

Βασιλική Δ. Κατσαγώνη
Δικηγόρος, Υπόψ. ΔΝ, LL.M. in International Studies

Η εργασία των αλλοδαπών υπηκόων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

- Ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο
- Νομολογία του Δικαστηρίου της Ε.Ε.

Πρόλογος: Χρυσ αφώ Τσούκα



**Η εργασία των αλλοδαπών
υπηκόων κρατών μελών
της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

**Η εργασία των αλλοδαπών υπηκόων κρατών μελών
της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

Βασιλική Δ. Κατσαγώνη

ISBN 978-960-622-347-1

Σύμφωνα με το Ν. 2121/93 για την Πνευματική Ιδιοκτησία απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, η αποθήκευσή του σε βάση δεδομένων, η αναμετάδοσή του σε ηλεκτρονική ή οποιαδήποτε άλλη μορφή και η φωτοανατύπωσή του με οποιονδήποτε τρόπο, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.

ΔΗΛΩΣΗ ΕΚΔΟΤΙΚΟΥ ΟΙΚΟΥ

Το περιεχόμενο του παρόντος έργου έχει τύχει επιμελούς και αναλυτικής επιστημονικής επεξεργασίας. Ο εκδοτικός οίκος και οι συντάκτες δεν παρέχουν διά του παρόντος νομικές συμβουλές ή παρεμφερείς συμβουλευτικές υπηρεσίες, ουδεμία δε ευθύνη φέρουν για τυχόν ζημία τρίτου λόγω ενέργειας ή παράλειψης που βασίστηκε εν όλω ή εν μέρει στο περιεχόμενο του παρόντος έργου.

Art Director: Νεκταρία Καπογιάννη
Υπεύθυνος Παραγωγής: Ανδρέας Μενούκος
Φωτοστοιχειοθεσία: Έλενα Ματθαίου
Παραγωγή: NB Production AM021117M23



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Μαυρομυιάλη 23, 106 80 Αθήνα
Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org

Αθήνα: Μαυρομυιάλη 2, 106 79 • Τηλ.: 210 3607 521
Πειραιάς: Φιλωνος 107-109, 185 36 • Τηλ: 210 4184 212
Πάτρα: Κανάρη 15, 262 22 • Τηλ.: 2610 361 600
Θεσ/νίκη: Φράγκων 1, 546 26 • Τηλ.: 2310 532 134



member of Europe's 500
dynamic enterprises



Committed to excellence

Βασιλική Δ. Κατσαγώνη

Δικηγόρος, Υποψ. ΔΝ, LL.M. in International Studies

Η εργασία των αλλοδαπών υπηκόων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

- Ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο
- Νομολογία του Δικαστηρίου της Ε.Ε.

Πρόλογος: **Χρυσafώ Σπ. Τσούκα**



Employment of foreign citizens of EU Member States

Vasiliki D. Katsagani, Attorney at Law, PhD cand.,
LL.M. in International Studies

ABSTRACT

This book aims at presenting the critical issue of the employment of foreign citizens of EU Member States nationals in another Member State and the relevant social insurance coverage. Following an overview of the principle of non-discrimination, the author moves to analyze the issue of European citizenship, along with the evolution of CJEU case law on that matter, as well as the relationship between that concept and the concept of 'migrant worker' and the social rights. This analysis is followed by a thorough illustration of the rights of 'free movement of workers' and of their 'freedom to provide services', as well as a presentation of the institutional framework within which such services occurred and evolved. In the second part, the author discusses European social policy and the manifold EU interventions in the social security legislation.

ISBN 978-960-622-347-1

COPYRIGHT

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission of NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A., or as expressly permitted by law or under the terms agreed with the appropriate reprographic rights organisation. Enquiries concerning reproduction which may not be covered by the above should be addressed to NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. at the address below.

DISCLAIMER

The content of this work is intended for information purposes only and should not be treated as legal advice. The publication is necessarily of a general nature; NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. makes no claim as to the comprehensiveness or accuracy of the information provided; Information is not offered for the purpose of providing individualized legal advice. Professional advice should therefore be sought before any action is undertaken based on this publication. Use of this work does not create an attorney-client or any other relationship between the user and NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. or the legal professionals contributing to this publication.



NOMIKI BIBLIOTHIKI

23, Mavromichali Str., 106 80 Athens Greece
Tel.: +30 210 3678 800 • Fax: +30 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org



number of Europe's 500
dynamic entrepreneurs



© 2017, NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A.

Στη μητέρα μου

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η παρούσα μελέτη σχετικά με την εργασία αλλοδαπών υπηκόων Κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως αποτελεί σημαντική προσθήκη στη Βιβλιοθήκη Δικαίου Αλλοδαπών, καθώς ασχολείται με μία κατηγορία αλλοδαπών που δεν αποτελεί συχνά αντικείμενο μελέτης στο πλαίσιο του δικαίου καταστάσεως αλλοδαπών. Πρόκειται για τους Ευρωπαίους πολίτες. Πράγματι, αν και η έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας αποτελεί ενοποιητικό παράγοντα, φαινομενικά αντίθετο προς τη βασική συνθήκη του συγκεκριμένου δικαιοκτικού κλάδου, που δεν είναι άλλη από τη διακριτική μεταχείριση βάσει της ιθαγένειας, οι Ευρωπαίοι πολίτες, ευρισκόμενοι σε άλλο Κράτος μέλος από αυτό της ιθαγένειάς τους, παραμένουν αλλοδαποί: υποκείμενοι σε πιο ευνοϊκό καθεστώς απ' ό,τι οι πολίτες τρίτου Κράτους, δεν εξομοιώνονται, πάντως, πλήρως με τους υπηκόους του Κράτους υποδοχής τους. Η εξομοίωση αυτή είναι αντικείμενο διαρκούς αναζητήσεως.

Η συγκριτικά μικρή έκταση της ενασχολήσεως με την συγκεκριμένη κατηγορία αλλοδαπών δεν αποτελεί, ωστόσο, τον μοναδικό ή τον πιο σημαντικό λόγο για τον οποίο η μελέτη του υπό διαπραγμάτευση ζητήματος είναι σημαντική. Ένα βασικό στοιχείο που διαφοροποιεί, εν μέρει τουλάχιστον, το συγκεκριμένο τμήμα του δικαίου αλλοδαπών, είναι το γεγονός ότι το καθεστώς των αλλοδαπών - Ευρωπαίων πολιτών είναι απόρροια όχι απλώς μιας σειράς επιμέρους ρυθμίσεων αλλά πρωτίστως ενός ευρύτερου θεσμικού πλαισίου, ικανού να διασφαλίσει, σε μεγαλύτερο βαθμό απ' ό,τι σε εθνικό επίπεδο προκειμένου για τις λύσεις σχετικά με τους υπηκόους τρίτου Κράτους (ή τους ανιθαγενείς), τον αναγκαίο συστηματικό χαρακτήρα της νομικής μεταχειρίσεως.

Πράγματι, το καθεστώς των Ευρωπαίων πολιτών ως αλλοδαπών δεν ρυθμίζεται μόνο από κείμενα όπως η Οδηγία 2004/38 ή άλλες συναφείς Οδηγίες. Είναι πολύ σημαντικό να ληφθεί υπόψη ότι οι σχετικές νομοθετικές λύσεις είναι απόρροια θεμελιωδών αρχών του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, όπως η ελεύθερη κυκλοφορία ή η απαγόρευση διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, και έκφραση της προσπάθειας υλοποίησεως των αρχών αυτών σε νομοθετικό και νομολογιακό επίπεδο. Υπό την έννοια αυτή

το υπό μελέτη θέμα προσφέρει ένα ισχυρό θετικού δικαίου παράδειγμα της τάσεως εξομώσεως ημεδαπών και αλλοδαπών ή πάντως αμβλύσεως της διαφοράς μεταξύ αυτών. Αν και όχι μεμονωμένο, το παράδειγμα αυτό είναι πιο ισχυρό, ενόψει ακριβώς της προαναφερθείσας σημασίας υπέρτερων ιεραρχικά αρχών. Είναι βεβαίως γεγονός ότι η επίδραση του ενωσιακού δικαίου στο δίκαιο καταστάσεως αλλοδαπών εκδηλώνεται και στους λοιπούς τομείς αυτού και όχι μόνον όσον αφορά τους Ευρωπαίους πολίτες, προκειμένου δηλαδή για τους υπηκόους τρίτου Κράτους ή τους ανιθαγενείς και τους πρόσφυγες. Η επέμβαση, ωστόσο, της Ευρωπαϊκής Ένώσεως στον συγκεκριμένο τομέα είναι συμφυής της ιδιομορφίας της και όχι προϊόν πολιτικής πρωτίστως συμφωνίας.

Την ιδιομορφία αυτή καθιστά σαφή η παρούσα μελέτη της κυρίας Κατσαγώνη, στο μέτρο που δεν περιορίζεται στην παράθεση και ερμηνεία επιμέρους κανόνων. Αν και ένα ανάλογο εγχείρημα αυτό δεν στερείται πρακτικής σημασίας, μία μελέτη που δεν λαμβάνει υπόψη της τις γενικότερες παραμέτρους του ζητήματος είναι ελλειπής καθότι ασυνεπής προς την φύση της ενωσιακής εννόμου τάξεως.

Και η παρούσα δημοσίευση, όπως και η προηγούμενη μελέτη της κυρίας Σπυροπούλου, είναι προϊόν διπλωματικής εργασίας στο πλαίσιο του μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών του Τομέα Διεθνών Σπουδών - Κατεύθυνση Ιδιωτικού Διεθνούς και Συγκριτικού Δικαίου. Η δημοσίευσή τους κρίθηκε σκόπιμη προς ενημέρωση των εφαρμοστών του δικαίου, τόσο λόγω της ποιότητας του εκπονηθέντος έργου όσο και λόγω της σημασίας των ζητημάτων που αποτελούν αντικείμενο επεξεργασίας. Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλονται ως εκ τούτου στη Νομική Βιβλιοθήκη που φιλοξενεί την παρούσα σειρά, καθώς και στην κυρία Αναστασία Καραντάνα που επιμελήθηκε το παρόν έργο.

Αθήνα, Οκτώβριος 2017

Χρυσάφω Τσούκα

ΕΥΧΑΡΙΣΤΗΡΙΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Στην παρούσα μελέτη αναλύονται τα πολύ καίρια και πάντα επίκαιρα ζητήματα που καλύπτει ο κλάδος του Δικαίου Αλλοδαπών, αναφορικά με την εργασία και την κοινωνική ασφάλιση των αλλοδαπών που μετακινούνται με σκοπό την εργασία.

Μετά την μεταπολεμική περίοδο και την κατάρρευση των σοσιαλιστικών καθεστώτων, η ανάπτυξη του καπιταλισμού, σε συνδυασμό με την παγκοσμιοποίηση, την διεθνοποίηση των κεφαλαίων, την ανάγκη για νέες επενδύσεις, την ταχύτατη άνοδο της τεχνολογίας και του διαδικτύου, καθώς και το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, οδήγησαν σε αρκετές αλλαγές στον τομέα της εργασίας. Αυτές οι νέες συνθήκες που δημιουργήθηκαν τα τελευταία 30 χρόνια, είχαν ως επακόλουθο την ανάγκη για μετακίνηση των εργαζομένων διεθνώς εξαιτίας των οικονομικών δυσχερειών που αντιμετώπιζαν.

Ενόψει των ανωτέρω, το παρόν έργο φιλοδοξεί να αποτελέσει έναν εύχρηστο και πρακτικό οδηγό για κάθε δικηγόρο, δικαστή, ερευνητή ή φοιτητή που θέλει να ενημερωθεί για τα θεμελιώδη εργασιακά και κοινωνικοασφαλιστικά δικαιώματα των αλλοδαπών υπηκόων κρατών μελών της Ε.Ε.

Εν κατακλείδι, ιδιαίτερες ευχαριστίες θα ήθελα να απευθύνω στην καθηγήτριά μου, κα Χρυσαφώ Τσούκα, που με ενέπνευσε περαιτέρω προκειμένου να ενασχοληθώ με αυτό το σημαντικό θέμα.

Αθήνα, Οκτώβριος 2017

Βασιλική Κατσαγώνη

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	IX
ΕΥΧΑΡΙΣΤΗΡΙΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ.....	XI
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

Η θέση του εργαζομένου υπηκόου κράτους μέλους στην έννομη τάξη της Ένωσης - Θεμελιώδεις αρχές και δικαιώματα

I. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης

A. Ο γενικός κανόνας περί απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας (lex generalis).....	7
1. Το εννοιολογικό περιεχόμενο και ο ορισμός της αρχής.....	7
2. Είδη διακρίσεων: άμεση, έμμεση και αντίστροφη διάκριση.....	10
B. Η αρχή της μη διάκρισης στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.....	13
Γ. Η αρχή της μη διάκρισης στην ελευθερία εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών.....	18

II. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια

A. Η έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και ο προβληματισμός για το περιεχόμενό της.....	21
B. Τα εγγενή στην ευρωπαϊκή ιθαγένεια δικαιώματα	23
Γ. Η εξέλιξη της νομολογίας του Δικαστηρίου αναφορικά με την ευρωπαϊκή ιθαγένεια.....	25

Δ. Η σχέση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας με το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων	32
---	----

III. Ο ΧΘΔΕ ως πηγή δικαιωμάτων του εργαζομένου

A. Η πλήρης θεσμική κατοχύρωση του Χάρτη ως πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο	37
B. Η εξισορρόπηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των οικονομικών ελευθεριών στο Χάρτη	39
Γ. Τα εργασιακά δικαιώματα στο ΧΘΔΕ	43
Δ. Οι κοινωνικές ρήτρες του ΧΘΔΕ	46

IV. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων

A. Το εννοιολογικό περιεχόμενο της ελευθερίας	51
B. Πηγές δικαίου	52
1. Από τη Συνθήκη της Ρώμης έως τη Συνθήκη της Λισαβόνας	52
2. Το παράγωγο δίκαιο: από την Οδηγία 68/360 και τον Κανονισμό 1612/68 έως την Οδηγία 2004/38	54
Γ. Το άρθρο 45 ΣΛΕΕ	56
1. Η άμεση εφαρμογή του άρθρου 45 ΣΛΕΕ - Το κάθετο και το οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα της διάταξης	57
2. Πεδίο εφαρμογής	59
i. Εδαφικό πεδίο εφαρμογής	59
ii. Αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής - Το διασυνοριακό στοιχείο	59
iii. Προσωπικό πεδίο εφαρμογής	60
α. Η έννοια του εργαζομένου	61
αα. Πραγματική και γνήσια οικονομική δραστηριότητα	62
αβ. Υπό τις εντολές άλλου	64
αγ. Έναντι αμοιβής	64
β. Άλλοι φορείς της ελεύθερης κυκλοφορίας	65
βα. Οι αναζητούντες εργασία	65
ββ. Τα μέλη της οικογένειας	67
βγ. Τα πρόσωπα που υπάγονται στο άρθρο 7 παρ. 3 της Οδηγίας 2014/38/ΕΕ	68
βδ. Οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι	69

Δ. Περιεχόμενο της ελευθερίας.....	70
1. Η ελεύθερη διακίνηση και διαμονή.....	71
2. Η πρόσβαση στην απασχόληση.....	74
3. Η πρόσβαση στους ίσους όρους απασχόλησης.....	76
4. Το δικαίωμα απόκτηση στέγης.....	76
5. Η πρόσβαση στην επαγγελματική εκπαίδευση.....	77
6. Η απόλαυση κοινωνικών πλεονεκτημάτων.....	77
7. Η απόλαυση φορολογικών πλεονεκτημάτων.....	78
8. Η απόλαυση συνδικαλιστικών δικαιωμάτων.....	80
Ε. Περιορισμοί στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.....	80
1. Περιορισμοί για εξαιρετικούς λόγους δημόσιου συμφέροντος.....	80
i. Η εξαίρεση της απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση.....	80
ii. Οι εξαιρέσεις της δημόσιας τάξης, της δημόσιας ασφάλειας και της δημόσιας υγείας.....	84
2. Περιορισμοί για επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος.....	88
V. Η ελευθερία παροχής υπηρεσιών	
A. Το εννοιολογικό περιεχόμενο της ελευθερίας - Η σχέση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών με τις άλλες θεμελιώδεις ελευθερίες της Ε.Ε.....	91
1. Η σχέση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών με την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων.....	92
2. Η σχέση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.....	93
3. Η σχέση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών με την ελευθερία εγκατάστασης.....	94
B. Οι πηγές δικαίου.....	95
1. Πρωτογενές δίκαιο.....	95
2. Παράγωγο δίκαιο.....	96
Γ. Το άρθρο 56 ΣΛΕΕ.....	97
1. Η άμεση εφαρμογή του άρθρου 56 ΣΛΕΕ.....	97
2. Πεδίο εφαρμογής.....	98
i. Εδαφικό πεδίο εφαρμογής.....	98
ii. Αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής.....	98

α. Η έννοια της υπηρεσίας.....	98
β. Τα συστατικά στοιχεία της υπηρεσίας	99
βα. Παροχή έναντι ανταλλάγματος.....	99
ββ. Ο διασυνοριακός χαρακτήρας της παροχής	101
βγ. Ο προσωρινός χαρακτήρας της παροχής.....	102
iii. Προσωπικό πεδίο εφαρμογής.....	103
α. Η έννοια του δικαιούχου της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών	103
β. Άλλοι φορείς του δικαιώματος.....	105
βα. Οι υπήκοοι τρίτων κρατών	105
ββ. Οι αποδέκτες των υπηρεσιών	106
βγ. Τα μέλη της οικογένειας.....	107
Δ. Περιορισμοί στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.....	108
1. Περιορισμοί για εξαιρετικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος	108
i. Η εξαίρεση της άσκησης δημόσιας εξουσίας.....	108
ii. Οι εξαιρέσεις της δημόσιας τάξης, της δημόσιας ασφάλειας και της δημόσιας υγείας.....	110
2. Περιορισμοί για επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος.....	112
3. Περιορισμοί λόγω του γενικού οικονομικού συμφέροντος.....	113
i. Έννοια και φύση των Υπηρεσιών Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος (ΥΓΟΣ).....	113
ii. Κρατικές ενισχύσεις και ΥΓΟΣ.....	116
α. Οι δογματικές προσεγγίσεις.....	116
αα. Η αποζημιωτική προσέγγιση.....	116
αβ. Η θέση περί ένταξης στην έννοια της κρατικής ενίσχυσης	117
β. Η επίλυση του ζητήματος από το ΔΕΚ	119
4. Η διαδικασία της στάθμισης	122
E. Η Οδηγία 2006/123/ΕΚ για τις υπηρεσίες.....	124
1. Πεδίο εφαρμογής.....	126
2. Βασικές διατάξεις.....	127
i. Η διοικητική απλούστευση	127
ii. Η κατάργηση των περιορισμών.....	128
iii. Η ελευθερία εγκατάστασης των παρεχόντων υπηρεσίες.....	128
iv. Οι απαγορευμένες απαιτήσεις σχετικά με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.....	130
v. Η διοικητική συνεργασία.....	131

VI. Η ευρωπαϊκή πολιτική για την απασχόληση υψηλά ειδικευμένων εργαζομένων στο τρέχον μεταναστευτικό δίκαιο

A. Η Οδηγία 2009/50 ΕΚ	133
B. Ιστορική εξέλιξη	136
Γ. Περιεχόμενο και βασικές διατάξεις της Οδηγίας.....	138
Δ. Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την τροποποίηση της Οδηγίας.....	141
E. Η ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού μοντέλου υποδοχής μεταναστών υψηλής ειδίκευσης στο Δίκαιο Αλλοδαπών.....	142
1. Προϋποθέσεις χορήγησης της «Μπλε Κάρτας της Ε.Ε.»	143
2. Δικαιώματα των υψηλά ειδικευμένων εργαζομένων	145
i. Μέλη της οικογενείας του κατόχου μπλε κάρτας.....	146
ii. Καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος στην Ε.Ε. για τους κατόχους της μπλε κάρτας.....	146
iii. Δικαίωμα διαμονής στην Ελλάδα σε κάτοχο μπλε κάρτας από άλλο κράτος μέλος της Ε.Ε.....	147

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

Η Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική και η κοινωνική ασφάλιση του εργαζομένου υπηκόου κράτους μέλους της Ένωσης

I. Η εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής

A. Το θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής.....	151
1. Οι Συνθήκες της Ε.Κ.Α.Χ. της Ε.Κ.Α.Ε.	151
2. Η Συνθήκη Παρισίων	152
3. Η Συνθήκη της Ρώμης.....	152
4. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη	153
5. Ο Κοινοτικός Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων	154
6. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ	155
7. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ	156

8. Η Συνθήκη της Νίκαιας.....	157
B. Η στρατηγική της Λισαβόνας και τα νέα εργαλεία διακυβέρνησης - Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ).....	158
1. Η κοινωνική διάσταση ως πρώτη προτεραιότητα στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισαβόνας.....	158
2. Η έννοια και τα χαρακτηριστικά της ΑΜΣ.....	160
3. Το περιεχόμενο της ΑΜΣ.....	161
4. Η ΑΜΣ ως ήπια και «ανοικτή» μέθοδος διακυβέρνησης.....	162
Γ. Η Στρατηγική «για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση» και η Στρατηγική «Ευρώπη 2020».....	165

II. Ο συντονισμός των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης

A. Το ιστορικό υπόβαθρο και το εννοιολογικό περιεχόμενο του συντονισμού.....	169
B. Ο Κανονισμός 1408/71.....	174
1. Οι στόχοι και οι γενικές αρχές του Κανονισμού.....	175
i. Η αρχή της αποκλειστικής εφαρμογής μίας εθνικής νομοθεσίας.....	176
ii. Η αρχή της ίσης κοινωνικοασφαλιστικής μεταχείρισης ημεδαπών - αλλοδαπών υπηκόων της Ένωσης.....	177
iii. Η αρχή του συνυπολογισμού των ασφαλιστικών περιόδων.....	177
iv. Η αρχή της διατήρησης των κτηθέντων δικαιωμάτων (ή εξαγωγιμότητας των παροχών).....	177
2. Πεδίο εφαρμογής.....	178
i. Αντικειμενικό πεδίο.....	178
a. Οι καλυπτόμενες παροχές.....	178
β. Το διασυνοριακό στοιχείο.....	178
ii. Προσωπικό πεδίο - Η έννοια του εργαζομένου στην κοινωνική ασφάλιση.....	179
Γ. Ο εκσυγχρονισμένος συντονισμός των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης - Ο Κανονισμός 883/04.....	181
1. Οι γενικές αρχές και οι βασικές διατάξεις του Κανονισμού.....	183
2. Πεδίο εφαρμογής.....	184

3. Η διατήρηση και η προστασία των ασφαλιστικών δικαιωμάτων υπηκόων τρίτων χωρών που διακινούνται εντός της Ε.Ε.	185
---	-----

III. Τα επαγγελματικά συστήματα ή συστήματα συμπληρωματικής ασφάλισης στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο

A. Ο θεσμός της επαγγελματικής ασφάλισης.....	187
1. Όψεις των επαγγελματικών συνταξιοδοτικών συστημάτων στην Ε.Ε.	187
2. Το εννοιολογικό περιεχόμενο και τα βασικά γνωρίσματα του θεσμού της επαγγελματικής ασφάλισης.....	190
B. Οι προοπτικές εναρμόνισης των εθνικών συστημάτων επαγγελματικής ασφάλισης στην Ε.Ε.	192
Γ. Το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο για την επαγγελματική ασφάλιση.....	194
1. Η Οδηγία 98/49/ΕΚ	194
2. Η Οδηγία 2003/41/ΕΚ	198
3. Ο εκσυγχρονισμός των συστημάτων επαγγελματικής ασφάλισης - Η Οδηγία 2014/50/ΕΕ	203

IV. Η ισότητα μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην κοινωνική ασφάλιση

A. Η ευρωπαϊκή πολιτική για την ισότητα των φύλων.....	207
B. Οι παρεμβάσεις της Ε.Ε. για την εφαρμογή της αρχής της ισότητας ανδρών και γυναικών στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης.....	210
Γ. Η Οδηγία 79/7/ΕΚ.....	215
1. Πεδίο εφαρμογής και βασικές διατάξεις	215
2. Η οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας σε σχέση με το άρθρο 141 ΣΕΚ.....	217
ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ.....	221
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	225
ΑΛΦΑΒΗΤΙΚΟ ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ.....	245

των συστημάτων κοινωνικής προστασίας⁵⁰⁹. Παρόλα ταύτα, ένα πολύ πιο ολοκληρωμένο πλαίσιο, αναφορικά με τις αντιλήψεις της Ε.Ε. στα ζητήματα της κοινωνικής πολιτικής, αναπτύχθηκε από τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Λισαβόνας το οποίο έλαβε χώρα στις 23 και 24 Μαρτίου 2000.

B. Η στρατηγική της Λισαβόνας και τα νέα εργαλεία διακυβέρνησης - Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ)

Η προηγηθείσα ανάλυση ανέδειξε τον περιθωριακό χαρακτήρα της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής. Η διστακτικότητα εκχώρησης, από την πλευρά των κρατών μελών, αρμοδιοτήτων στα ευρωπαϊκά όργανα και η ανομοιογένεια των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας, οι οποίες αντανakλούν τις διαφορετικές εθνικές παραδόσεις και οι διαφορές στο επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης των κρατών μελών, αποτέλεσαν σημαντικό εμπόδιο στη διαμόρφωση μιας κοινής ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής⁵¹⁰.

1. Η κοινωνική διάσταση ως πρώτη προτεραιότητα στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισαβόνας

Η νέα ώθηση που δίνεται στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έχει ως σημείο αναφοράς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας (Μάρτιος 2000), στο οποίο η Ε.Ε. έθεσε ένα νέο στρατηγικό στόχο για την επόμενη δεκαετία: «να γίνει η ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη οικονομία της γνώσης, ανά την υφήλιο ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή»⁵¹¹.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σηματοδοτεί την έναρξη μιας νέας περιόδου για την κοινωνική διάσταση της Ευρώπης καθώς η επιδίωξη του στρατηγικού στόχου της Λισαβόνας απαιτεί μια συνολική στρατηγική για την προετοιμασία της μετάβασης σε μια οικονομία και κοινωνία βασισμένες στη γνώση,

509. European Union, Treaty of Nice. Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, 2001/C 80/01.

510. Βλ. *Scharpf F.*, The European Social Model: coping with the challenges of diversity, *Journal of Common Market Studies* 2002, 645-670.

511. European Council, Presidency Conclusions. Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000.

για τον εκσυγχρονισμό του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου και για τη στήριξη της υγιούς οικονομικής προοπτικής.

Στο πλαίσιο αυτό, τα συμπεράσματα του Συμβουλίου είναι καινοτόμα ως προς τα μέσα επίτευξης των κοινωνικών στόχων. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη συμφώνησαν, παράλληλα προς την παραδοσιακή ευρωπαϊκή μέθοδο, να δράσουν σε διακυβερνητικό επίπεδο με σκοπό την επίτευξη κοινών στόχων, μέσω της εφαρμογής ήπιων οργάνων πολιτικής, σεβόμενα την αρχή της επικουρικότητας.

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στα συμπεράσματα του Συμβουλίου, η υλοποίηση του στρατηγικού στόχου «θα διευκολυνθεί εάν εφαρμοσθεί μια νέα ανοικτή μέθοδος συντονισμού ως μέσο διάδοσης βέλτιστων πρακτικών και επίτευξης μεγαλύτερης σύγκλισης προς τους κύριους στόχους της Ε.Ε.»⁵¹².

Αναπόσπαστο τμήμα του προγράμματος αυτού ήταν και ο εκσυγχρονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου (ΕΚΜ) διότι, «επενδύοντας στους ανθρώπους και αναπτύσσοντας ένα ενεργό (active) και δυναμικό κράτος πρόνοιας, είναι ζωτικής σημασίας τόσο για τη θέση της Ευρώπης στην οικονομία της γνώσης όσο και για τη διασφάλιση του ότι η ανάπτυξη αυτής της νέας οικονομίας δε θα επιτείνει τα υφιστάμενα κοινωνικά προβλήματα της ανεργίας, της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού»⁵¹³.

Η στρατηγική της Λισαβόνας αναφέρεται ξεκάθαρα στη μετάβαση προς ένα νέο «ενεργό κοινωνικό κράτος» (active welfare state) ή «κράτος κοινωνικής επένδυσης» (social investment state), σε αντιδιαστολή με το παραδοσιακό κράτος πρόνοιας⁵¹⁴. Αντίθετα με το τελευταίο, που ήταν σχεδιασμένο για την παροχή προστασίας έναντι των «παραδοσιακών κοινωνικών κινδύνων» (old social risks), το νέο κοινωνικό κράτος θα έπρεπε να είναι προσανατολισμένο στην αντιμετώπιση των «νέων κοινωνικών κινδύνων» (new social risks)⁵¹⁵.

512. European Council, Presidency Conclusions. Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000.

513. European Council, Presidency Conclusions. Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000.

514. Βλ. αναλυτικά Giddens A., *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press 1998, Esping-Andersen G./Gallie D./Hemerijck A./Myloes J., (eds.), *Why we Need a New Welfare State*, Oxford University Press 2002.

515. Taylor-Gooby P., Introduction: Open Markets versus Welfare Citizenship: Conflicting Approaches to Policy Convergence in Europe, in Taylor-Gooby P. (ed.), *Making a European Welfare State? Convergences and Conflicts Over European Social Policy*, 2004, σελ. 13.

Για την επίτευξη του στρατηγικού στόχου της κοινωνικής συνοχής, το Συμβούλιο σηματοδότησε δύο σημαντικές εξελίξεις. Πρώτον, τη διακήρυξη ενός φιλόδοξου στόχου «για μια δραστική μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού μέχρι το 2010». Δεύτερον, την έναρξη της εφαρμογής της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ) στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης, ευρύτερα γνωστής ως Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη (EU Social Inclusion Strategy), με στόχο τη συνεργασία και τον συντονισμό των κρατών μελών σ' αυτόν τον τομέα πολιτικής⁵¹⁶.

2. Η έννοια και τα χαρακτηριστικά της ΑΜΣ

Η εισαγωγή της ΑΜΣ στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής συνιστά την πιο σημαντική απόπειρα διαμόρφωσης μιας Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής. Οι προγενέστερες προσπάθειες περιλαμβάνουν το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας των διακινούμενων εργαζομένων στο εσωτερικό της Ε.Ε., την απόπειρα εναρμόνισης σε συγκεκριμένους τομείς στη διάρκεια της δεκαετίας του 1970 και τη διασφάλιση ενός αριθμού αρχών, όπως διαπιστώθηκαν στη Χάρτα των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων (1989). Στο πλαίσιο αυτό, η εισαγωγή της ΑΜΣ γίνεται αντιληπτή ως η τέταρτη προσπάθεια στη μακρά πορεία προσπαθειών ανεύρεσης της κατάλληλης μεθόδου ενίσχυσης της κοινωνικής διάστασης της Ευρώπης⁵¹⁷. Η στρατηγική της Λισαβόνας εισάγει την έννοια και προσδιορίζει τα χαρακτηριστικά της ΑΜΣ.

Ωστόσο, οι απαρχές της μεθόδου μπορούν να εντοπιστούν στη διαδικασία του Λουξεμβούργου, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση, στη διαδικασία του «σκληρού» συντονισμού της νομισματικής πολιτικής την οποία κλήθηκαν να ακολουθήσουν τα κράτη μέλη προκειμένου να μετάσχουν στην Ο.Ν.Ε. και στη διαδικασία του «ήπιου» συντονισμού της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών. Πρακτικές όπως η θέσπιση σημείων αναφοράς, η αξιολόγηση από ομότιμους και η παρακολούθηση δεν είναι άλλωστε άγνωστες, καθώς εφαρμόζονται ήδη στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ⁵¹⁸.

516. *Daly M.*, Whither EU Social Policy? An Account and Assessment of Developments in the Lisbon Social Inclusion Process, *Journal of Social Policy* 2007, σελ. 17.

517. *Schulte B.*, Die "Methode der offenen Koordinierung" - Eine neue politische Strategie in der europäischen Sozialpolitik auch für den Bereich des sozialen Schutzes, *ZSR* 2002, 20-21.

518. Βλ. *Casey B.*, The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labor Market and the Welfare State, *International Journal of Industrial Relations* 2004, 329-352, *Schafer A.*, A New Form of Governance? Comparing the

Η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού αντικαθιστά την προσπάθεια σύγκλισης των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας. Στα πλαίσια της μεθόδου αυτής δεν επιδιώκεται η εναρμόνιση των εθνικών ρυθμίσεων καθώς, κατά την εφαρμογή της, πρέπει λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές μεταξύ των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας των κρατών μελών έτσι ώστε να διατυπωθούν κοινά αποδεκτοί στόχοι, τους οποίους τα κράτη μέλη επιθυμούν να επιδιώξουν με τα μέσα που κάθε ένα από αυτά θα επιλέξει.

Ως προς τους λόγους εισαγωγής της νέας αυτής μεθόδου διακυβέρνησης έχουν προταθεί περισσότερες από μια εκδοχές. Σύμφωνα με τον Radaelli⁵¹⁹, η εισαγωγή της ΑΜΣ συνδέεται με την προσπάθεια ανάκτησης της ανταγωνιστικότητας της Ε.Ε. Ένα βασικό εμπόδιο στην προσπάθεια αυτή υπήρξε τη δεκαετία του 1990 η αδυναμία συναίνεσης ως προς το ευρωπαϊκό μοντέλο ανάπτυξης προς υιοθέτηση, τη στιγμή που η προσπάθεια αυτή απαιτούσε μεταρρυθμίσεις σε πολιτικά ευαίσθητους τομείς, όπως για παράδειγμα η αγορά εργασίας και οι συντάξεις. Στο πλαίσιο αυτό, η ΑΜΣ πρόβαλε ως λύση, δεδομένου ότι επιτρέπει την πρόοδο στους τομείς αυτούς αποφεύγοντας να προσδώσει «πολιτική χροιά». Βέβαια, αυτή η προσπάθεια τόνωσης της ανταγωνιστικότητας βρίσκονταν πίσω τόσο από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987), όσο και από τη δημοσίευση της Λευκής Βίβλου για την Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση (1993).

3. Το περιεχόμενο της ΑΜΣ

Η ΑΜΣ περιλαμβάνει ειδικότερα:

- α. τον καθορισμό κατευθυντήριων γραμμών για την Ένωση, συνδυασμένων με συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα για τη βραχυπρόθεσμη, μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη επίτευξη των στόχων που θέτουν,
- β. τον καθορισμό κατά περίπτωση, ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών και σημείων αναφοράς, με μέτρο τα καλύτερα του κόσμου, προσαρμοσμένων στις ανάγκες διαφόρων κρατών μελών και τομέων ως μέσο σύγκρισης των βέλτιστων πρακτικών,
- γ. τη μεταφορά αυτών των ευρωπαϊκών κατευθυντήριων γραμμών στις εθνικές και περιφερειακές πολιτικές με τον καθορισμό ειδικών στόχων

Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD, Journal of European Public Policy 2004, 70-88.

519. Radaelli C., The Open Method of Coordination- A New Governance Architecture for the European Union, Research Report, Swedish Institute for European Policy Studies 2003, σελ. 38.

και τη θέσπιση μέτρων, λαμβάνοντας υπόψη τις εθνικές και περιφερειακές ιδιομορφίες και

δ. την περιοδική παρακολούθηση, αξιολόγηση και επανεξέταση από ομότιμους, υπό τη μορφή αλληλοδιδασκτικών διαδικασιών.

Η ΑΜΣ συνιστά, όπως καθίσταται σαφές, έναν ευέλικτο τρόπο ανάδειξης του διττού στόχου της ανταγωνιστικότητας και της κοινωνικής συνοχής στην ευρωπαϊκή πολιτική ατζέντα, δίχως να θέτει ζήτημα εκχώρησης περαιτέρω αρμοδιοτήτων από πλευράς εθνικών κρατών.

Βασίζεται σε μια πλήρως αποκεντρωμένη προσέγγιση –σεβόμενη την αρχή της επικουρικότητας– στην οποία η Ε.Ε., τα κράτη μέλη καθώς και οι κοινωνικοί εταίροι και η κοινωνία των πολιτών καλούνται να μετάσχουν ενεργά μέσω της ανάπτυξης διαφορετικών μορφών συνεργασίας. Πυρήνας της νέας προσέγγισης είναι η έννοια της σύγκλισης και όχι της εναρμόνισης και ειδικότερα της σύγκλισης στόχων. Ο εξευρωπαϊσμός των εθνικών πολιτικών λαμβάνει χώρα εντός ενός πλαισίου που διασφαλίζει πρώτον, τη συμβατότητα μεταξύ εθνικών πολιτικών και στόχων της Ένωσης, δεύτερον την ύπαρξη συνέχειας προκειμένου οι εθνικές πολιτικές να αλληλοενισχύονται και τρίτον, τη σύγκλιση των εθνικών επιδόσεων⁵²⁰.

4. Η ΑΜΣ ως «ανοικτή» και «ήπια» μέθοδος διακυβέρνησης

Αναλύοντας τα εννοιολογικά χαρακτηριστικά και το περιεχόμενο της ΑΜΣ, όπως προσδιορίστηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας, διαφαίνεται ότι η συγκεκριμένη μέθοδος είναι μια «ήπια» μέθοδος διακυβέρνησης⁵²¹ η οποία:

- α. επιτρέπει την ευελιξία στην περίπτωση τομέων που χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό διαφοροποίησης συνεπεία της διαφορετικής πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής διαδρομής του κάθε κράτους με χαρακτηριστικό παράδειγμα τους τομείς της κοινωνικής ασφάλισης και της εκπαίδευσης, διαφοροποίηση η οποία καθιστά την προσπάθεια εναρμόνισης ιδιαίτερα δυσχερή,
- β. ελαχιστοποιεί την εκχώρηση εξουσιών, επιτρέποντας με τον τρόπο αυτό τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών που εμφανίζουν την πολιτική διάθεση να λάβουν μέτρα για την επίτευξη ενός κοινού σκοπού,

520. European Convention Secretariat, Coordination of National Policies: the open method of coordination, WG VI WD 015, Brussels, 25 September 2002.

521. Βλ. *Borras S./Jacobsson K.*, The open method of coordination and new governance patterns in the EU, *Journal of European Public Policy* 2004, 185-208.

εκφράζουν ωστόσο διστακτικότητα απέναντι στο ενδεχόμενο εκχώρησης περαιτέρω εξουσιών στο υπερεθνικό επίπεδο. Η διαδικασία βασίζεται στην ηθική και πολιτική δέσμευση των κρατών μελών και δεν περιλαμβάνει συνεπώς νομικές κυρώσεις στην περίπτωση μη συμμόρφωσης,

- γ. βοηθά στην άρση πιθανής πολιτικής αντίστασης εξαιτίας της ευελιξίας, η οποία επιτρέπει την προσαρμογή των κατευθυντήριων γραμμών στις ιδιαιτερότητες του εθνικού πλαισίου,
- δ. επιτρέπει την αποφυγή ανάληψης ευθύνης για μη δημοφιλή μέτρα, μεταφέροντάς τη στο ευρωπαϊκό, ενισχύοντας παράλληλα τη νομιμοποίηση μέσω της έμφασης στην έννοια της συμμετοχής,
- ε. επιτρέπει στην Ε.Ε. την ενασχόληση με τομείς πολιτικής στους οποίους η αρμοδιότητά της είναι μικρή έως ανύπαρκτη,
- ζ. μέσω των πολιτικών αναδεικνύεται η αποφασιστικότητα για την αντιμετώπιση προβλημάτων κοινού ενδιαφέροντος όπως της ανεργίας, του κοινωνικού αποκλεισμού και της οικονομικής ανάπτυξης⁵²².

Η μέθοδος καλείται «ανοικτή», όπως αναφέρει το Συμβούλιο, καθώς:

- α. οι ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές μπορούν να προσαρμοστούν στο εθνικό επίπεδο,
- β. οι καλές πρακτικές αξιολογούνται και προσαρμόζονται στο εθνικό πλαίσιο,
- γ. υπάρχει σαφής διάκριση μεταξύ των δεικτών αναφοράς που υιοθετούνται στο ευρωπαϊκό επίπεδο και των συγκεκριμένων στόχων που θέτει κάθε κράτος μέλος για κάθε δείκτη, λαμβάνοντας υπόψη το σημείο εκκίνησης του,
- δ. η παρακολούθηση και η αξιολόγηση λαμβάνουν υπόψη το εθνικό πλαίσιο,
- ε. η ανάπτυξη της μεθόδου στα επιμέρους στάδια της οφείλει να είναι ανοικτή στη συμμετοχή των διαφόρων δρώντων της κοινωνίας των

522. Βλέπε μεταξύ άλλων: European Convention Secretariat Coordination of National Policies: the open method of coordination WG VT WD015, Brussels, 26 September 2002, *Sakellariopoulos Th.*, The open method of coordination: a sound instrument for the modernization of the European Social Model, in *Sakellariopoulos Th./Berghman J.* (eds.) *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model*, 2004, σελ. 62.

πολιτών. Η συμμετοχή συνιστά άλλωστε εργαλείο της σύγχρονης διακυβέρνησης⁵²³.

Ο όρος «ανοικτή» αναφέρεται επίσης στην εφαρμογή της μεθόδου σε επιμέρους τομείς πολιτικής, στο ρόλο των κρατών μελών αναφορικά με το βαθμό αποκέντρωσης και συντονισμού των πολιτικών, καθώς και στο βαθμό συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων⁵²⁴.

Συνοψίζοντας, η ΑΜΣ εφαρμόζεται σε τομείς όπου οι πολιτικές επιλογές παραμένουν σε εθνικό επίπεδο και δεν προβλέπεται νομοθεσία σε ευρωπαϊκό, ωστόσο οι εθνικές πολιτικές επιλογές γίνονται ταυτόχρονα αντιληπτές ως ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος και, λαμβάνοντας υπόψη το στοιχείο αυτό, γίνονται προσπάθειες προς την επίτευξη συμφωνίας σε κοινούς στόχους και δείκτες.

Επιπρόσθετα, οι κυβερνήσεις εμφανίζονται πρόθυμες να θέσουν τα προγράμματά τους σε συγκριτική αξιολόγηση. Ο συντονισμός παραμένει μη δεσμευτικός και κατά συνέπεια δεν προβλέπονται κυρώσεις στην περίπτωση κρατών των οποίων η απόδοση δεν κρίνεται ικανοποιητική⁵²⁵.

Συνολικά η ΑΜΣ, έχει ως στόχο την οργάνωση μιας διαδικασίας μάθησης για την αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων με συντονισμένο τρόπο, σεβόμενη παράλληλα τις εθνικές ιδιαιτερότητες. Ως εκ τούτου, δεν επιδιώκει την ανάπτυξη ενός συστήματος κατηγοριοποίησης/ταξινόμησης των κρατών μελών βάσει της απόδοσής τους σε κάθε τομέα πολιτικής, αλλά την οργάνωση μιας διαδικασίας μάθησης προκειμένου να διευκολύνει την ανταλλαγή και τη μίμηση καλών πρακτικών, βοηθώντας με τον τρόπο αυτό τα κράτη μέλη στη βελτίωση των εθνικών τους πολιτικών⁵²⁶.

Την ίδια στιγμή δεν περιορίζεται στον προσδιορισμό κοινών σημείων αναφοράς, καθώς δημιουργεί μια ευρωπαϊκή διάσταση μέσω του προσδιορισμού ευρωπαϊκών κατευθυντήριων γραμμών και την ενθάρρυνση της διαχείρισης μέσω στόχων, στοιχείο το οποίο επιτυγχάνεται μέσω της

523. Council, EU, Presidency Note. Follow-up of the Lisbon European Council. The ongoing experience of the open method of coordination, Brussels, 14.06.2000.

524. Πρόκειται συνεπώς για ένα ευέλικτο εργαλείο πολιτικής, ένα «βιβλίο μαγειρικής» που περιέχει διαφορετικές συνταγές όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο Vandenbroucke στο *Vandenbroucke F., Open Method of Coordination on Pensions and the Future of Europe's Social Model*, 2002, σελ. 533-543.

525. *Radaelli C.*, The Europeanization of Public Policy, in Featherstone K./Radaelli C., (eds.) *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press 2003, 33.

526. *Vandenbroucke F.*, *Open Method of Coordination on Pensions and the Future of Europe's Social Model*, 2002, σελ. 539-340.

προσαρμογής των ευρωπαϊκών κατευθυντήριων γραμμών στις εθνικές ιδιαιτερότητες. Η ΑΜΣ μπορεί να ενθαρρύνει τη σύγκλιση σε κοινούς στόχους, σεβόμενη ταυτόχρονα τις εθνικές και τοπικές ιδιαιτερότητες, ενώ μπορεί να συνδυαστεί και με άλλα εργαλεία.

Γ. Η Στρατηγική «για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση» και η Στρατηγική «Ευρώπη 2020»

Η κοινωνική διάσταση της Λισαβόνας αμφισβητήθηκε έντονα στο πλαίσιο της ενδιάμεσης αξιολόγησής της λίγα χρόνια αργότερα και έχει αποτελέσει αντικείμενο αμφισβήτησης από τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε., από ανεξάρτητους μελετητές και εμπειρογνώμονες αλλά και από άλλα ευρωπαϊκά κοινωνικά δίκτυα. Κατηγορήθηκε, μεταξύ άλλων, για έλλειψη στρατηγικής εστίασης, πολλαπλότητα προτεραιοτήτων, στόχων και διαδικασιών συντονισμού, για «*χάσμα εφαρμογής*» και «*έλλειψη αποφασιστικής πολιτικής δράσης*»⁵²⁷.

Κριτική ασκήθηκε και αναφορικά και με τη μεθοδολογία υλοποίησης της κοινωνικής διάστασης της Στρατηγικής, δηλαδή στα εγγενή χαρακτηριστικά της ΑΜΣ. Επικρίθηκε ως μια πολύ «ήπια» διαδικασία που δεν μπορεί να επιβάλει πολιτικές, δεν προβλέπει κυρώσεις κατά των κρατών μελών που δεν ανταποκρίνονται στην επίτευξη των στόχων, έχει πολύ χαμηλή δημόσια «ορατότητα» και σπανίως οδηγεί σε απτά αποτελέσματα⁵²⁸. Από την άλλη πλευρά, η δυνατότητα μη συμμετοχής είναι λιγότερο σαφής· μέχρι στιγμής, στην ΑΜΣ μετέχει το σύνολο των κρατών μελών, η απουσία όμως κυρώσεων δημιουργεί ερωτήματα αναφορικά με την «ουσιαστική» συμμετοχή τους⁵²⁹.

Η αξιολόγηση κατέληξε το 2005 σε μια «νέα» Στρατηγική για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση (New Strategy for Growth and Jobs) όπου οι τρεις

527. Βλ. European Commission. Working together, working better: A new framework for the Open Coordination of Social Protection and Inclusion Policies in the European Union, Communication, COM(2005)706 final, Brussels: European Commission και W. Kok, Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group Chaired by W. Kok, Brussels: European Commission, 2004.

528. Βλ. αναλυτικά Kröger S., The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, Overdetermination, De-politicisation and Beyond, in Kröger S. (ed.), What Have We Learnt: Advances, Pitfalls and Remaining Questions of OMC Research, European Integration online Papers 2009.

529. Wincott D., Beyond Social Regulation? New Instruments and/or a New Agenda for Social Policy at Lisbon? 2003, σελ. 533-553.

πρωταρχικοί στόχοι της Λισαβόνας για ανάπτυξη, απασχόληση και κοινωνική συνοχή, αναθεωρήθηκαν ουσιαστικά σε δύο, την ανάπτυξη και την απασχόληση⁵³⁰.

Στο πλαίσιο αυτό, ο ευρωπαϊκός στόχος για την κοινωνική ένταξη εγκαταλείφθηκε από τον πυρήνα της Νέας Στρατηγικής και «εξορθολογίστηκε» με τις άλλες δύο νεότερες διαδικασίες της ΑΜΣ στον κοινωνικό τομέα, των συντάξεων και της υγειονομικής περίθαλψης σε μια ευρύτερη «κοινωνική ΑΜΣ» (social OMC) υπό τον γενικό τίτλο «Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη»⁵³¹.

Ως εκ τούτου, «η δραστική μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού» από πρωταρχικός και ισότιμος στόχος, στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισαβόνας, μετατράπηκε σε έναν από τους τρεις στόχους (μαζί με τις συντάξεις και υγειονομική περίθαλψη) της νέας «εξορθολογισμένης» διαδικασίας⁵³².

Ο στόχος της κοινωνικής ένταξης καθίσταται πλέον αντιληπτός ως το παρακολούθημα της επίτευξης των στόχων της οικονομικής ανάπτυξης και της απασχόλησης, ενώ η σύνδεσή του με τον κεντρικό πυρήνα της Νέας Στρατηγικής δεν εξασφαλίζεται μέσω κάποιας μορφής άμεσων διαδικασιών ή συνεργιών αλλά στο πλαίσιο μιας αμοιβαίας ανατροφοδότησης, πλαίσιο που παρέμεινε μόνο στη θεωρία και όχι στην πράξη⁵³³.

Εν κατακλείδι, στο πλαίσιο της Στρατηγικής για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση του 2005, η κοινωνική διάσταση υποβαθμίστηκε ως προτεραιότητα της πολιτικής, με τον πρώην ισότιμο «τρίπτυχο» (*ανάπτυξη, απασχόληση, κοινωνική συνοχή*) της Στρατηγικής της Λισαβόνας να αντικαθίσταται από ένα δίπτυχο (*ανάπτυξη και απασχόληση*). Η θεσμική ασυμμετρία μεταξύ της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής και η πολιτική επιλογή

530. *Stubbs P./Zrinscak S.*, Social Protection and Social Inclusion from Lisbon to Europe 2020, in Samardzija V./Butkovic H. (eds), *From the Lisbon Strategy to Europe 2020*, Institute of International Relations, Zagreb, 2010, σελ. 166.

531. *Zeitlin J.*, Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination, in Marlier E./Natali D. (eds.), *Europe 2020. Towards a More Social EU?*, 2010, σελ. 253.

532. *Daly M.*, Assessing the EU Approach to Combating Poverty and Social Exclusion in the Last Decade, in Marlier E./Natali D. (eds.), *Europe 2020 Towards a More Social EU?*, 2010, σελ. 19.

533. Βλ. *Frazer H./Marlier E.*, *Assessment of the extent of synergies between growth and jobs policies and social inclusion policies across the EU as evidenced by the 2008-2010 National Reform Programmes: Key lessons*, Brussels: European Commission, 2009.

για ενδυνάμωση της κοινωνικής πολιτικής μέσω της οικονομικής ανάπτυξης συνεχίστηκε⁵³⁴.

Σε συνέχεια της Στρατηγικής για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση του 2005, η *Ευρώπη 2020*, την οποία πρότεινε η Επιτροπή στις 3 Μαρτίου του 2010 και ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 26 Μαρτίου του 2010, αποτελεί τη νέα ευρωπαϊκή στρατηγική για την επόμενη δεκαετία (2011-2020), θέτοντας ως πρωταρχικό στόχο να καταστήσει την Ε.Ε. μια βιώσιμη οικονομία χωρίς αποκλεισμούς

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η *Ευρώπη 2020* αποτελεί μια στρατηγική «που θα μετατρέψει την Ευρωπαϊκή Ένωση σε μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς οικονομία, παρέχοντας υψηλά επίπεδα απασχόλησης, παραγωγικότητας και κοινωνικής συνοχής»⁵³⁵. Με αυτόν τον τρόπο, η νέα αυτή δεκαετής ευρωπαϊκή στρατηγική που διαδέχτηκε την Στρατηγική της Λισαβόνας (2000-2010) υπόσχεται, για μια ακόμη φορά, να βρει την κατάλληλη ισορροπία ανάμεσα στην οικονομική ολοκλήρωση και την κοινωνική συνοχή.

Η εμπειρία όμως της μέχρι σήμερα εφαρμογή της στρατηγικής αποδεικνύει ότι η επίτευξη μιας τέτοιας ισορροπίας είναι εξαιρετικά δύσκολη, καθώς η Ε.Ε. βιώνει μια μακρά περίοδο οικονομικής στασιμότητας, ως συνέπεια της οικονομικής κρίσης, αυξανόμενες εντάσεις στο πλαίσιο της Ευρωζώνης και διογκούμενη δυσaréσκεια μεταξύ των Ευρωπαίων πολιτών για τον τρόπο που οι πολιτικοί ηγέτες αντιμετωπίζουν ή/και διαχειρίζονται τα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα⁵³⁶.

534. *Daly M.*, Whither EU Social Policy? An Account and Assessment of Developments in the Lisbon Social Inclusion Process, *Journal of Social Policy* 2007, 14.

535. European Commission, *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication COM 2020, Brussels, 2010.

536. *Natali D.*, Europe 2020: Is the Social Dimension Still Important?“, in *Perspectives on Europe*, , Council for European Studies 41, issue 2, 2011, σελ. 54

ISBN 978-960-622-347-1



16173