

## Στη σκιά της ONE: μερικές διευκρινίσεις για την πολιτική απασχόλησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Δημοσθένης Λέντζης  
Αναπληρωτής Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ

Στο βιβλίο της, *Droits de l'emploi français et de l'Union européenne*, που κυκλοφόρησε πρόσφατα,<sup>1</sup> η Δήμητρα Παλαντζά, Λέκτορας στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου του Artois (Γαλλία), παραθέτει μεθοδικά και αναλύει κριτικά τα νομικά εργαλεία τα οποία έχουν τεθεί στην υπηρεσία των πολιτικών απασχόλησης της Γαλλίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χωρίς να παραλείπει να αναφερθεί -και οφείλουμε να την επαινέσουμε για την επιλογή της αυτή- και στις πολιτικές απασχόλησης αυτές καθαυτές. Ενώ δε, για τον Έλληνα νομικό, οι αναπτύξεις της για τη γαλλική έννομη τάξη παρουσιάζουν ενδιαφέρον από συγκριτική κυρίως σκοπιά, εκείνες για την ενωσιακή έχουν ευρύτερη αξία. Με αφορμή λοιπόν τα όσα εύστοχα επισημαίνει η συγγραφέας σε σχέση με την τελευταία, το παρόν σημείωμα επιχειρεί να σκιαγραφήσει πώς διαμορφώνεται και σε τί τελικά ακριβώς συνίσταται η πολιτική απασχόλησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (στο εξής, η Ένωση) απέκτησε αρμοδιότητα σε θέματα απασχόλησης με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997/1999). Ακόμη και πριν από τη θέση σε ισχύ της εν λόγω συνθήκης, πάντως, είχαν εκδοθεί ορισμένα ψηφίσματα και συστάσεις, καθώς και κάποιες, ευάριθμες είναι η αλήθεια, νομικά δεσμευτικές πράξεις, με νομική βάση είτε τις διατάξεις του τίτλου της ΣΕ(Ο)Κ για την κοινωνική πολιτική<sup>2</sup> είτε συχνότερα, τη ρήτρα ευελιξίας του σημερινού άρθρου 352 ΣΛΕΕ. Σε αυτό το πλαίσιο είδαμε, μεταξύ άλλων, να ιδρύεται και να ξεκινά τη λειτουργία του το Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Κατάρτισης (CEDEFOP) με έδρα τη Θεσσαλονίκη.

Ο λόγος πίσω από την απόφαση να απονεμηθεί στην Ένωση αρμοδιότητα σε θέματα απασχόλησης τη δεδομένη χρονική στιγμή θα πρέπει να αναζητηθεί στην εγκαθίδρυση, λίγα χρόνια νωρίτερα, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992/1993), της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και στις έντονες πιέσεις που ασκήθηκαν σχεδόν ταυτόχρονα στις κυβερνήσεις των περισσότερων κρατών μελών για αποτελεσματική αντιμετώπιση των πιθανολογούμενων ακόμη τότε παρενεργειών της σε πλήθος κοινωνικών ζητημάτων, όπως η ανεργία.<sup>3</sup> Σε αντίθεση με ό,τι θα ανέμενε ίσως κανείς, οι σχετικές με θέματα απασχόλησης διατάξεις δεν εντάχθηκαν ως ξεχωριστό κεφάλαιο στον ήδη υπάρχοντα τίτλο για την κοινωνική πολιτική, αλλά αποτέλεσαν το αντικείμενο ενός αυτοτελούς τίτλου, ο οποίος έπεται εκείνου για την οικονομική και νομισματική ένωση.

Ωστόσο, πρέπει εξ αρχής να τονισθεί ότι η αρμοδιότητα της Ένωσης σε θέματα απασχόλησης είναι εξαιρετικά περιορισμένη, δεν μπορεί δε σε καμία περίπτωση να συγκριθεί με τις αρμοδιότητές της

---

<sup>1</sup> D. Pallantza, *Droits de l'emploi français et de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2025.

<sup>2</sup> Άρθρα 117-122 ΣΕ(Ο)Κ.

<sup>3</sup> Βλ. Π. Κούσης, υπό άρθρο 145 ΣΛΕΕ, σε Β. Σκουρής (επιμ.), *Συνθήκη της Λισαβόνας: Ερμηνεία κατ' άρθρον*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020, σ. 1307-1308.

στα πεδία της οικονομικής και, φυσικά, της νομισματικής πολιτικής. Ο τίτλος για την απασχόληση περιέχει άλλωστε πέντε άρθρα, την ώρα που ο τίτλος για την οικονομική και νομισματική ένωση περιέχει είκοσι έξι.<sup>4</sup>

Είναι γεγονός πως στους στόχους της Ένωσης (καταγράφονται πλέον στο άρθρο 3 ΣΕΕ) συγκαταλέγεται η επιδίωξη πλήρους απασχόλησης. Είναι επίσης γεγονός πως η διατύπωση αυτή, προϊόν της τροποποίησης της ΣΕΕ με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (2007/2009), συνιστά αναμφίβολα πρόοδο συγκρινόμενη με την προηγούμενη, σύμφωνα με την οποία η Ένωση επιδίωκε υψηλού επιπέδου απασχόληση. Βέβαια, η ανωτέρω διάταξη είναι διακηρυκτικού χαρακτήρα, το πρόβλημα όμως έγκειται αλλού, συγκεκριμένα δε στο ότι ο διακηρυσσόμενος στόχος οριοθετείται στη συνέχεια πολύ αυστηρά, αν όχι ασφυκτικά.

Κατ' αρχάς, το άρθρο 5 παρ. 2 ΣΛΕΕ αποσαφηνίζει πως η αρμοδιότητα της Ένωσης σε θέματα απασχόλησης είναι μη νομοθετική, πράγμα που σημαίνει ότι, κατά κανόνα, ασκείται με την υιοθέτηση νομικά μη δεσμευτικών πράξεων (πράξεων soft law, δηλαδή), ιδίως κατευθυντήριων γραμμών, οι οποίες, επιπλέον, αποβλέπουν απλώς στον συντονισμό των επιμέρους πολιτικών απασχόλησης των κρατών μελών και όχι στον σχεδιασμό και την υλοποίηση μιας κοινής πολιτικής απασχόλησης από την ίδια την Ένωση.

Ακολούθως, το άρθρο 145 ΣΛΕΕ, η πρώτη διάταξη του σχετικού με την απασχόληση τίτλου της Συνθήκης, θέτει με αποκαλυπτική σαφήνεια ως ειδικότερο στόχο της Ένωσης στα θέματα απασχόλησης την από κοινού με τα κράτη μέλη ανάπτυξη συντονισμένης στρατηγικής για την προαγωγή της δημιουργίας *«εξειδικευμένου, εκπαιδευμένου και ευπροσάρμοστου εργατικού δυναμικού και αγοράς εργασίας προσαρμοσμένης στις εξελίξεις της οικονομίας (...)*».

Από τη συνδυασμένη ανάγνωση των δύο ανωτέρω διατάξεων (5 παρ. 2 ΣΕΕ και 145 ΣΛΕΕ), αλλά και όλων των υπόλοιπων του σχετικού με την απασχόληση τίτλου προκύπτουν τα εξής:

Πρώτον, αποκλείεται κατηγορηματικά η άμεση ανάμειξη της Ένωσης σε θέματα απασχόλησης. Πράγματι, αντικείμενο της όποιας πρωτοβουλίας αναλαμβάνει η Ένωση δεν δύναται ποτέ να είναι η ρύθμιση της απασχόλησης, υπό την έννοια της προσπάθειας δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας και, συνεπακόλουθα, η καταπολέμηση της ανεργίας. Η επιλογή αυτή προφανώς δικαιολογήθηκε με τη σκέψη ότι η διάρθρωση της ανεργίας είναι διαφορετική σε κάθε κράτος μέλος, επομένως διαφορετικές χρειάζεται να είναι και οι πολιτικές για τον περιορισμό της.<sup>5</sup> Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση πολιτικής για την απασχόληση είναι λοιπόν καθαρά εθνική υπόθεση. Αντίθετα, αντικείμενο της δράσης της Ένωσης επιτρέπεται να είναι μόνον α) ο συντονισμός αυτών των εθνικών πολιτικών και β) η ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και η υποστήριξη (ή και συμπλήρωση) της δράσης τους στον εν λόγω τομέα.

Δεύτερον, ο συντονισμός των εθνικών πολιτικών για την απασχόληση γίνεται μόνο μέσω κατευθυντήριων γραμμών οι οποίες χαράσσονται αποκλειστικά με τον τρόπο που περιγράφεται λεπτομερώς στο άρθρο 148 ΣΛΕΕ. Εκεί προβλέπεται ένας κύκλος πέντε διακριτών στάδιων: 1. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (: αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων) εξετάζει την κατάσταση της

<sup>4</sup> Άρθρα 145-150 και 119-144 ΣΛΕΕ, αντίστοιχα.

<sup>5</sup> Βλ. Κ. Στεφάνου, *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*, τόμος Γ': Πολιτικές και δυναμική της ολοκλήρωσης, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σ. 104.

απασχόλησης στην Ένωση μία φορά κάθε χρόνο (στη βάση έκθεσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής) και εκδίδει σχετικά συμπεράσματα. 2. Με γνώμονα τα συμπεράσματα αυτά, το Συμβούλιο (: υπουργοί), έπειτα από πρόταση της Επιτροπής και κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και την Επιτροπή Απασχόλησης του άρθρου 150 ΣΛΕΕ, χαράσσει τις κατευθυντήριες γραμμές.<sup>6</sup> Τα κράτη μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να τις ακολουθήσουν· αρκεί να τις λάβουν υπόψη τους. 3. Κάθε κράτος μέλος υποβάλλει ετησίως έκθεση στο Συμβούλιο και την Επιτροπή για όσα μέτρα τυχόν έλαβε στο πλαίσιο της εθνικής πολιτικής απασχόλησης κατ' εφαρμογή των κατευθυντήριων γραμμών. 4. Αφού εξετάσει τις εκθέσεις που του υποβάλλονται, το Συμβούλιο αξιολογεί τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών υπό το πρίσμα των κατευθυντήριων γραμμών τις οποίες το ίδιο έχει προηγουμένως εκδώσει και, εφόσον το κρίνει αναγκαίο, τους απευθύνει συστάσεις (επίσης μη δεσμευτικές). 5. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή ενημερώνουν με κοινή τους έκθεση το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για την εφαρμογή των κατευθυντήριων γραμμών και, γενικότερα, την κατάσταση της απασχόλησης στην Ένωση. Και ο κύκλος κλείνει. Παραδείγματα τέτοιων συμπερασμάτων, κατευθυντήριων γραμμών και εκθέσεων βρίσκει κανείς άφθονα στο βιβλίο της Δήμητρας Παλαντζά.

Τρίτον, η ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και η υποστήριξη (ή και συμπλήρωση) της δράσης τους στον τομέα της απασχόλησης δεν μπορεί, όπως ρητά ορίζεται στο άρθρο 149 παρ. 1 ΣΛΕΕ, παρά να αφορά μόνον την ανάπτυξη της ανταλλαγής πληροφοριών και δοκιμασμένων πρακτικών, την παροχή συγκριτικής ανάλυσης και συμβουλευτικού υλικού, την προαγωγή καινοτόμων προσεγγίσεων και την αξιολόγηση εμπειριών. Και σε αυτές, ωστόσο, τις εξαντλητικά απαριθμούμενες περιπτώσεις, η Συνθήκη κρίνει σκόπιμο να υπενθυμίσει ότι τα μέτρα της Ένωσης (που λαμβάνονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και κατόπιν διαβούλευσης με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών) σέβονται τις αρμοδιότητες των κρατών μελών (άρθρο 147 παρ. 1 ΣΛΕΕ) και δεν περιλαμβάνουν εναρμόνιση των εθνικών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων (άρθρο 149 παρ. 2 ΣΛΕΕ). Παραδείγματα τέτοιων μέτρων βρίσκει επίσης κανείς άφθονα στο βιβλίο της Δήμητρας Παλαντζά.

Τέταρτον, τόσο οι πολιτικές για την απασχόληση των κρατών μελών όσο και οι κατευθυντήριες γραμμές της Ένωσης στον εν λόγω τομέα είναι απαραίτητο να συνάδουν με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Ένωσης που διαμορφώνονται σύμφωνα με το άρθρο 121 παρ. 2 ΣΛΕΕ, διάταξη η οποία ανήκει στον τίτλο για την οικονομική και νομισματική ένωση (άρθρα 146 παρ. 1 και 148 παρ. 2 ΣΛΕΕ, αντίστοιχα). Τούτο πρακτικά σημαίνει πως όταν τα κράτη μέλη και η Ένωση δρουν στον τομέα της απασχόλησης υποχρεούνται να έχουν το ένα μάτι στραμμένο στην οικονομική και νομισματική ένωση, τις διευθετήσεις της οποίας δεν επιτρέπεται επ' ουδενί λόγω να θίξουν. Με άλλα λόγια, η Συνθήκη δίνει ξεκάθαρη προτεραιότητα στην οικονομική πολιτική, με τις εθνικές πολιτικές για την απασχόληση και τις κατευθυντήριες γραμμές και δράσεις ενθάρρυνσης της Ένωσης για το ίδιο θέμα ουσιαστικά να γίνονται ανεκτές μόνο στον βαθμό που συμβιβάζονται με (ή, ίσως, υποτάσσονται σε) αυτή. Δύσκολα, συνεπώς, μπορεί να γίνει λόγος για πραγματική εξισορρόπηση του οικονομικού και κοινωνικού στοιχείου στη Συνθήκη, δεδομένου ότι το δεύτερο γίνεται μάλλον

---

<sup>6</sup> Δεδομένου ότι στη διάταξη δεν ορίζεται κάτι διαφορετικό, το Συμβούλιο χαράσσει τις κατευθυντήριες γραμμές με ειδική πλειοψηφία (βλ. άρθρο 16 παρ. 3 ΣΕΕ).

αντιληπτό ως παρακολούθημα του πρώτου, με κύρια αποστολή τον μετριάσμό, εφόσον είναι εφικτό, των δυσμενών επιπτώσεών του.

Κατά τα λοιπά, θετικά στοιχεία, από νομική τουλάχιστον άποψη, αποτελούν η ρήτρα ενσωμάτωσης των άρθρων 9 και 147 παρ. 2 ΣΛΕΕ, η οποία επιτάσσει οι απαιτήσεις που συνδέονται με την προαγωγή υψηλού επιπέδου απασχόλησης να συνεκτιμώνται κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή όλων των δράσεων της Ένωσης,<sup>7</sup> όπως και το άρθρο 15 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ, όπου κατοχυρώνεται το δικαίωμα κάθε προσώπου να εργάζεται,<sup>8</sup> έστω και αν το Δικαστήριο έχει μέχρι τώρα αξιοποιήσει τις διατάξεις αυτές σε πολύ περιορισμένη κλίμακα<sup>9</sup>.

Όλα τα ανωτέρω (και πολλά άλλα) αναδεικνύονται με ενάργεια στις σελίδες του βιβλίου της Δήμητρας Παλαντζά, το οποίο, ως ένα ολοκληρωμένο εγχειρίδιο, επιβεβαιώνει την αυτονομία του δικαίου απασχόλησης έναντι, συγγενών δικαιικών κλάδων, ιδίως, του εργατικού δικαίου και του δικαίου κοινωνικής ασφάλειας, εγγραφόμενο σε μια παράδοση που ξεκίνησαν πριν από περίπου μισό αιώνα στη Γαλλία οι Gérard Lyon-Caen, Aude Benoit και François Gaudu.

---

<sup>7</sup> Για άλλες παρόμοιες ρήτρες βλ., ενδεικτικά, άρθρα 11 (περιβαλλοντική προστασία), 12 (προστασία του καταναλωτή) και 168 παρ. 1 (προστασία της υγείας του ανθρώπου) ΣΛΕΕ.

<sup>8</sup> Ας σημειωθεί ότι, όπως προκύπτει από τα πρακτικά των εργασιών της Συνέλευσης που είχε αναλάβει τη σύνταξη του Χάρτη, καθώς και από την ίδια τη διατύπωσή της διάταξης και την τοποθέτησή της στον τίτλο II του Χάρτη (περί ελευθεριών) και όχι στον τίτλο IV (περί αλληλεγγύης), όπου απαριθμούνται τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα, εν προκειμένω έχουμε να κάνουμε με μια κλασική (αμυντική) ελευθερία, υπό την έννοια ότι αρκείται να προστατεύει το δικαίωμα προς σύναψη σύμβασης εξαρτημένης εργασίας από παρεμβάσεις της Ένωσης και των κρατών μελών, χωρίς να επιβάλλει στην Ένωση και στα κράτη μέλη τη λήψη θετικών μέτρων με σκοπό τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών.

<sup>9</sup> Για παράδειγμα, το Δικαστήριο έχει επικαλεσθεί την ύπαρξη του άρθρου 15 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ για να υπογραμμίσει τη σημασία της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ηλικίας στην εργασία και την ανάγκη να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στη συμμετοχή των ηλικιωμένων εργαζομένων στην επαγγελματική ζωή, άρα και στην οικονομική, πολιτιστική και κοινωνική ζωή, με το επιχείρημα ότι η παραμονή των ατόμων αυτών στον ενεργό επαγγελματικό βίο συμβάλλει στην ποικιλομορφία στην απασχόληση. Βλ. έτσι ΔΕΕ 21.7.2011, C-159/10 και C-160/10, *Fuchs και Köhler*, ECLI:EU:C:2011:508, σκ. 62-63, και ΔΕΕ 5.7.2012, C-141/11, *Hörnfeldt*, ECLI:EU:C:2012:421, σκ. 37.