΧ. Οι φροντιστές είναι κυρίως γυναίκες και εδώ τελειώνουν οι ομοιότητες. Οι πολίτες της ΕΕ είναι στα πενήντα τους ενώ οι υπήκοοι τρίτων χωρών ανήκουν σε διάφορες ηλικιακές ομάδες από είκοσι έως εξήντα ετών. Όσον αφορά το κίνητρο να αναλάβουν μια εργασία ως μόνιμος φροντιστής σε άλλη χώρα, οι φροντιστές ΥΤΧ μοιάζουν σήμερα με τους φροντιστές από κράτη μέλη της Κεντρικής και Ανατολικής ΕΕ πριν από δεκαπέντε χρόνια. Ήταν άνθρωποι που αναγκάστηκαν λόγω της οικονομικής κατάστασης να αναζητήσουν οποιαδήποτε δουλειά στο εξωτερικό. Οι άντρες πήγαιναν στη χειρωνακτική εργασία και οι γυναίκες ως οικιακές βοηθοί (νοικοκυρές) και ανειδίκευτοι φροντιστές. Αυτά είναι τα κίνητρα των ΥΤΧ σήμερα. Νοικοκυρές από το Εκουαδόρ, την Κολομβία, την Ονδούρα έρχονται στην Ισπανία και γίνονται φροντιστές. Ανεπίδηκτοι εργαζόμενοι από τη Βόρεια Μακεδονία, την Αλβανία, τις χώρες της Βόρειας Αφρικής έρχονται στην Ιταλία και την Ελλάδα λόγω οικονομικών αναγκών και αναλαμβάνουν οποιαδήποτε θέση εργασίας. Σέρβες νοσοκόμες πηγαίνουν στη Σλοβενία και βρίσκουν δουλειά εκεί και στη συνέχεια αποσπώνται σε άλλα κράτη μέλη ως φροντιστές. Παρόμοιο μοτίβο χρησιμοποιείται στην περίπτωση Ουκρανών γυναικών που προσλαμβάνονται στην Πολωνία και αποστέλλονται στη Γερμανία.

Όλες αυτές οι κατευθύνσεις της εργασιακής μετανάστευσης καθοδηγούνται από τις εισοδηματικές διαφορές, την κακή οικονομική κατάσταση, συμπεριλαμβανομένης της υψηλής ανεργίας και τις ελλείψεις συγκεκριμένων επαγγελματιών στην ΕΕ. Η πιο πρόσφατη κινητήρια δύναμη είναι η φυγή από τον πόλεμο στην Ουκρανία.

Στην περίπτωση υπηκόων της ΕΕ από κράτη μέλη της Κεντρικής και Ανατολικής ΕΕ, συχνά αναζητούν περιστασιακή εργασία ή πρόσθετο εισόδημα στο χώρο των υπηρεσιών φροντίδας κατ' οίκον. Πρόθυμοι προς αναζήτηση τέτοιου είδους εργασίας είναι οι υπαλλήλους του δημόσιου τομέα (δάσκαλοι, κοινωνικοί λειτουργοί, νοσηλεύτες) που έχουν δουλειά στην πατρίδα τους αλλά ο χαμηλός μισθός τους δεν επαρκεί για να καλύψει τις ανάγκες τους. Έτσι κατά καιρούς παίρνουν άδεια άνευ αποδοχών και πηγαίνουν στη Γερμανία για μερικές εβδομάδες συμπληρώνοντας τον οικογενειακό τους προϋπολογισμό με την αμοιβή τους ως φροντιστές. Η δεύτερη ομάδα είναι οι πρόωροι συνταξιούχοι που είναι ακόμη ενεργοί. Η τρίτη και όλο και αυξανόμενη ομάδα αποτελείται από άτομα που εργάζονται αποκλειστικά ως φροντιστές και μόνο στο εξωτερικό, αλλά για μεγάλα χρονικά διαστήματα πριν επιστρέψουν στην κατοικία τους. Το εισόδημα που αποκτούν στο εξωτερικό είναι αρκετό για να ζήσουν μια άνετη ζωή και να αφοσιωθούν μόνο στην οικογένεια, τα ταξίδια ή τα χόμπι τους. Τα χρονικά διαστήματα μεταξύ των περιόδων απασχόλησης είναι όλο και μεγαλύτερα, ενώ όλο και μικρότερα είναι τα διαστήματα απασχόλησης.

## Εικ. 1. Αναθέσεις και διαστήματα κατ' οίκον φροντίδας



Πηγή: Δεδομένα από πάροχο υπηρεσιών φροντίδας κατ' οίκον από την Πολωνία.

Με βάση τα στοιχεία του Πολωνού παρόχου υπηρεσιών, ο μέσος αριθμός ημερών παραμονής ενός μεμονωμένου φροντιστή στο νοικοκυριό του ηλικιωμένου αυξανόταν από 53 σε 59 ημέρες τα έτη 2011-2013 και στη συνέχεια μειώθηκε σταθερά φτάνοντας τις 49,6 ημέρες το 2019. Τον πρώτο χρόνο της πανδημίας COVID-19 (2020), σημειώθηκε απότομη αύξηση της διάρκειας της ανάθεσης σε 55 ημέρες. Οι αρχικοί περιορισμοί στη διέλευση των συνόρων και η υποχρεωτική καραντίνα είχαν προκαλέσει λιγότερο συχνές επιστροφές στο σπίτι και παράταση της περιόδου παραμονής στο σπίτι των ηλικιωμένων. Φάνηκε επίσης να συνάδει με τη γενική σύσταση για περιορισμό της κινητικότητας και ταυτόχρονα δεν έθετε σε κίνδυνο τη συνέχεια της φροντίδας των ηλικιωμένων.

Στην έρευνα για αυτό το έργο ρωτήσαμε φροντιστές από την ΕΕ και από τρίτες χώρες σχετικά με την ετοιμότητά τους να αναλάβουν περισσότερα καθήκοντα με την ίδια ή μεγαλύτερη αμοιβή και εάν θα επέκτειναν τη διάρκεια της αποστολής τους. Συγκρίθηκαν οι απαντήσεις των αποσπασμένων φροντιστών στην ΕΕ και των ΥΤΧ. Σε περίπτωση πρόσθετων καθηκόντων (π.χ. φροντίδα δύο ηλικιωμένων στο ίδιο νοικοκυριό) οι απαντήσεις ήταν παρόμοιες, αλλά οι ΥΤΧ ήταν λιγότερο πρόθυμοι να παρατείνουν τη διάρκεια της απασχόλησής τους.

Το συμπέρασμα είναι ότι οι φροντιστές ΥΤΧ εκτιμώνται όχι τόσο για το ότι είναι φθηνότεροι αλλά για το ότι είναι πιο ευέλικτοι. Ταυτόχρονα συνήθως έχουν χαμηλότερες γλωσσικές δεξιότητες. Εξάιρεση αποτελεί η Ισπανία ως χώρα υποδοχής για προφανή λόγο που είναι ότι οι ΥΤΧ έρχονται στην Ισπανία από ισπανόφωνες χώρες της Νότιας και Λατινικής Αμερικής και μιλούν ισπανικά.

Όλες οι εκθέσεις των χωρών δείχνουν ότι η ευαισθητοποίηση σχετικά με τα δικαιώματα των εργαζομένων, ειδικά όταν πρόκειται για απόσπαση εργαζομένων, είναι πολύ χαμηλή σε όλους τους κατ' οίκον φροντιστές, αλλά λόγω των γλωσσικών δυσκολιών (βλ. ισπανική εξαίρεση) η νομική επίγνωση είναι χαμηλότερη μεταξύ ΥΤΧ σε σχέση με τους φροντιστές της ΕΕ. Εάν οι ΥΤΧ διαθέτουν επίσημα τα προσόντα που προβλέπονται για τις νοσοκόμες ή τους αδειούχους φροντιστές, τους επαγγελματίες αποκατάστασης κ.λπ. στη χώρα καταγωγής τους, τα προσόντα τους δεν αναγνωρίζονται σχεδόν ποτέ στο κράτος μέλος της ΕΕ, χωρίς καμία διάκριση μεταξύ των άμεσα απασχολούμενων και αποσπασμένων φροντιστών.

Το παράδοξο αυτού του πολύ ιδιαίτερου χαρακτηριστικού είναι ότι οι ΥΤΧ συχνά

εκτιμώνται και τους ζητούν περισσότερο οι ηλικιωμένοι και οι οικογένειές τους, καθώς μπορεί να μην είναι αναγνωρισμένοι και να μην έχουν άδεια, αλλά είναι πολύ έμπειροι και ικανοί νοσηλευτές. Αναλαμβάνουν την παροχή υπηρεσιών φροντίδας κατ'οίκον με αμοιβή σύμφωνα με τα πραγματικά τους προσόντα. Αυτό το συμπέρασμα επιβεβαιώνεται στις εκθέσεις της Σερβίας και της Σλοβενίας: Η φυγή εξειδικευμένου ιατρικού προσωπικού, που αποδέχεται θέσεις εργασίας στα κράτη μέλη υποδοχής κατώτερες των προσόντων τους, αποτελεί σοβαρό κίνδυνο για τα συστήματα υγειονομικής περίθαλψης των χωρών μελών ή των χωρών καταγωγής των ΥΤΧ.

### 3.3. Οικογένεια

Η οικογένεια ενός ατόμου που χρειάζεται φροντίδα είναι ένας πολύ σημαντικός παράγοντας. Επωφελούνται έμμεσα από την υπηρεσία φροντίδας κατ'οίκον - διασφαλίζοντας ότι το μέλος της οικογένειάς τους είναι ασφαλές και φροντισμένο. Επωφελούνται άμεσα με την απαλλαγή ως προς το ηθικό καθήκον και την οικονομική υποχρέωση να φροντίζουν προσωπικά το ηλικιωμένο άτομο της οικογένειας. Η ίδια η παρουσία των φροντιστών αποφορτίζει τα εργαζόμενα μέλη της οικογένειας (συνήθως γυναίκες) που θα έπρεπε να μειώσουν την επαγγελματική τους δραστηριότητα (και κατ'επέκταση τα έσοδά τους) ή απλώς να εγκαταλείψουν τη δουλειά για να φροντίσουν προσωπικά το ηλικιωμένο άτομο που χρήζει φροντίδας. Συνήθως εκτελούν εργασία με υψηλότερη προστιθέμενη αξία σε σχέση με την εργασία του φροντιστή, επομένως και η οικονομία του κράτους μέλους υποδοχής επωφελείται επίσης από την παρουσία ενός φροντιστή ΥΤΧ.

Με μια πρώτη ματιά το συμφέρον της οικογένειας και του ηλικιωμένου είναι το ίδιο. Αλλά πολύ συχνά υπάρχουν και αντικρουόμενα συμφέροντα. Τα μέλη της οικογένειας συμμετέχουν συχνά στη χρηματοδότηση των υπηρεσιών αυτών και μερικές φορές - αντίθετα με τις προτιμήσεις των ηλικιωμένων - ενδιαφέρονται περισσότερο για την ποσότητα (συνέχεια) παρά για την ποιότητα της υπηρεσίας - Ενδιαφέρονται για 24ωρη ετοιμότητα για εργασία.

Θα ήθελαν οι φροντιστές να ασχολούνται με οικιακές δουλειές, καθαρισμό, μαγείρεμα για όλη την οικογένεια, κηπουρική, φύλαξη παιδιών, βόλτα τον σκύλο και όλες τις άλλες οικιακές εργασίες.

### 3.4. Δόλιοι πάροχοι υπηρεσιών

Οι εκθέσεις των χωρών επισημαίνουν ότι η αδήλωτη εργασία είναι το μεγαλύτερο πρόβλημα στις υπηρεσίες φροντίδας κατ'οίκον. Ξεκινάμε την περιγραφή των παρόχων υπηρεσιών με παράνομα μοντέλα οργάνωσης των υπηρεσιών. **Ο ανεξάρτητος φροντιστής** μπορεί να συνάψει απευθείας σύμβαση με το ηλικιωμένο άτομο της οικογένειας και να γίνει πάροχος υπηρεσιών. Ένας φροντιστής μπορεί να προσληφθεί απευθείας βάσει σύμβασης εργασίας με έναν ηλικιωμένο ή την οικογένειά του. Οι περισσότεροι από τους μη δηλωμένους εργαζομένους έχουν συμβάσεις αλλά μόνο σε προφορική μορφή. Χρησιμοποιείτε η έκφραση έργο χωρίς συμβόλαιο, η οποία δεν είναι ακριβής, αλλά είναι ευρέως διαδεδομένη έκφραση.

Δεν είναι απολύτως σωστή αλλά και ούτε ακριβής. Το ότι δεν έχουν έγγραφη σύμβαση δεν σημαίνει ότι δεν έχουν συμφωνήσει για την ουσία των αμοιβαίων υποχρεώσεων, δηλαδή τις υπηρεσίες φροντίδας, την αμοιβή, τη διαμονή. Άρα η αδήλωτη εργασία ξεκινά από την έλλειψη γραπτής συμφωνίας. Οι φροντιστές ωθούνται στη μαύρη αγορά για πολλούς θεσμικούς λόγους. Πρώτον, ένας ΥΤΧ θα χρειαζόταν άδεια εργασίας, για την οποία ο ηλικιωμένος ή η οικογένειά του/της θα πρέπει να υποβάλουν αίτηση στην τοπική αρχή απασχόλησης, αποδεικνύοντας ότι δεν υπάρχουν πολίτες της ΕΕ πρόθυμοι να αναλάβουν τη συγκεκριμένη δουλειά. Ταυτόχρονα, ο κίνδυνος να κατηγορηθεί για παράνομη απασχόληση είναι σχετικά χαμηλός, δεδομένης της προστασίας της ιδιωτικής περιουσίας από τυχόν έρευνα της επιθεώρησης εργασίας ή την υπηρεσία μετανάστευσης. Ένας φροντιστής ΥΤΧ χωρίς άδεια εργασίας γίνεται «συνεργός στο έγκλημα» ή/ και –όπως στη Γερμανία– παράνομος κάτοικος που κινδυνεύει να απελαθεί με απαγόρευση εισόδου για 2-5 χρόνια. Θα πρέπει μάλλον να αντιμετωπίζονται ως θύματα εμπορίας ανθρώπων.

Τελευταίο αλλά εξίσου σημαντικό, το κόστος τέτοιων υπηρεσιών μπορεί να είναι χαμηλότερο για την οικογένεια και η αμοιβή μπορεί να είναι υψηλότερη, καθώς δεν καταβάλλονται δημόσια τέλη (φόροι και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης). Σημαντική παρενέργεια είναι ότι ο παράνομα απασχολούμενος ΥΤΧ δεν έχει ασφάλιση υγείας ούτε κοινωνική ασφάλιση.

Το μοντέλο αδήλωτης εργασίας που περιγράφεται παραπάνω δεν ανταποκρίνεται στις ανάγκες ενός ηλικιωμένου. Ένας φροντιστής δεν θα μπορεί να παρέχει 24ωρη φροντίδα συνεχόμενα έως ότου ο ηλικιωμένος θα πάψει να τη χρειάζεται μετά το θάνατό του. Επίσης, οι μη δηλωμένοι φροντιστές χρειάζονται πληροφορίες για πιθανούς πελάτες, αντικατάσταση σε περίπτωση που αρρωστήσουν ή θα ήθελαν να κάνουν ένα διάλειμμα για να επισκεφθούν την οικογένειά τους, το σπίτι τους. Όλα αυτά τα προβλήματα μπορούν να λυθούν από ψεύτικους μεσάζοντες, ψεύτικους παρόχους υπηρεσιών και εικονικές εταιρείες. Πρόκειται για διασυνοριακούς οργανισμούς που διευκολύνουν τις πρακτικές απάτης στον τομέα των υπηρεσιών φροντίδας.

**Παράνομος ενδιάμεσος** είναι αυτός που, για λογαριασμό ηλικιωμένων και οικογενειών, στρατολογεί γυναίκες, υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν στην επικράτεια κράτους μέλους αποστολής ή ακόμη και απευθείας από το έδαφος τρίτης χώρας. Οι υπεύθυνοι προσλήψεων συχνά διαφημίζονται σε διαδικτυακά φόρουμ, που ιδρύονται και συντονίζονται από άλλους συμμετέχοντες εκτός της χώρας, για την φροντίδα ηλικιωμένων ατόμων. Πολλοί υποψήφιοι φροντιστές επιλέγουν σκόπιμα και συνειδητά να εργαστούν στη μαύρη αγορά γιατί θεωρούν ότι είναι η πιο συμφέρουσα επιλογή. Άλλοι είναι πεπεισμένοι ότι πρόκειται για νόμιμη προσφορά εργασίας. Όπως και κάθε άλλη απάτη στο διαδίκτυο, έτσι και αυτή φαίνεται πολύ πιστική.

**Εικονική εταιρεία** – μια επιχειρηματική δραστηριότητα που εδρεύει στο κράτος μέλος αποστολής αποκλειστικά με σκοπό τη δημιουργία της ψευδαίσθησης της

νόμιμης απασχόλησης. Δεν παρέχουν καμία υπηρεσία στη χώρα της επίσημης εγκατάστασης, επειδή χρησιμεύουν μόνο ως κάλυψη για την επιχείρηση.

Συνήθως ελέγχονται από διευθυντές από το κράτος μέλος υποδοχής, αν και οι επίσημοι ιδιοκτήτες τους μπορεί να είναι μέλη της οικογένειάς τους ή μισθωμένοι φεύτικοι ιδιοκτήτες που έχουν δικαίωμα εγκατάστασης.

Οι ειδικοί ισχυρίζονται ότι οι ιδιοκτήτες αυτών των δύο τύπων εικονικών επιχειρήσεων σχεδιάζουν αρχικά να προσλάβουν νόμιμα φροντιστές τρίτων χωρών, αλλά με την πάροδο του χρόνου συνειδητοποιούν ότι δεν θα μπορούν να πληρούν τις προϋποθέσεις που απαιτούνται από το δίκαιο της ΕΕ και τη νομοθεσία του κράτους μέλους υποδοχής και ότι η νόμιμη απόσπαση ενός φροντιστή ΥΤΧ είναι πολύ περίπλοκη. Σταδιακά, βήμα-βήμα, αρχίζουν να ξεφεύγουν από το πλαίσιο του νόμου, και τους διευκολύνει η υπαρκτή αίσθηση ατιμωρησίας. Στην αρχή, σταματούν να υποβάλουν αίτηση για τα έντυπα PD-A1, τα οποία σας επιτρέπουν να καταβάλουν τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης των υπαλλήλων που είναι αποσπασμένοι στα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών αποστολής και, τέλος, σταματούν να δηλώνουν τους αποσπασμένους ΥΤΧ για κοινωνική ασφάλιση και σταματούν να καταβάλουν εισφορές. Μια τέτοια αλλαγή είναι δύσκολο να εντοπιστεί από έναν φροντιστή, ο οποίος είναι πεπεισμένος για τη νόμιμη απασχόλησή του και την κοινωνική του ασφάλιση. Μέχρι πρόσφατα, η πλαστογραφία του PD-A1 ήταν πολύ πιο εύκολη από το να υποβάλεις αίτησης για έκδοση γνησίου. Η ψηφιοποίηση και ο συντονισμός του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης με την εισαγωγή του ESSI (Ευρωπαϊκό Σύστημα Ανταλλαγής Πληροφοριών Κοινωνικής Ασφάλισης) και η σταδιακή πρόσβαση των αρμόδιων φορέων σε αυτό το σύστημα θα καταστήσει ευκολότερο τον εντοπισμό της πλαστογραφίας.

Από την 1η Απριλίου 2022 το πολωνικό ίδρυμα κοινωνικής ασφάλισης (ZUS) εισήγαγε πλήρως την ψηφιακή διαδικασία αίτησης σε συνδυασμό με την ανοιχτή πρόσβαση στην εφαρμογή που ελέγχει την εγκυρότητα του έντυπου PD-A1. Ένας φροντιστής, ένας τελωνειακός υπάλληλος, ένας επιθεωρητής εργασίας μπορεί να εισαγάγει τον μοναδικό αριθμό του εν λόγω PD-A1 εντύπου και να επαληθεύσει ψηφιακά την εγκυρότητά του. Είναι πολύ πιο δύσκολο να πλαστογραφηθεί ένα ψηφιακό PD-A1. Το πρόβλημα μπορεί να έγκειται στην ανεπαρκή πρόσβαση στο διαδίκτυο από τα όργανα ελέγχου των κρατών μελών υποδοχής, ιδίως όταν ο έλεγχος γίνεται επιτόπου. Και φυσικά, αυτή η ψηφιακή λύση δεν λύνει το πρόβλημα της περιορισμένης δυνατότητας εισόδου στην ιδιωτική κατοικία του ηλικιωμένου ατόμου.

Δυστυχώς, τα υποκαταστήματα των εταιρειών δεν εντοπίζονται με αποτελεσματικό τρόπο. Τα όργανα ελέγχου δεν διαθέτουν αποτελεσματικά εργαλεία που θα το επέτρεπαν. Οι αδήλωτοι φροντιστές ΥΤΧ είναι «άορατοι» για τους ελεγκτικούς φορείς. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, οι εικονικές εταιρείες να αυξάνονται. Προκειμένου να γίνουν αξιόπιστοι, συστήνονται σαν να λειτουργούν καθόλα νόμιμα – έχουν πολύχρωμες ιστοσελίδες που δίνουν την εντύπωση της επάρκειας και της νομικής τους υπόστασης. Στην πραγματικότητα, η έδρα τους είναι εγγεγραμμένη



σε εικονικές διευθύνσεις και οι δραστηριότητές τους περιορίζονται μόνο στη στρατολόγηση και τη διαβίβαση των δεδομένων των υποψηφίων στα κεντρικά γραφεία του κράτους μέλους υποδοχής, των οποίων η νόμιμη δραστηριότητα είναι η αναζήτηση πελατών.

**Η ψευδής αυτοαπασχόληση** είναι μια βολική και φθηνότερη εναλλακτική λύση αναφορικά με τη μη δηλωμένη απασχόληση. Ωστόσο, προορίζεται σχεδόν αποκλειστικά για τους πολίτες της ΕΕ, καθώς μόνο αυτοί απολαμβάνουν την ελευθερία εγκατάστασης και την ελευθερία παροχής υπηρεσιών. Πρόκειται για μια πολύ σημαντική ομάδα συμμετεχόντων στον τομέα της κατ' οίκον φροντίδας, οπότε πρέπει να τους αναφέρουμε εδώ. Ωστόσο, όχι στο πλαίσιο των ΥΤΧ. Η εγγραφή μιας επιχείρησης μπορεί να γίνει είτε στο κράτος μέλος αποστολής και στη συνέχεια ο πάροχος των υπηρεσιών και ένας φροντιστής μεταβαίνουν προσωρινά για να παράσχουν υπηρεσίες σε άλλο κράτος μέλος. Η πραγματική αυτοαπασχόληση θα απαιτούσε μια συνήθη δραστηριότητα στο κράτος μέλος αποστολής, η οποία στην περίπτωση των φροντιστών συμβαίνει σπάνια. Μια άλλη μορφή ψευδούς αυτοαπασχόλησης βασίζεται σε μια επιχειρηματική δραστηριότητα που έχει καταχωρηθεί επίσημα στο κράτος μέλος υποδοχής, αλλά με την ισχυρή υποστήριξη μιας εταιρείας η οποία παρέχει διευκολύνσεις στο επιχειρηματικό κομμάτι, προσλαμβάνει τον φροντιστή, παρακολουθεί τη διαδικασία εγγραφής, τις φορολογικές δηλώσεις, την κοινωνική ασφάλιση, τη λογιστική υποστήριξη και όλες τις άλλες διοικητικές διατυπώσεις, στη συνέχεια εξασφαλίζει πελάτες, υπαγορεύοντας τον τόπο και τη διάρκεια των υπηρεσιών παροχής φροντίδας κατ' οίκον. Αυτός ο τύπος ψευδούς αυτοαπασχόλησης είναι δύσκολο να εντοπιστεί, επειδή είναι σχεδόν αδύνατο να αποδειχθεί ότι ένας φροντιστής εξαρτάται από τον μεσάζοντα και επιχειρηματικό του εταίρο στον ίδιο βαθμό όπως ένας εργαζόμενος από τον εργοδότη του.

Η προσωρινή προστασία που παρέχεται στους εκτοπισμένους Ουκρανούς από τον πόλεμο ανοίγει την πρόσβαση όχι μόνο στην απασχόληση αλλά και στην οικονομική δραστηριότητα ως αυτοαπασχολούμενοι. Έτσι, η δεύτερη από τις παραπάνω περιγραφείσες μορφές ψευδούς αυτοαπασχόλησης αναμένεται να είναι προσβάσιμη σε ΥΤΧ με προσωρινή προστασία που παρέχεται στο κράτος μέλος κατοικίας ενός ηλικιωμένου ατόμου.

### 3.5. Γνήσιοι πάροχοι υπηρεσιών

Η αγορά αναφορικά με την προσφορά των υπηρεσιών κατ' οίκον φροντίδας αναπτύσσεται. Πρόκειται για εταιρείες που είναι εγκατεστημένες στην Πολωνία, τη Σλοβενία και άλλα κράτη μέλη της Κεντρικής και Ανατολικής ΕΕ που δεν εκπροσωπούνται σε αυτό το έργο, οι οποίες προσλαμβάνουν, εκπαιδεύουν και αποσπούν φροντιστές. Αναλαμβάνουν την πλήρη ευθύνη για τη συμμόρφωση με τη νομοθεσία σχετικά με την είσοδο και τη διαμονή των ΥΤΧ, τις συνθήκες εργασίας και διαβίωσης των φροντιστών και το σημαντικότερο - την ποιότητα και τη συνέχεια των υπηρεσιών. Όχι μόνο προσλαμβάνουν και απασχολούν φροντιστές, αλλά τους παρέχουν επαγγελματική κατάρτιση και εναρμονίζουν

τις δεξιότητές τους με τις ατομικές ανάγκες ενός ηλικιωμένου ατόμου. Συχνά συνεργάζονται με το χώρο της ιδρυματικής περίθαλψης του κράτους μέλους υποδοχής, συνειδητοποιώντας ότι η υπηρεσία τους είναι συμπληρωματική της υγειονομικής περίθαλψης και του συστήματος περίθαλψης ηλικιωμένων ατόμων. Προκειμένου να περιορίσουν τις αυξομειώσεις προσωπικού φροντίζουν το προσωπικό τους προσφέροντάς τους ουσιαστική υποστήριξη στην καθημερινή εργασία και την επαγγελματική τους εξέλιξη. Συνήθως είναι μεσαίου μεγέθους επιχειρήσεις. Οι μικροί πάροχοι υπηρεσιών δεν μπορούν να αντέξουν οικονομικά τη νομική υποστήριξη για τη διασφάλιση της πλήρους συμμόρφωσης. Στην περίπτωση των ΥΤΧ υπάρχουν πρόσθετες διατυπώσεις που σχετίζονται με την απασχόλησή τους, τη νόμιμη διαμονή και την απόσπασή τους σε άλλα κράτη μέλη στο πλαίσιο της παροχής υπηρεσιών. Αυτά τα περίπλοκα νομικά ζητήματα εξηγούνται στο επόμενο κεφάλαιο.

Ένας άλλος τύπος γνήσιας εταιρείας μέσω της οποίας είναι δυνατή η πρόσληψη και η απόσπαση φροντιστή ΥΤΧ είναι η **εταιρεία προσωρινής εργασίας**. Όπως έχει εξηγηθεί, το αντικείμενό τους δεν είναι οι υπηρεσίες φροντίδας, αλλά η πρόσληψη, η μίσθωση εργαζομένων και η μισθοδοσία. Ο πελάτης τους γίνεται χρήστης εργοδότης και είναι υπεύθυνος για την ποιότητα των υπηρεσιών φροντίδας.

### 3.6. Διαμεσολαβητές

Αυτές οι εταιρείες γνωρίζουν την αγορά και είναι υπεύθυνες για την εύρεση πελατών, για την ενημέρωσή τους για τις συνθήκες διαβίωσης που απαιτούνται από τους εσωτερικούς φροντιστές, για την επικοινωνία τους με τον αλλοδαπό πάροχο υπηρεσιών. Παρά το γεγονός ότι οι ουσιαστικές τους υπηρεσίες ολοκληρώνονται με την έναρξη παροχής των υπηρεσιών, συχνά αμείβονται καθ' όλη τη χρονική διάρκεια που παρέχονται αυτές οι υπηρεσίες. Ένα κοινό επιχείρημα που τίθεται στον δημόσιο διάλογο είναι ότι η εταιρεία παροχής υπηρεσιών από άλλο κράτος μέλος και ο τοπικός διαμεσολαβητής λαμβάνουν υψηλή προμήθεια. Για την υποστήριξη αυτού του επιχειρήματος, έχουν γίνει αναφορές για το τι πληρώνει ο ηλικιωμένος και τι λαμβάνει ένας φροντιστής. Ορισμένοι συγγραφείς ισχυρίζονται ότι η προμήθεια είναι 50%. Ταυτόχρονα, οι εταιρείες παροχής υπηρεσιών και οι μεσάζοντες δηλώνουν φορολογητέα κέρδη μόνο το 5-7% και υποστηρίζουν το επιχειρήμα τους αναφέροντας ότι οι επενδύσεις στις υπηρεσίες αυτές δεν είναι σημαντικές και ότι δεν είναι ελκυστικές για τους μεγάλους παγκόσμιους επενδυτές.

### 3.7. Κοινωνικοί εταίροι

Τα συνδικάτα εξέφρασαν το ενδιαφέρον τους σχετικά με τις αποσπάσεις εργαζομένων μόνο μετά την διεύρυνση της ΕΕ το 2004. Οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι υποεκπροσωπούνται από τα συνδικάτα. Με εξαίρεση τις κατασκευαστικές υπηρεσίες, οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι δεν είναι στα σωματεία. Ο κύριος λόγος για αυτό είναι ότι οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι είναι διασκορπισμένοι



στις αποστολές τους.

Αυτό ισχύει ιδιαίτερα στις υπηρεσίες κατ' οίκον φροντίδας, όπου η εργασία δεν εκτελείται ποτέ συλλογικά. Οι μόνες δύο περιπτώσεις που οι φροντιστές συναντιούνται και έχουν την ευκαιρία να ανταλλάξουν απόψεις για τις συνθήκες εργασίας είναι η εκπαίδευση και όταν βρίσκονται στο λεωφορείο επιστρέφοντας από ή πηγαίνοντας σε άλλη εργασία. Τα διαδικτυακά φόρουμ και οι εικονικές ομάδες στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην κάλυψη αυτού του κενού πληροφόρησης, αλλά δεν επαρκούν για να ενισχύσουν το συνδικαλιστικό κίνημα. Υπάρχει επίσης ένας λόγος για τον οποίο δεν ενδιαφέρονται οι φροντιστές να ενταχθούν σε συνδικάτα στο κράτος μέλος υποδοχής. Δεν επιθυμούν να συμμετάσχουν στο σωματείο που σχετίζεται με εργαζομένους από το κράτος μέλος υποδοχής τους οποίους βλέπουν ως ανταγωνιστές. Ταυτόχρονα, τα συνδικάτα από τα κράτη μέλη υποδοχής δεν κρύβουν τις προθέσεις τους που έχουν προστατευτικό χαρακτήρα. Στοχεύουν στην προστασία των θέσεων εργασίας των μελών τους από τους αποσπασμένους εργαζομένους, που κατηγορούνται μετά την υπόθεση RushPortugesa για «κατάληψη τοπικών θέσεων εργασίας», «εκτόπιση» ντόπιων εργαζομένων, «κοινωνικό ντάμπινγκ» και για την «δύσκολη θέση στην οποία έφεραν τους ντόπιους εργαζομένους». Μόλις πρόσφατα τα συνδικάτα στις χώρες μέλη υποδοχής παρείχαν ευρέως πληροφορίες στους εργαζομένους σχετικά με τα δικαιώματά τους ως μη μέλη των συνδικαλιστικών οργανώσεων.

Σημείωση στο περιθώριο. Το έργο μας POSTCARE φαίνεται να επιβεβαιώνει τα παραπάνω στοιχεία – τα συνδικάτα που είναι εταίροι σε αυτό το έργο εκπροσωπούν τους νοσηλευτές στο χώρο της ιδρυματικής φροντίδας. Αυτό δεν σημαίνει ότι δεν ασχολούνται με τα θέματα απόσπασης των φροντιστών ΥΤΧ οι οποίοι παρέχουν υπηρεσίες φροντίδας κατ' οίκον, αλλά λόγω της κατάστασης χάνουν επαγγελματίες, ειδικευμένους νοσοκόμους, που για οικονομικούς λόγους αναλαμβάνουν θέσεις εργασίας ως μη ειδικευμένοι φροντιστές. Μέχρι στιγμής δεν υπάρχει συνδικαλιστική οργάνωση για τους φροντιστές και ως μην αναφερθούμε στους ΥΤΧ φροντιστές.

Η κατάσταση φαίνεται λίγο καλύτερη αναφορικά με τους εργοδότες. Οι γνήσιοι πάροχοι υπηρεσιών που στοχεύουν στην πλήρη συμμόρφωση με τη νομοθεσία είναι τόσο λίγοι στην αγορά που η δύναμή τους να εκπροσωπούν αυτόν τον τομέα είναι περιορισμένη. Υπάρχουν δύο οργανισμοί που εκπροσωπούν μεσάζοντες στη Γερμανία. Στην Πολωνία εκπροσωπούνται μόνο τα γραφεία προσωρινής εργασίας, τα οποία, όπως έχει ήδη αναφερθεί, δεν παρέχουν υπηρεσίες φροντίδας, αλλά ασχολούνται με τη μίσθωση προσωπικού φροντίδας.

Ο δυνητικός ρόλος των κοινωνικών εταίρων είναι ανεκτίμητος. Μόνο αυτοί θα μπορούσαν να αναγκάσουν τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής να άρουν τους θεσμικούς φραγμούς και να ρυθμίσουν τη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών φροντίδας κατ' οίκον και την απασχόληση των φροντιστών ΥΤΧ. Επίσης, οι κοινωνικοί εταίροι είναι η καλύτερη πηγή ποιοτικών προτύπων και προτύπων

απασχόλησης για αυτές τις υπηρεσίες. Το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Εργατικής Κινητικότητας συνηγορεί σθεναρά για την τοποθέτηση κοινωνικών εταιριών στις υπηρεσίες φροντίδας κατ'οίκον.

### 3.8. Φορείς χάραξης πολιτικής

Η γήρανση του πληθυσμού θα συνεχίσει να προκαλεί ταχεία αύξηση της ζήτησης για υπηρεσίες φροντίδας. Μέχρι στιγμής αυτό παρατηρείται στις ιδιαίτερα ανεπτυγμένες οικονομίες, αλλά δεδομένου ότι και στα κράτη μέλη της Ανατολικής και Κεντρικής ΕΕ επιταχύνεται η γήρανση του πληθυσμού, οι οικονομίες τους δεν μπορούν πλέον να παρέχουν επαρκή αριθμό φροντιστών. Η σχετικά καλύτερη κατάσταση της αγοράς εργασίας στις χώρες που τελευταίες εντάχθηκαν στην ΕΕ σε συνδυασμό με η μείωση του οικονομικού χάσματος μεταξύ των κρατών μελών με υψηλούς και χαμηλούς μισθούς, συμβάλλει επίσης στη συρρίκνωση του δυναμικού απασχόλησης από αυτές τις χώρες. Ήταν θέμα χρόνου το πότε αυτές οι ελλείψεις σε εργατικό δυναμικό θα μετατραπούν σε μία ισχυρή ώθηση για τους υπηκόους τρίτων χωρών.

Οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής διαθέτουν όλα τα εργαλεία και τους πόρους για να διευκολύνουν την απασχόληση των υπηκόων τρίτων χωρών στον τομέα της φροντίδας. Δυστυχώς, όπως και στην περίπτωση της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών, φαίνεται να είναι ικανοποιημένοι με το statusquo. Οι υπηρεσίες φροντίδας κατ'οίκον που παρέχονται στη μαύρη αγορά αποτελούν τη λιγότερο δαπανηρή λύση λαμβάνοντας υπόψιν την αυξανόμενη ζήτηση για υπηρεσίες φροντίδας. Οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής ευχαρίστως θα κατηγορήσουν τους παράνομους εργαζόμενους και τους ξένους διαμεσολαβητές για την παρουσία τους στα νοικοκυριά των ηλικιωμένων συμπολιτών τους. Η εφαρμογή ίσων συνθηκών απασχόλησης, ίσων ακαθάριστων αποδοχών και ίσων επιδομάτων και παροχών θα απαιτούσε ισχυρή οικονομική στήριξη από το κράτος.

Και πράγματι, ο δημόσιος διάλογος για τη φροντίδα σε επίπεδο ΕΕ περιστρέφεται γύρω από τη ιδρυματική περίθαλψη και το δικαίωμα των ηλικιωμένων για μια θέση σε οίκο ευγηρίας. Η παροχή φροντίδας κατ'οίκον είναι μια ξεχασμένη και παραμελημένη υπηρεσία, κλείνοντας τα μάτια αναφορικά με τις ακατάλληλες συνθήκες εργασίας, τις δραστηριότητες των ψευδών διαμεσολαβητών, την ψεύτικη αυτοαπασχόληση και κυρίως τη μη δηλωμένη εργασία των ΥΤΧ.

## Ο Νόμος. Νομικό πλαίσιο για την απόσπαση φροντιστών ΥΤΧ

4

Η απόσπαση εργαζομένων είναι μια μορφή προσωρινής εργασιακής κινητικότητας που βασίζεται στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών και όχι στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων (εργαζομένων). Η απόσπαση εργαζομένων, που όλο και περισσότερο αφορά τους φροντιστές που προσφέρουν κατ'οίκον υπηρεσίες, είναι ένας υβριδικός τύπος κινητικότητας εργατικού δυναμικού εντός της ΕΕ

που βασίζεται στην ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, ο οποίος γνώρισε έντονη ανοδική πορεία τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια<sup>10</sup>. Με βάση τις διατάξεις του άρθρ. 56 της ΣΛΕΕ, πρόκειται να διαφοροποιείται από μια άλλη σημαντική μορφή κινητικότητας του εργατικού δυναμικού: τη μετανάστευση σε άλλο κράτος μέλος της ΕΕ<sup>11</sup> στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων (προσώπων) (άρθρο 45 της ΣΛΕΕ). Οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι είναι εργαζόμενοι που αποστέλλονται από τον εργοδότη τους για να εκτελούν υπηρεσία σε προσωρινή βάση σε άλλο κράτος μέλος της ΕΕ. Η ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, επιτρέπει στις επιχειρήσεις και στους αυτοαπασχολούμενους να παρέχουν υπηρεσίες χωρίς διακρίσεις σε άλλα κράτη μέλη εκτός από την χώρα εγκατάστασής τους.

Αντί να μετακινούνται από μόνοι τους σε άλλες χώρες (ως «μετανάστες εργαζόμενοι», βασιζόμενοι στα δικαιώματά τους βάσει των άρθρων 45 της ΣΛΕΕ), οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι, συμπεριλαμβανομένων και των υπηκόων τρίτων χωρών, αποστέλλονται (ή «αποσπώνται οι ίδιοι») ως μέρος μια διασυνοριακής υπηρεσίας που παρέχεται από τον εργοδότη τους (ή από τους ίδιους). Ως εκ τούτου, η κατάσταση των αποσπασμένων εργαζομένων είναι «διχασμένη» – παρόλο που εκτελούν εργασία στο κράτος μέλος υποδοχής («φιλοξενίας»), η διαμονή τους (γενικά μιλώντας) δεν μεταφέρεται στη χώρα υποδοχής, καθώς, βασικά παραμένουν συνδεδεμένοι με το κράτος μέλος αποστολής, το οποίο για τους πολίτες της ΕΕ είναι συνήθως και η χώρα καταγωγής τους, δεδομένου ότι διατηρούν τη σύμβασή τους σχετικά με την απασχόληση (π.χ. σύμβαση εργασίας ή σύμβαση αστικού δικαίου στην περίπτωση της Πολωνίας) καθ' όλη τη διάρκεια της παραμονής τους στο εξωτερικό. Γενικά εξακολουθούν να υπόκεινται στη νομοθεσία της κοινωνικής ασφάλισης της χώρας καταγωγής τους (κράτος μέλος αποστολής), ενώ υπόκεινται σε ορισμένους τομείς της νομοθεσίας της χώρας υποδοχής που αφορά την εργασία και την απασχόληση<sup>12</sup>. Οι περισσότεροι από αυτούς φορολογούνται στο κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένος ο εργοδότης τους, όταν η απόσπασή τους διαρκεί λιγότερο από 183 ημέρες ανά περίοδο 12 μηνών<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> F. De Wispelaere, L. De Smedt, J. Pacolet, Απόσπαση εργαζομένων. Έκθεση σχετικά με τα έγγραφα A1 που εκδόθηκαν το 2019, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2021, σελ. 9. Βλέπε επίσης E. Fries-Tersch, M. Jones & L. Siöland (2021), Ετήσια Έκθεση 2020 για την Εργατική Κινητικότητα εντός της ΕΕ, Network Statistics FMSSFE. Ευρωπαϊκή Επιτροπή; S. Giubboni, Dopo Viking, Laval e Ruffert: αναζητώντας νέα ισορροπία μεταξύ κοινωνικών δικαιωμάτων και αγοράς, [στο:] Οικονομικές ελευθερίες και κοινωνικά δικαιώματα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Dopo le sentenze Laval, Viking, Ruffert e Lussemburgo, a cura di A. Andreoni e B. Veneziani, Roma 2009, p. 124 κ.ε.

<sup>11</sup> Πρβλ. C. Barnard, Το ουσιαστικό δίκαιο της Ε.Ε. Τέσσερις ελευθερίες, Οξφόρδη 2013, σελ. 365.

<sup>12</sup> Βλέπε D. Lens, N. Mussche, I. Marx, Διαφορετικά πρόσωπα της διεθνούς απόσπασης: Γιατί οι εταιρείες χρησιμοποιούν την απόσπαση εργαζομένων, Ευρωπαϊκό περιοδικό περί βιομηχανικών σχέσεων 2021, σελ. 2-3.

<sup>13</sup> G. Davies & D. Kramer, Απόσπαση εργαζομένων [στο:] R. Schütze, T. Tridimas (επιμ.), Οι αρχές της Οξφόρδης στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης Τομ. 2: Εσωτερική αγορά, Οξφόρδη (χειρόγραφο που υποβλήθηκε για δημοσίευση): [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3939196](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3939196), σελ. 5 κ.ε.

Δεδομένου του παραπάνω περίπλοκου νομικού πλαισίου, η απόσπαση εργαζομένων δεν είναι καθόλου σαφής και γίνεται πιο περίπλοκη όταν οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι είναι υπήκοοι τρίτων χωρών. Το λογικό νομικό πλαίσιο που απορρέει από την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών αποτελεί μέρος της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με απλά λόγια, εάν πάροχος υπηρεσιών, εγκατεστημένος στην ΕΕ, προσλαμβάνει νόμιμα έναν ΥΤΧ, του οποίου η νόμιμη διαμονή και η νόμιμη απασχόληση στο κράτος μέλος αποστολής αποτελούν αδιαμφισβήτητα στοιχεία, αυτός ο εργαζόμενος μπορεί να αποσπαστεί σε άλλο κράτος μέλος όπως και άλλοι εργαζόμενοι (πολίτες της ΕΕ) χωρίς πρόσθετες προϋποθέσεις.

Η λογική πίσω από αυτό βρίσκεται στο ότι οι αρχές ενός κράτους μέλους έχουν ήδη επιτρέψει την παραμονή και την πρόσβαση στην αγορά εργασίας της χώρας. Οποιοσδήποτε απαιτήσεις από άλλα κράτη μέλη θα αποτελούσαν εμπόδιο στην παροχή υπηρεσιών ως προς την απόσπαση εργαζομένων που ήδη απασχολούνται από τον πάροχο υπηρεσιών.

Το σημείο από το οποίο ξεκινάει κανείς είναι η νόμιμη διαμονή (παραμονή) και η νόμιμη απασχόληση ενός αποσπασμένου ΥΤΧ στο κράτος μέλος αποστολής πριν από την απόσπαση και καθ' όλη την χρονική περίοδο της απόσπασης. Μόλις εκπληρωθούν αυτές οι δύο προϋποθέσεις, οι ΥΤΧ μπορούν να αποσταλούν σε άλλο κράτος μέλος στο πλαίσιο της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών χωρίς την υποβολή αίτησης για πρόσθετη άδεια εργασίας στο κράτος μέλος όπου παρέχεται η υπηρεσία (κράτος μέλος υποδοχής). Στην ευρέως γνωστή απόφαση «VanderElst»<sup>14</sup>, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έκρινε ότι η απαίτηση άδειας εργασίας για αποσπασμένους ΥΤΧ σε κράτος μέλος της ΕΕ οι οποίοι, στο πλαίσιο της ενδοκοινοτικής παροχής υπηρεσιών, εκτελούν προσωρινά την εργασία τους στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους και διαμένουν και εργάζονται νόμιμα στην επικράτεια του παρόχου υπηρεσιών της ΕΕΑ, συνιστά αδικαιολόγητο εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών. Οι περιορισμοί στην ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών μπορεί να δικαιολογούνται μόνο κάτω από αυστηρές προϋποθέσεις (αναλογικά μέτρα για την προστασία του δημόσιου συμφέροντος, για παράδειγμα για την αποφυγή διαταραχών στην αγορά εργασίας). Όταν οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι εργάζονται προσωρινά σε άλλο κράτος μέλος, αυτό δεν μπορεί να θεωρηθεί στρέβλωση της αγοράς εργασίας, καθώς οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι δεν λειτουργούν ανταγωνιστικά ως προς τις θέσεις εργασίας στο κράτος μέλος υποδοχής και επιστρέφουν στο κράτος μέλος αποστολής μετά την ολοκλήρωση της εργασίας τους στο πλαίσιο της σύμβασης παροχής υπηρεσιών του εργοδότη τους<sup>15</sup>. Επομένως, δεν αποτελούν μέρος της αγοράς εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής.

---

<sup>14</sup>Βλέπε την απόφαση του CJEU C-43/93 «Raymond Vander Elst»

<sup>15</sup>Βλέπε την απόφαση του CJEU C-113/89 Rush Portuguesa

Στη συνέχεια, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έκρινε την αρχική απόφαση<sup>16</sup> αναφέροντας ότι για την απόσπαση των λεγόμενων υπηκόων τρίτων χωρών και την επίκληση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, δεν απαιτείται ο εργοδότης και ο εργαζόμενος να διαμένουν στην ίδια χώρα, ή είναι να είναι εγκατεστημένοι ή να δραστηριοποιούνται στην ίδια χώρα. Η άποψη αυτή επιβεβαιώθηκε εκ νέου στην δικαστική απόφαση Danieli<sup>17</sup> από 14 Νοεμβρίου 2018. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, η απαίτηση άδειας εργασίας δεν αποτελεί κατάλληλο μέσο ελέγχου. Εναλλακτικά μέτρα, όπως η εκ των προτέρων κοινοποίηση-ενημέρωση, ανεξάρτητα εάν θα είναι σε συνδυασμό με την παροχή ορισμένων πληροφοριών, θα μπορούσαν να ληφθούν δικαιολογημένα σύμφωνα με το Δικαστήριο.

Στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενέκριναν τον κανονισμό 1231/2010/ΕΕ με τον οποίο επεκτείνονται οι αρχές συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι δεν θα επωφελούνταν λόγω της ιθαγένειάς τους. Η Δανία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία διατύπωσαν ορισμένες επιφυλάξεις για αυτήν την επέκταση, αλλά σε όλα τα άλλα κράτη μέλη οι αρχές συντονισμού ισχύουν για τους αποσπασμένους ΥΤΧ. Ως εκ τούτου, ένας ειδικός κανόνας για τη συνεχή εφαρμογή της νομοθεσίας περί κοινωνικής ασφάλισης του κράτους μέλους αποστολής καλύπτει επίσης τους ΥΤΧ.

Επίσης, για τους υπηκόους τρίτων χωρών που εργάζονται σε περισσότερα από ένα κράτη μέλη, εφαρμόζεται ένας ειδικός κανόνας. Αυτό έχει επιβεβαιωθεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (the Court of Justice of the European Union - «CJUE»). Στην απόφασή του στην υπόθεση C-477/17 Balandin<sup>18</sup>, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν και εργάζονται προσωρινά σε διαφορετικά κράτη μέλη στην υπηρεσία κάποιου εργοδότη εγκατεστημένου σε κράτος μέλος, μπορούν να επικαλούνται τους κανόνες συντονισμού που καθορίζονται από τις διατάξεις 883/2004 και 987/2009 προκειμένου να καθορίσουν σε ποιες νομικές διατάξεις της κοινωνικής ασφάλισης υπόκεινται, εφόσον διαμένουν και εργάζονται νόμιμα στην επικράτεια των κρατών μελών. Ως εκ τούτου, η νόμιμη παραμονή και εργασία σε ένα κράτος μέλος αποστολής (στην περίπτωση μας - Πολωνία) αποτελεί προϋπόθεση για τις νόμιμες μετακινήσεις στο εξωτερικό<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup>Βλέπε την απόφαση του CJEU C-91/13 «Essent»

<sup>17</sup>Βλ. την απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση C-18/17 Danieli & C. Officine Meccaniche SpA

<sup>18</sup>Βλέπε την απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση C-477/17 Balandin [ECLI:EU:C:2019:60], παρ. 47-48.

<sup>19</sup>Λάβετε υπόψη ότι δεδομένης της διάστασης της Έκθεσής μας, ήταν αδύνατο να παρέχουμε την πλήρη εικόνα των τίτλων νόμιμης διαμονής και εργασίας στην Πολωνία. Σε αυτό βλ. π.χ. Περίληψη του Συστήματος Εργατικού Δικαίου της Πολωνίας (επιμέλεια KW Baran), Warszawa 2016. Z. Hajn, L. Mitrus, Εργατικό Δίκαιο στην Πολωνία, Warszawa 2018; βλέπε επίσης M. Kielbasa, M. Szaraniec, M. Medrala, M. Benio, Απόσπαση εργαζομένων από και προς την Πολωνία. Facts and Figures, Posting, STAT, Leuven, Ιούλιος 2022, με δυνατότητα ανάκτησης στη διεύθυνση: <https://hiva.kuleuven.be/en/news/newsitems/posting-stat-enhancing-collection-and-analysis-national-data-on-> ανάρτηση εντός της ΕΕ

Από την δικαστική απόφαση Vander Elst είναι σαφές ότι η απαίτηση άδειας εργασίας στη χώρα όπου παρέχεται η υπηρεσία είναι αντίθετη προς τη Σύμβαση. Τι γίνεται όμως με την άδεια διαμονής ή την θεώρηση; Πρώτον, αυτό δεν αποτέλεσε πρόβλημα στην υπόθεση Vander Elst, επειδή ο κ. Vader Els – ένας πάροχος υπηρεσιών με έδρα το Βέλγιο υπέβαλε αίτηση έκδοση γαλλικών θεωρήσεων για τους Μαροκινούς υπαλλήλους του. Ο νόμος για τα θέματα παραμονής στην ΕΕ βασίζεται στο κεκτημένο του Σένγκεν και στον κώδικα των θεωρήσεων. Κατά γενικό κανόνα, κάθε κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να ελέγχει και να περιορίζει την πρόσβαση των ΥΤΧ στην επικράτειά του. Αυτή η ελευθερία περιορίζεται από κοινούς κανόνες για την κινητικότητα εντός της ζώνης Σένγκεν. Ο κανονισμός που αναφέρει τις τρίτες χώρες, των οποίων οι υπήκοοι πρέπει να έχουν θεώρηση κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων και εκείνες των οποίων οι υπήκοοι εξαιρούνται από την απαίτηση αυτή, αποσκοπεί στην πλήρη εναρμόνιση των κανόνων για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Κατ' αρχήν, εάν ένας ΥΤΧ εισήλθε νόμιμα στην επικράτεια ενός κράτους μέλους, θεωρείται ότι διαμένει νόμιμα και κινείται ελεύθερα σε ολόκληρη τη ζώνη Σένγκεν. Ωστόσο το άρθρο 6 (3) επιτρέπει στα κράτη μέλη να προβαίνουν σε εξαίρεση της εξαίρεσης, δηλαδή να επαναφέρουν την υποχρέωση θεώρησης στην επικράτειά τους, εάν ένας ΥΤΧ, που απολαμβάνει το δικαίωμα την κινητικότητα χωρίς θεώρηση, προτίθεται να ασκήσει επικερδή δραστηριότητα. Η Γερμανία έχει εισαγάγει αυτήν την εξαίρεση και απαιτεί θεώρηση από υπηκόους τρίτων χωρών που θέλουν να εργαστούν στη Γερμανία. Αυτή η απαίτηση ισχύει επίσης για τους ΥΤΧ που έχουν αποσταλεί από άλλο κράτος μέλος στο οποίο εργάζονται και διαμένουν νόμιμα.

Υπάρχει μία εξαίρεση της εξαίρεσης της εξαίρεσης, δηλαδή οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι δεν είναι υποχρεωμένοι να φέρουν θεώρηση εάν είναι επί μακρόν διαμένοντες σε άλλο κράτος μέλος. Για να απολαμβάνει το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, ένας ΥΤΧ πρέπει να διαμένει νόμιμα σε ένα κράτος μέλος για τουλάχιστον 5 χρόνια.

Ως αποτέλεσμα αυτού, εάν ένας φροντιστής από την Ουκρανία ζει στην Πολωνία για λιγότερο από 5 χρόνια, θα χρειαστεί θεώρηση για να αποσταλεί νόμιμα στη Γερμανία στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών ως φροντιστής που παρέχει υπηρεσίες φροντίδας κατ' οίκον.

Εάν εφαρμοστεί στους ΥΤΧ εντός της περιόδου κινητικότητας τους χωρίς θεώρηση (90 ημέρες εντός 180 ημερών), αυτή η απαίτηση της γερμανικής νομοθεσίας αντιβαίνει στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών. Αυτό δεν μπορεί να δικαιολογηθεί με την αιτιολογία ότι έτσι προστατεύεται η αγορά εργασίας, διότι οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι δεν επιχειρούν να έχουν πρόσβαση στη γερμανική αγορά εργασίας. Αυτό δεν μπορεί να δικαιολογηθεί ούτε λέγοντας ότι προστατεύεται η δημόσια τάξη καθώς εξαιρούνται από την υποχρέωση να φέρουν θεώρησης και μπορεί να γίνει εξαίρεση από αυτήν την εξαίρεση μόνο όταν σκοπεύουν να εργαστούν. Σύμφωνα με τη νομολογία του CJEU αυτό δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί αναλογικό. Τέτοια συμπεράσματα μπορούν να αντληθούν από τη νομολογία του CJEU σε τουλάχιστον δύο αποφάσεις – Η Επιτροπή κατά



Γερμανίας<sup>20</sup> και Η Επιτροπή κατά της Αυστρίας<sup>21</sup>. Η σύγκρουση σχετική με την υποχρεωτική θεώρηση για τους αποσπασμένους με συμβόλαιο ΥΤΧ απαιτεί βαθύτερη ανάλυση που υπερβαίνει το πεδίο εφαρμογής αυτής της έκθεσης. Έως ότου η Γερμανία δεν αποσύρει αυτήν απαίτηση ως προς τις θεωρήσεις ή έως ότου το CJEU αποφασίσει, η πρακτική συμβουλή για τους παρόχους υπηρεσιών είναι να υποβάλουν αίτηση χορήγησης γερμανικής θεώρησης μέσω της απλοποιημένης διαδικασίας “Vadnder Elst”<sup>22</sup>.

## 5 Έρευνα

### 5.1. Μεθοδολογία

Οι συντάκτες των εκθέσεων των χωρών που συνέβαλαν σε αυτήν την έρευνα συμφώνησαν σχετικά με τους ερευνητικούς στόχους του έργου, γεγονός που κατέστησε δυνατή τη συγκριτική μελέτη. Ωστόσο, λόγω τεράστιων διαφορών στα χαρακτηριστικά των εν λόγω χωρών, τους έχουν δοθεί μόνο γενικές οδηγίες ως προς τη μεθοδολογία και εξουσιοδοτώντας τους πλήρως ως προς τον τρόπο προσέγγισης των ερωτημάτων της έρευνας. Η έρευνα γραφείου, οι συνεντεύξεις με εμπειρογνώμονες και τα ενδιαφερόμενα μέρη έχουν πραγματοποιηθεί σε όλες τις χώρες, ενώ συνεντεύξεις ή/και ερωτηματολόγια με φροντιστές μόνο όπου ήταν εφικτό και σχετικό με την έρευνα. Συνολικά, χρησιμοποιήθηκαν οι ακόλουθες μέθοδοι έρευνας για την εξαγωγή συμπερασμάτων και συστάσεων πολιτικής: ανάλυση γραφείου, π.χ. νομικών πηγών και βιβλιογραφίας, ανάλυση των υφιστάμενων ποσοτικών δεδομένων, ερωτηματολόγια και έρευνες με φροντιστές, συνεντεύξεις εξωτερικών εμπειρογνομένων, συναντήσεις ομάδων εστίασης με εμπειρογνώμονες και ενδιαφερόμενους φορείς και συνάντηση των εμπειρογνομένων που εμπλέκονται άμεσα στο έργο POSTCARE.

### 5.2. Στόχοι της έρευνας

#### 5.2.1. Κατανόηση των κινητήριων δυνάμεων πίσω από τον αυξανόμενο αριθμό υπηκόων τρίτων χωρών στον τομέα της περίθαλψης

Λόγω των δημογραφικών αλλαγών που έχουν ως αποτέλεσμα τη γήρανση του πληθυσμού, ο αριθμός των ατόμων που χρήζουν φροντίδας αυξάνεται ραγδαία.

Η κατ'οίκον φροντίδα προτιμάται σε σχέση με την ιδρυματική φροντίδα από τα άτομα που αναζητούν υπηρεσίες φροντίδας και τις οικογένειές τους και επίσης

<sup>20</sup>Βλέπε την απόφαση του ΔΕΕ 244/04 Επιτροπή κατά Γερμανίας

<sup>21</sup>Βλέπε την απόφαση του ΔΕΕ 168/04 Επιτροπή κατά Αυστρίας

<sup>22</sup>Visum Handbuch 2021, σελ. 519 κ.ε.

από τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής<sup>23</sup>. Μερικές φορές αυτό αποτελεί και αναγκαιότητα λόγω ανεπάρκειας σε εγκαταστάσεις ιδρυματικής φροντίδας.

Λόγω των ίδιων δημογραφικών αλλαγών, το προσωπικό φροντίδας είναι σπάνιο. Την τελευταία δεκαετία αυτό είχε ως αποτέλεσμα ξένοι φροντιστές και ξένες εταιρείες παροχής υπηρεσιών φροντίδας να κυριαρχούν στον τομέα αυτών των υπηρεσιών στα κράτη μέλη στα οποία ήταν ήδη εμφανής η γήρανση του πληθυσμού (π.χ. Γερμανία). Ωστόσο, η γήρανση του πληθυσμού εντοπίζεται και στα κράτη μέλη των οποίων οι εταιρείες και οι φροντιστές παρέχουν αυτές τις υπηρεσίες και λόγω του περιορισμένου εργατικού δυναμικού στις χώρες αυτές, ανάγκασαν τους πελάτες και τους παρόχους υπηρεσιών να αναζητήσουν υπηκόους τρίτων χωρών για να απασχοληθούν σε αυτές τις δουλειές. Έτσι, ο αυξανόμενος αριθμός Ουκρανών ή Σέρβων υπηκόων που προσλαμβάνονται από Πολωνούς ή Σλοβένους παρόχους υπηρεσιών αντίστοιχα και τους τοποθετούν ως φροντιστές στη Γερμανία ή την Αυστρία. Ωστόσο, ακόμη και αυτή η τάση είναι ήδη κάπως ξεπερασμένη και νέες άλλες εθνικότητες από την μακρινή Ασία εξετάζονται τόσο από τους πελάτες όσο και από τους παρόχους υπηρεσιών. Οι έρευνες είχαν επίσης στόχο να επαληθεύσουν εάν αυτή η τάση οφείλεται στο χαμηλότερο κόστος απασχόλησης ή στις χαμηλότερες προσδοκίες ως προς τις συνθήκες απασχόλησης των υπηκόων τρίτων χωρών. Για το σκοπό αυτό, ρωτήσαμε πολίτες της ΕΕ και υπηκόους τρίτων χωρών εάν θα αναλάμβαναν περισσότερα καθήκοντα (εάν θα δέχονταν να φροντίζουν ακόμη ένα άλλο άτομο) ή περισσότερες ώρες εργασίας με πρόσθετη αμοιβή. Οι απαντήσεις μάλλον προκάλεσαν έκπληξη, καθώς τόσο οι υπήκοοι της ομάδας αναφοράς όσο και οι υπήκοοι τρίτων χωρών ήταν απρόθυμοι να αναλάβουν επιπλέον καθήκοντα ακόμη και με υψηλότερη αμοιβή.

Πρέπει να τονιστεί ότι οι απαντήσεις στα ερωτηματολόγια ήταν ελλιπείς για να μπορέσουν να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα. Επομένως, τα αποτελέσματα πρέπει να αντιμετωπίζονται μόνο ως πιλοτική μελέτη. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο οι ερευνητές αποφάσισαν να χρησιμοποιήσουν άλλες μεθόδους έρευνας που θα συμπλήρωναν την έρευνα.

Δύο από αυτές αποδείχθηκαν ιδιαίτερα καρποφόρες: οι συνεντεύξεις με εμπειρογνώμονες από χώρες και εργαστήρια προβλέψεων, κατά τη διάρκεια των οποίων σχεδιάστηκαν σενάρια για το μέλλον. Έχουμε επαληθεύσει τόσο την υπόθεση της αυξανόμενης ζήτησης όσο και τις χαμηλές μισθολογικές προσδοκίες των ΥΤΧ. Στη συνέχεια, αναζητήσαμε πιθανές άλλες κινητήριες δυνάμεις πίσω από τον αυξανόμενο αριθμό των υπηκόων τρίτων χωρών. Τα κράτη μέλη που την τελευταία δεκαετία ήταν πηγή προσφοράς φροντιστών βρίσκονται τώρα στη

---

F. Höpflinger, J. VanWezemaal (2014), Έκθεση για την ηλικία των πολιτών III Έκθεση για τις ηλικίες / Η Ζωή στα γηρατειά Αρχές και τάσεις, Ζυρίχη/ Γενεύη,

[https://www.seismoverlag.ch/site/assets/files/6022/oa\\_97830337774](https://www.seismoverlag.ch/site/assets/files/6022/oa_97830337774)



φάση της αυξανόμενης ζήτησης για υπηρεσίες κατ' οίκον φροντίδας.

### **5.2.2. Κατανόηση των επιχειρηματικών μοντέλων και του ρόλου των συμμετεχόντων στη διασυννοριακή υπηρεσία φροντίδας**

Οι υπηρεσίες παροχής κατ' οίκον φροντίδας έχει κάποια διακριτικά χαρακτηριστικά σε σύγκριση με άλλους τύπους διασυννοριακών υπηρεσιών. Ο αποδέκτης της υπηρεσίας είναι ένας καταναλωτής (όχι εταιρεία), ο οποίος εξ ορισμού βρίσκεται σε ευάλωτη θέση. Ο άλλος αδύναμος παράγοντας στον τομέα παροχή αυτών των υπηρεσιών είναι ο φροντιστής, ο οποίος είναι από άλλο κράτος μέλος, εκτεθειμένος στη νομική αβεβαιότητα που προκύπτει από τη μίξη των δύο νομικών συστημάτων στον τομέα του εργατικού δικαίου και της κοινωνικής ασφάλισης. Σε συνδυασμό με την αναγκαιότητα χρήσης ξένης γλώσσας στην εργασία του και λειτουργώντας ατομικά, όχι σε ομάδες, μια τέτοια κατάσταση μπορεί να οδηγήσει σε κατάχρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων. Όταν πρόκειται για υπηκόους τρίτων χωρών, η πρόσθετη αβεβαιότητα προκύπτει από την έλλειψη ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Τόσο το δικαίωμά τους στη διαμονή όσο και το δικαίωμα συμμετοχής σε κερδοσκοπική δραστηριότητα υπόκεινται σε αυστηρές ρυθμίσεις και περιορισμούς. Δεν είναι περίεργο το ότι οι φροντιστές ΥΤΧ και οι πελάτες τους χρειάζονται τη βοήθεια διαμεσολαβητών και συντονιστών για αυτές τις υπηρεσίες. Στα μέσα της δεκαετίας του 2000 αυτές τις υπηρεσίες τις παρείχαντα γραφεία προσωρινής απασχόλησης, αλλά 15 χρόνια αργότερα, το μεγαλύτερο μέρος αυτών των υπηρεσιών παρέχεται από εξειδικευμένες εταιρείες παροχής υπηρεσιών φροντίδας, οι οποίες δεν μισθώνουν πλέον εργαζομένους, αλλά οργανώνουν την επιμελητεία των υπηρεσιών κατ' οίκον φροντίδας, φροντίζοντας για την απασχόληση, την εκπαίδευση και την αντιστοίχιση των δεξιοτήτων του φροντιστή με τις συγκεκριμένες ανάγκες του ατόμου που αναζητά φροντίδα. Όποτε χρειάζεται, παρέχουν αντικατάσταση, φροντίζοντας τη συνεχή παροχή των υπηρεσιών.

Οι πάροχοι υπηρεσιών και οι μεσάζοντες θεωρούνται συχνά ότι ανεβάζουν το κόστος και κατηγορούνται για εκμετάλλευση των φροντιστών. Άλλοι ισχυρίζονται ότι η άμεση λεγόμενη ιδιωτική πρόσληψη των φροντιστών αυτό τροφοδοτεί την παραοικονομία και, μερικές φορές, οδηγεί στη σύγχρονη δουλεία.

**Ο δεύτερος στόχος της ερευνητικής φάσης ήταν επομένως περιγραφικός: η κατανόηση των επιχειρηματικών μοντέλων και των νομικών μορφών της διασυννοριακής παροχής υπηρεσιών στον τομέα της φροντίδας με ιδιαίτερη έμφαση στη διευκόλυνση της εργασίας των υπηκόων τρίτων χωρών.**

Το περιγραφικό μέρος της έρευνας θα επικεντρωθεί επίσης σε άλλους συμμετέχοντες και ενδιαφερόμενους:

- στην οικογένεια του αναζητούντος φροντίδα,
- στην κοινωνία και τις τοπικές κοινότητες γενικά, που συμβάλλουν με τον ένα ή τον άλλο τρόπο στη διατήρηση της ευημερίας και της αξιοπρεπούς ζωής των ηλικιωμένων στην κοινότητα και επωφελούνται έμμεσα από

τις υπηρεσίες κατ' οίκον φροντίδας,

- στο σύστημα ιδρυματικής και υγειονομικής περίθαλψης, το οποίο αποφορτίζεται από την παροχή των υπηρεσιών κατ' οίκον φροντίδας,
- στις οικογένειες των φροντιστών, που τους αποχωρίζονται για σημαντικές χρονικές περιόδους,
- στην οικονομία και την αγορά εργασίας της χώρας προέλευσης
- στους φορείς χάραξης πολιτικής,
- στους κοινωνικούς εταίρους,
- στις ΜΚΟ

### **5.2.3. Αξιολόγηση πιθανής αύξησης αποσπάσεων υπηκόων τρίτων χωρών από την Αφρική και τη Μέση Ανατολή στον τομέα της φροντίδας**

Ο τρίτος στόχος της έρευνας ήταν να αξιολογήσει πιθανή ανάπτυξη άλλων «κατευθύνσεων» απόσπασης υπηκόων τρίτων χωρών στον τομέα της φροντίδας. Αυτό το ζήτημα πρέπει να αξιολογηθεί υπό το πρίσμα της συνεχούς εισροής μεταναστών (και προσφύγων) από τις αφρικανικές χώρες και από τη Μέση Ανατολή. Εάν η ανθρωπιστική βοήθεια πρόκειται να μετατραπεί σε κοινωνική και οικονομική ενσωμάτωση, τότε μια από τις πιθανές αγορές με μειωμένο ανθρώπινο δυναμικό είναι πράγματι οι υπηρεσίες του κλάδου φροντίδας κατ' οίκον. Το πιθανό όφελος από τη συμμετοχή μεταναστών και προσφύγων σε μια τέτοια δραστηριότητα είναι ότι κατ' αυτό τον τρόπο λύνεται προσωρινά το πρόβλημα στέγασης. Ταυτόχρονα, τα γλωσσικά και πολιτισμικά εμπόδια και των δύο πλευρών μπορεί να είναι πιο δύσκολο να ξεπεραστούν.

### **5.2.5. Η επίθεση της Ρωσίας στην Ουκρανία ως νέος παράγοντας στην απασχόληση και την απόσπαση υπηκόων τρίτων χωρών στις υπηρεσίες κατ' οίκον φροντίδας**

Η στρατιωτική επίθεση της Ρωσίας στην Ουκρανία επηρέασε την κατάσταση των Ουκρανών πολιτών που λόγω του πολέμου πηγαίνουν στην ΕΕ και αυτό είχε έμμεση επίδραση στις αγορές εργασίας των κρατών μελών της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων και των υπηρεσιών φροντίδας κατ' οίκον. Η απόφαση του Συμβουλίου στις 4 Μαρτίου με την οποία διαπιστώνεται η μαζική εισροή εκτοπισμένων από τον πόλεμο, άνοιξε τη νομική δυνατότητα παροχής προσωρινής προστασίας σε άτομα από την Ουκρανία. Πάνω από 4 εκατομμύρια γυναίκες και παιδιά έχουν εισέλθει στην ΕΕ και ζήτησαν προσωρινή προστασία. Την ίδια στιγμή, σημαντικός αριθμός Ουκρανών ανδρών εργαζομένων έχουν εγκαταλείψει τις δουλειές τους στην ΕΕ και έσπευσαν να επιστρέψουν για να υπερασπιστούν τη χώρα τους. Και οι δύο τάσεις κινητικότητας είχαν αντίκτυπο στην αγορά εργασίας. Οι ανδροκρατούμενοι τομείς (κατασκευές, μεταφορές) αντιμετώπισαν ξαφνική έλλειψη εργαζομένων με κατάρτιση.

Ταυτόχρονα, οι τομείς στους οποίους κυριαρχούν οι γυναίκες (παραγωγή και υπηρεσίες φροντίδας κατ' οίκον) έχουν συμπληρωθεί με επιπλέον δυνητικούς εργαζόμενους. Ωστόσο, παρά τη νόμιμη παραμονή, την άρση των φραγμών αναφορικά με την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, τις κοινωνικές παροχές, την εκπαίδευση και τη στέγαση, η κατάσταση των εκτοπισμένων από τον πόλεμο απέχει πολύ από την πλήρη ένταξη στην αγορά εργασίας. Μετά από 4 μήνες μόνο το 18% των ενήλικων γυναικών από την Ουκρανία έχουν βρει δουλειά. Οι λόγοι είναι πολλαπλοί: χαμηλές επικοινωνιακές και γλωσσικές δεξιότητες, επαγγελματικές δεξιότητες που δεν χρειάζονται, δυσκολίες στην αναγνώριση δεξιοτήτων, έλλειψη κοινωνικής και εκπαιδευτικής υποδομής για τα άτομα που είναι εξαρτώμενα από τις ειδικευμένες Ουκρανές γυναίκες και η βαθιά πεποίθηση για τον προσωρινό χαρακτήρα της παραμονής τους στην ΕΕ λόγω της επικείμενης ήττας των Ρώσων στο άμεσο μέλλον.

### **5.3. Προτεινόμενα μέτρα πολιτικής για το μέλλον**

Αυτό το έργο συμβάλλει στην καλύτερη κατανόηση των υπηρεσιών φροντίδας κατ' οίκον στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Δίνει ιδιαίτερη έμφαση σε υπηκόους τρίτων χωρών που απασχολούνται σε ένα κράτος μέλος αλλά εκτελούν εργασία σε άλλο ένα ή σε δύο ή και περισσότερα κράτη μέλη. Δεδομένου ότι μια τέτοια κατάσταση συμπεριλαμβάνει τη γνώση πολλών νομικών συστημάτων, τις ασυνήθιστες συνθήκες εργασίας, την υπέρβαση των πολιτιστικών και γλωσσικών φραγμών, απαιτούνται μέτρα πολιτικής για την προστασία των πιο ευάλωτων συμμετεχόντων: του ατόμου που επιζητεί φροντίδα και του φροντιστή ΥΤΧ. Οι περίπλοκοι κανόνες που αφορούν το δικαίωμα στη διαμονή και εργασία για τους ΥΤΧ ενδέχεται να ενθαρρύνουν τους ίδιους και τους εργοδότες τους να αναλάβουν το ρίσκο. Ταυτόχρονα, η υπερβολικά φιλελεύθερη ή μη καθορισμένη πρόσβαση στην αγορά εργασίας από τους ΥΤΧ, μπορεί να στρεβλώσει τις τοπικές αγορές εργασίας. Στόχος αυτού του έργου είναι να προτείνει μέτρα πολιτικής για την επίτευξη της σωστής ισορροπίας.

### **5.4. Υποθέσεις και ερευνητικά ερωτήματα**

**5.4.1. Ο αυξανόμενος αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών είναι κατά κύριο λόγο αποτέλεσμα του μειωμένου εργατικού δυναμικού στα κράτη μέλη**

**5.4.2. Ο αυξανόμενος αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών είναι κατά κύριο λόγο αποτέλεσμα των χαμηλότερων μισθολογικών προσδοκιών και των χαμηλότερων απαιτήσεων σχετικά με τις συνθήκες εργασίας από την πλευρά των ΥΤΧ**

Αυξάνεται ο αριθμός των φροντιστών από τρίτες χώρες; Πότε και γιατί ξεκίνησε αυτή η τάση; Με τι ταχύτητες εξελίσσεται; Ποιες είναι οι αξιόπιστες πηγές δεδομένων για την εκτίμηση του αριθμού (αναλογία) των ΥΤΧ ως πάροχοι υπηρεσιών στον τομέα της φροντίδας;

Ποιος είναι ο αριθμός (ή το ποσοστό) των ΥΤΧ στον τομέα της φροντίδας; Διαφέρει αυτός ο τομέας από άλλους τομείς όσον αφορά την απασχόληση ΥΤΧ; Εάν ναι - γιατί;

#### **5.4.3. Υπόθεση: Οι ΥΤΧ είναι φθηνότεροι αναφορικά με την απασχόληση και την απόσπαση από τους πολίτες της ΕΕ.**

Ποια είναι η ακαθάριστη/καθαρή αμοιβή και ποιο το κόστος εργασίας (συμπεριλαμβανομένων των έμμεσων εργατικών και διοικητικών δαπανών) ενός υπηκόου τρίτων χωρών και ενός πολίτη της ΕΕ;

#### **5.4.4. Υπόθεση: Στον τομέα της φροντίδας κυριαρχεί η παραοικονομία και η αδήλωτη εργασία.**

Ποια είναι τα επιχειρηματικά μοντέλα για τη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών κατ' οίκον φροντίδας; Ποια είναι η διαφορά μεταξύ της μίσθωσης εργαζομένου από τα γραφεία προσωρινής εργασίας και των υπηρεσιών φροντίδας από εξειδικευμένους παρόχους υπηρεσιών; Πόσο δημοφιλείς είναι συγκεκριμένες μορφές δραστηριότητας στις οποίες οι ΥΤΧ εμφανίζονται ως φροντιστές;

- αυτοαπασχολούμενος (ή ψευδώς αυτοαπασχολούμενος ) φροντιστής,
- άμεση απασχόληση σε οικογένεια ή σε άτομο που αναζητά φροντίδα,
- προσωρινή απασχόληση μέσω γραφείου και απόσπαση στον χρήστη εργοδότη
- αστική σύμβαση με τον πάροχο υπηρεσιών
- σύμβαση εργασίας με τον πάροχο υπηρεσιών
- άλλες μορφές - ποιες;

#### **5.5. Η κατάσταση σήμερα – το νομικό πλαίσιο**

Αυτή η φάση της έρευνας βασίστηκε σε ανάλυση γραφείου. Είναι σημαντικό να γνωρίζετε τι είναι νόμιμο και τι δεν είναι νόμιμο όταν πρόκειται για την απόσπαση ενός ΥΤΧ σε άλλο κράτος μέλος. Το απλοποιημένο σύστημα είναι.

Για το σκοπό αυτό, οι ερευνητικές ομάδες θα προετοιμάσουν μια ανάλυση της νομοθεσίας του κράτους μέλους αποστολής σχετικά με τη νόμιμη διαμονή (παραμονή) και τη νόμιμη απασχόληση των ΥΤΧ, του κράτους μέλους υποδοχής για τη νόμιμη διαμονή και τη νόμιμη απασχόληση των ΥΤΧ και του δικαίου της ΕΕ με ιδιαίτερη έμφαση στις αποφάσεις του CJEU(Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης).Θα ήταν καλό εδώ να υπήρχαν και διμερείς ερευνητικές ομάδες, αλλά δεν είναι απαραίτητο.

#### **5.6. Έρευνες**

Δύο ερωτηματολόγια θα καταρτιστούν για τη διεξαγωγή των ερευνών: το πρώτο -

για υπηκόων τρίτων χωρών στον τομέα κατ' οίκον φροντίδας και το δεύτερο –για εμπειρογνώμονες - διευθυντές ανθρώπινου δυναμικού, ειδικούς συνδικαλιστικών οργανώσεων, εκπροσώπους της διοίκησης. Το πρώτο ερωτηματολόγιο θα αποτελείται από ερωτήσεις στις οποίες δίνονται σύντομες και σαφείς απαντήσεις (Ναι – Όχι) οι οποίες θα πυροδοτήσουν τη συζήτηση. Το δεύτερο ερωτηματολόγιο θα πρέπει να χρησιμοποιείται σε συνέντευξη ομάδας εστίασης ή όπως σε ατομικές συνεντεύξεις, για να υπάρξουν καλύτερα συγκριτικά αποτελέσματα.

### **5.7. Ατομικές συνεντεύξεις**

Οι αποδέκτες αυτής της συνέντευξης παίρνουν συνεντεύξεις από τους διοικητικούς υπαλλήλους που είναι υπεύθυνοι για την εφαρμογή των διατάξεων σχετικά με τη νόμιμη παραμονή και τη νόμιμη απασχόληση των ΥΤΧ και από τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής.

### **5.8. Συνέντευξη ομάδας εστίασης**

Αυτή είναι η καλύτερη μέθοδος έρευνας για την ανάπτυξη συστάσεων πολιτικής. Ομάδες 3-6 εμπειρογνομένων λαμβάνουν τον λόγο σε μια συζήτηση κεκλεισμένων των θυρών. Τα σενάρια για τους συντονιστές ενδέχεται να διαφέρουν ανάλογα με τα προβλήματα που θα έχουν εντοπιστεί με βάση την έρευνα γραφείου και τα αποτελέσματα των ερωτηματολογίων.

### **5.9. Τα στάδια της έρευνας**

Η έρευνα γραφείου κατέληξε στο σχέδιο έκθεσης της χώρας που περιγράφει κυρίως το νομικό και θεσμικό πλαίσιο για τις προϋποθέσεις εισόδου και εργασίας τόσο στο κράτος μέλος αποστολής όσο και στο κράτος μέλος υποδοχής. Στις τελικές εκδόσεις των εκθέσεων ανά χώρα, έχουν συμπεριληφθεί τα αποτελέσματα των ερωτηματολογίων και οι ομάδες εμπειρογνομένων εστίασης. Τα πιθανά προβλήματα που είναι ιδιαίτερα για κάθε χώρα, περιγράφονται ως αποτέλεσμα της ερευνητικής φάσης και των συνεντεύξεων. Τα αποτελέσματα έδωσαν απαντήσεις σε συγκεκριμένα ερευνητικά ερωτήματα και έχουν ενσωματωθεί στις τελικές εκδόσεις των εκθέσεων ανά χώρα, όπου αυτό έχει εφαρμοστεί. Οι συνεντεύξεις και οι συνεντεύξεις με ομάδες εστίασης είχαν ως στόχο τη διαμόρφωση των συστάσεων πολιτικής.

Οι Εταίροι ενθαρρύνθηκαν για να αποστείλουν μερικά αποτελέσματα της έρευνας – συμβάλλοντας στις εκθέσεις χωρών – σε επιστημονικά περιοδικά. Οι συστάσεις πολιτικής παρουσιάστηκαν στο τελικό συνέδριο και υποβλήθηκαν για διανομή με τη μορφή ακαδημαϊκής δημοσίευσης.

Το τελευταίο μέρος του έργου αφιερώθηκε σε σενάρια για τη μελλοντική απόσπαση των ΥΤΧως φροντιστές. Για να διευκολυνθεί η συζήτηση μεταξύ των εταίρων του έργου και των εμπειρογνομόνων, σχεδιάστηκε ένα διήμερο σεμινάριο το οποίο έχει δομηθεί γύρω από έξι προβληματικούς τομείς:

1. Θα αυξηθεί η **ζήτηση** για υπηρεσίες φροντίδας και με τι ρυθμό; Θα παραμείνει ίδιος ή θα μειωθεί; Γιατί – ποιοι είναι οι καθοριστικοί παράγοντες και οι δείκτες αυτών των αλλαγών;
2. Θα ξεπεράσει η **άμεση απασχόληση** των ΥΤΧ στις υπηρεσίες φροντίδας την απόσπασή τους σε άλλες χώρες (ΚΑΕ- Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη); Καθοριστικοί παράγοντες και δείκτες που υποστηρίζουν αυτά τα σενάρια;
3. Θα επικρατήσει/θα αυξηθεί/θα μειωθεί η **αδήλωτη εργασία** μεταξύ των φροντιστών ΥΤΧ σε σύγκριση με τους πολίτες της ΕΕ; Γιατί; – Δείκτες και προσδιοριστικοί παράγοντες.
4. Θα βελτιωθεί/μειωθεί η **ποιότητα** των υπηρεσιών φροντίδας; Γιατί; – Δείκτες και προσδιοριστικοί παράγοντες.
5. Θα βελτιωθούν/μειωθούν **οι συνθήκες εργασίας** των φροντιστών ΥΤΧ; Γιατί; – Δείκτες και προσδιοριστικοί παράγοντες.
6. Πώς θα αλλάξει/εξελιχθεί η **χρηματοδότηση** των υπηρεσιών φροντίδας στο μέλλον;

Ακολουθούν τα κύρια προβλήματα που εντοπίστηκαν από τους εταίρους και τους εμπειρογνώμονες και ορισμένες συστάσεις πολιτικής που προέκυψαν από το σεμινάριο, με το οποίο ολοκληρώνεται το έργο.

### 6.1. Προβλήματα

- Οι υπήκοοι τρίτων χωρών υφίστανται διακρίσεις από τις αρχές, και αυτό είναι η θεσμική διάκριση - Οι συχνές απελάσεις αποσπασμένων φροντιστών ΥΤΧ που διέμεναν νόμιμα στο κράτος μέλος αποστολής, αλλά δεν είχαν Vander Elst θεώρηση, είναι το πιο εντυπωσιακό παράδειγμα θεσμικού αποκλεισμού ΥΤΧ από των τομέα αυτό.
- Σε ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ που δέχονται εργαζόμενους, υπάρχει ειδική εξαίρεση που αφορά την δήλωση των αποσπασμένων φροντιστών που διαμένουν στην κατοικία του ηλικιωμένου ατόμου, στο οποίο προσφέρουν υπηρεσίες φροντίδας. Αν και γενικά συμφωνούμε ότι η λιγότερη γραφειοκρατία καθιστά ευκολότερη την παροχή διασυννοιακών υπηρεσιών, στην περίπτωση αυτή αποτελεί απόδειξη ότι κλείνουμε τα

μάτια στην αδήλωτη εργασία.

- Οι επιθεωρητές εργασίας δεν επιτρέπεται να ελέγχουν τις συνθήκες εργασίας σε ιδιωτικές κατοικίες.
- Πολλοί πολίτες της ΕΕ διστάζουν να εργαστούν με χαμηλό μισθό ή όταν οι συνθήκες δεν τους αρέσουν. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών δέχονται συχνά να εκτελούν περισσότερα καθήκοντα με την ίδια αμοιβή. Ωστόσο, ο λόγος για την απασχόλησή τους στον τομέα των υπηρεσιών φροντίδας κατ' οίκον είναι η συρρίκνωση του δυναμικού των φροντιστών από την ΕΕ.
- Οι άσχημες συνθήκες απασχόλησης και οι χαμηλές αμοιβές ενδέχεται να επηρεάσουν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Είναι προς το συμφέρον του ηλικιωμένου ατόμου να υπακούει στους κανόνες σχετικά με την ελάχιστη αμοιβή.
- Η ποιότητα εργασίας των φροντιστών μπορεί να υποβαθμιστεί εάν πρέπει επίσης να κάνουν επιπλέον δουλειές στο σπίτι, όπως καθάρισμα ή μαγειρέμα. Και δεν έχει σημασία αν αμείβονται επιπλέον ή όχι για την πρόσθετη εργασία.
- Πρέπει να ρυθμιστεί το θέμα της εκπαίδευσης των φροντιστών. Τα έξοδα εκπαίδευσης θα μπορούσαν να πληρωθούν από το κράτος ή τον εργοδότη ή κατά το ήμισυ.
- Οι γλωσσικές και επικοινωνιακές δεξιότητες είναι λιγότερες μεταξύ των φροντιστών ΥΤΧ από ότι μεταξύ των φροντιστών πολιτών της ΕΕ. Η εκπαίδευση πριν από την απόσπαση είναι απαραίτητη.
- Η επαγγελματική κατάρτιση και η περαιτέρω η γλωσσική κατάρτιση θα μπορούσαν επίσης να πραγματοποιηθούν κατά τη διάρκεια της απόσπασης, μέσω του κρατικού συστήματος - κοινοτικοί νοσηλευτές, οικογενειακοί γιατροί που θα μπορούσαν να παρέχουν συστάσεις στον ασθενή. Η εκπαίδευση και η ανάπτυξη δεξιοτήτων, συμπεριλαμβανομένης και της διαδικτυακής μάθησης, είναι πολύ σπάνια μεταξύ των φροντιστών.

## 6.2. Συστάσεις

- Οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι πρέπει να έχουν πρόσβαση σε διαφανείς και σαφείς πληροφορίες σχετικά με τα δικαιώματά τους
- Οι εργαζόμενοι πρέπει να ενημερώνονται για τους κατώτατους μισθούς και τις παροχές, καθώς και τα πιθανά ένδικα μέσα κατά του εργοδότη ή του πελάτη
- Θα πρέπει να αυξηθεί η ευαισθητοποίηση για την αποφυγή πιθανής εκμετάλλευσης
- Η συνεργασία μεταξύ των εποπτικών αρχών και μεταξύ των εποπτικών αρχών και των παρόχων κοινωνικής ασφάλισης σε τρίτες χώρες,



των χωρών απόσπασης και αποστολής, πρέπει να βελτιωθεί για να αποφευχθούν οι δόλιες αποσπάσεις και να βοηθηθούν οι εργαζόμενοι που υφίστανται εκμετάλλευση

- Οι διαδικασίες που σχετίζονται με την κινητικότητα των υπηκόων τρίτων χωρών εντός της ΕΕ πρέπει να απλοποιηθούν και να βελτιωθούν. Εάν το θέμα της θεώρηση Vander Elst είναι αντίθετο με τη νομοθεσία της ΕΕ, τότε θα πρέπει η απλή ενημέρωση να αντικαταστήσει την θεώρηση. Εάν απαιτείται η θεώρηση, πρέπει να είναι εύκολα προσβάσιμη μέσω μιας ηλεκτρονική διαδικασία για την υποβολή της αίτησης.
- Η αλλαγή των προϋποθέσεων για την απόκτηση άδειας εργασίας σε χώρες όπως η Σλοβενία ενδέχεται να επιτρέψουν μεγαλύτερη ανεξαρτησία του εργαζομένου από τον εργοδότη. Η αλλαγή εργοδότη δεν θα πρέπει να απαιτεί και έκδοση νέας άδειας εργασίας.
- Η άμεση απασχόληση στις χώρες όπου θέλουν να εργαστούν οι ΥΤΧ παρέχει στους μετανάστες νομική προστασία και διασφαλίζει την ένταξή τους στο σύστημα κοινωνικής προστασίας.
- Η άμεση απασχόληση αντιμετωπίζει ορισμένες από τις αδυναμίες του συστήματος απόσπασης, ειδικά στην περίπτωση των μακρικών αλυσίδων υπεργολάβων. Οι μακριές αλυσίδες υπεργολάβων σπάνια κάνουν την εμφάνισή τους στο χώρο παροχής υπηρεσιών φροντίδας κατ' οίκον, αλλά και όταν αυτό συμβεί, ο εργοδότης δεν μπορεί να εντοπιστεί.
- Εξασφάλιση της δυνατότητας ενσωμάτωσης των αλλοδαπών, ακόμη και στο πλαίσιο των προενταξιακών δραστηριοτήτων
- Μεγαλύτερη υποστήριξη των δραστηριοτήτων των μη κυβερνητικών οργανώσεων και ενώσεων που, με την μερική υποστήριξη από δημόσιους πόρους και ευρωπαϊκά κονδύλια, ασχολούνται με την απασχόληση και την εργασία των μεταναστών (συμβουλευτική, ενημέρωση, άμεση βοήθεια στους μετανάστες).
- Εξασφάλιση επαρκούς αριθμού εργαζομένων και πιο ισορροπημένης εκπροσώπησης των δύο φύλων στη μακροχρόνια φροντίδα (μετανάστευση και ενεργοποίηση ηλικιωμένων)
- Φορολογικές εκπτώσεις για άτομα που απασχολούν νόμιμα φροντιστές
- Απλοποιημένοι κανόνες για την αναγνώριση πανεπιστημιακών διπλωμάτων ιατρικής και άλλων ιατρικών ειδικοτήτων, π.χ. νοσοκόμες
- Η άμεση απασχόληση των ΥΤΧ μπορεί να ενισχύσει την ασφάλεια των εργαζομένων και να βοηθήσει στην αντιμετώπιση της αδήλωτης απασχόλησης, αλλά θα οδηγήσει σε πολύ υψηλότερο κόστος στην παροχή υπηρεσιών φροντίδας
- Κρατικό επίδομα φροντίδας ενός ηλικιωμένου σε μέλος της οικογένειάς

του και κρατική επιχορήγηση στις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, η οποία διασφαλίζει οικονομικά προσιτές υπηρεσίες και μελλοντικά συνταξιοδοτικά δικαιώματα για τον φροντιστή

- Εκπαίδευση ατόμων στη φροντίδα των ηλικιωμένων. Ειδικά για ΥΤΧ. Απαιτείται βασική εκπαίδευση στις ξένες γλώσσες για την επικοινωνία με το ηλικιωμένο άτομο που χρήζει φροντίδας.
- Εκπαίδευση φροντιστών στην παροχή πρώτων βοηθειών από ΜΚΟ, συγχρηματοδοτούμενη από το κράτος.
- Κάθε εργαζόμενος στο χώρο των υπηρεσιών φροντίδας, θα πρέπει να λαμβάνει ένα βασικό πακέτο πληροφοριών σχετικά με τη χώρα στην οποία θα παρέχει τις υπηρεσίες φροντίδας (τι πρέπει να κάνει και τι δεν πρέπει να κάνει)
- Τα άτομα που απασχολούνται στις υπηρεσίες φροντίδας σε μια χώρα διαφορετική από τη χώρα καταγωγής τους, θα πρέπει να έχουν εξειδικευμένη υποστήριξη από ψυχολόγους.
- Έλεγχος της φροντίδας που παρέχεται τουλάχιστον μία φορά κάθε 6 μήνες στην κατοικία του ηλικιωμένου από νοσηλευτές ή άλλο ιατρικό προσωπικό με παρόμοια προσόντα
- Θα πρέπει να διευκολυνθούν οι υπήκοοι τρίτων χωρών που επιθυμούν να εργαστούν στον τομέα της φροντίδας, αναφορικά με την νομιμοποίηση της διαμονής και της εργασίας τους στις χώρες της ΕΕ
- Παρακολούθηση της ποιότητας των υπηρεσιών / προτύπων απασχόλησης
- Αύξηση του ελέγχου στις πληρωμές των επιδομάτων φροντίδας, ώστε να μην καταλήγουν στις οικογένειες που απασχολούν αδήλωτους φροντιστές.

### 6.3. Συμπεράσματα

Δύο θέματα απασχόλησαν περισσότερο τους ερευνητές και είναι κοινά σε όλες τις εκθέσεις των χωρών –

1. Η αυξανόμενη αδήλωτη εργασία στον κλάδο υπηρεσιών όπου οι εργαζόμενοι μένουν στον χώρο στον οποίο εργάζονται και
2. Η πτώση της ποιότητας των υπηρεσιών.

Η απόσπαση των φροντιστών ΥΤΧ στον κλάδο υπηρεσιών όπου οι εργαζόμενοι μένουν στον χώρο στον οποίο εργάζονται από νομικής απόψεως είναι εφικτό αλλά πολύ περίπλοκο.

Αυτή η πολυπλοκότητα και το εξαιρετικά υψηλό κόστος συμμόρφωσης συμπίπτουν με την κακή αποτελεσματικότητα των επιθεωρήσεων, οι οποίοι στερούνται του δικαιώματος εισόδου στην ιδιωτική κατοικία ενός ηλικιωμένου. Οι αμοιβές φροντίδας που καταβάλλονται με τη μορφή μετρητών στο χέρι επί ίσοις όροις σε

όσους χρησιμοποιούν υπηρεσίες νόμιμων εταιρειών σύμφωνα με την νομοθεσία και σε όσους απασχολούνται στη μαύρη αγορά, καθιστούν τη νόμιμη απόσπαση των ΥΤΧ οικονομικά ασύμφορη. Προκειμένου να μειωθεί η αδήλωτη απασχόληση των φροντιστών ΥΤΧ, θα πρέπει να διευκολυνθεί η νόμιμη παραμονή και η εργασία τους ως αποσπασμένοι εργαζόμενοι. Η χρηματοδότηση των υπηρεσιών φροντίδας πρέπει να υποστηρίζεται από κρατικές πηγές χρηματοδότησης – είτε με τη μορφή φορολογικών απαλλαγών ή κουπονιών παροχής φροντίδας, είτε με άμεση επιδότηση της οικογένειας ή του ηλικιωμένου. Σε κάθε περίπτωση, ο δικαιούχος του επιδόματος φροντίδας πρέπει να είναι υπόλογος για την πρόσληψη του δηλωμένου παρόχου των υπηρεσιών. Για το σκοπό αυτό, πρέπει να εγκατασταθεί ένα εθελοντικό μητρώο παρόχων υπηρεσιών φροντίδας κατ'οίκον και στη χώρα αποστολής και στη χώρα υποδοχής. Στον τομέα της φροντίδας δεν θα πρέπει να υπάρχουν διακρίσεις στην περίπτωση των ΥΤΧ, καθώς δεν αποτελούν απειλή για την τοπική αγορά εργασίας.

Πιστεύουμε, ωστόσο, ότι οι ΥΤΧ στον τομέα αυτό θα αποκλειστούν θεσμικά από την παροχή διασυνοριακών υπηρεσιών και εάν παραμείνουν στην επίσημη οικονομία (το οποίο είναι απίθανο σενάριο) θα απασχοληθούν απευθείας στη χώρα διαμονής του ηλικιωμένου ατόμου που έχει ανάγκη και όχι ως μέρος της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών. Αυτό συμβαίνει ήδη στην Ισπανία και σε μεγάλο βαθμό στην Ιταλία. Οι αναμενόμενες τροποποιήσεις στη γερμανική νομοθεσία θα πρέπει επίσης να δώσουν ώθηση στην άμεση απασχόληση ή/και την αυτοαπασχόληση των φροντιστών ΥΤΧ.

Τελευταίο αλλά εξίσου σημαντικό, ο πόλεμος της Ρωσίας στην Ουκρανία έχει προκαλέσει μαζική εισροή Ουκρανών γυναικών στην ΕΕ, οι περισσότερες από τις οποίες βρίσκονται στην Πολωνία. Με την παροχή προσωρινής προστασίας τους, η διαμονή και η εργασία τους στην Πολωνία είναι νόμιμη. Ωστόσο, αντιμετωπίζουν προβλήματα όταν αποστέλλονται στη Γερμανία, όπου συχνά τους απελαύνουν με απαγόρευση εισόδου επειδή δεν έχουν γερμανική θεώρηση που τις επιτρέπει να εργαστούν. Αυτό αποτελεί μια κρυφή άδεια εργασίας για τους αποσπασμένους εργαζομένους και ως τέτοια πρέπει να αμφισβητηθεί λόγω του μη σεβασμού της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών. Αυτό ήταν το πιο σοβαρό θεσμικό εμπόδιο για την απόσπαση των ΥΤΧ.

Τα διαφορετικά χαρακτηριστικά της κατάστασης των φροντιστών ΥΤΧ σε όλες τις χώρες που εκπροσωπούνται σε αυτό το έργο και η λεπτομερής περιγραφή των νομικών προϋποθέσεων που απορρέουν από την εθνική νομοθεσία βρίσκονται στις εκθέσεις των χωρών που εκπονήθηκαν στο πλαίσιο του έργου POSTCARE. Αυτή η έκθεση θα πρέπει να αναγνωστεί μαζί με τις εκθέσεις των χωρών.











## The Partnership



UNIVERSITY OF  
THESSALY



verband für  
häusliche betreuung  
und pflege e.V.



**Neodvisni  
Sindikat  
Delavcev  
Slovenije**







**Funded by  
the European Union**

THE SOLE RESPONSIBILITY LIES WITH THE AUTHOR. THE EUROPEAN  
COMMISSION IS NOT RESPONSIBLE FOR ANY USE THAT MAY BE MADE  
OF THE INFORMATION CONTAINED THEREIN.

THIS COPY IS FREE