

Αναζητώντας την Κοινωνική Ευρώπη:

Προβληματισμοί με αφορμή την Οδηγία 2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς και την πρόσφατη απόφαση-ορόσημο του ΔΕΕ

Νικόλαος Α. Παπαδόπουλος*

Η παρούσα μελέτη επιχειρεί να διερευνήσει την εξέλιξη της Κοινωνικής Ευρώπης, με αφορμή την Οδηγία 2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς και την πρόσφατη απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, εστιάζοντας στα όρια και τις δυνατότητες της ενωσιακής αρμοδιότητας στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Η ανάλυση αναδεικνύει τη σημασία της νομικής βάσης, της πολιτικής βούλησης και της ρυθμιστικής ευελιξίας για την αποτελεσματική εφαρμογή κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως αυτά θεσπίζονται στον Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων. Η Οδηγία, σε συνδυασμό με την απόφαση-ορόσημο του Δικαστηρίου, επανατοποθετούν την κοινωνική διάσταση ως βασικό πυλώνα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, θέτοντας τα θεμέλια για μια Κοινωνική Ευρώπη όπου η οικονομική ανάπτυξη και η κοινωνική δικαιοσύνη θεωρούνται αλληλοσυμπληρωματικοί και αλληλένδετοι στόχοι.

Εισαγωγή

Οι κατώτατοι μισθοί υπάγονται σε ένα πολυεπίπεδο ρυθμιστικό πλαίσιο και συνιστούν θεμελιώδες στοιχείο του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου¹. Υπό το φως της Αρχής 6 του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων, η Οδηγία 2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ)², η οποία υιοθετήθηκε στις 19 Οκτωβρίου 2022, θεσπίζει ένα διαδικαστικό πλαίσιο με σκοπό τη βελτίωση της επάρκειας των κατώτατων μισθών και την ενίσχυση της πρόσβασης των εργαζομένων στην προστασία που ο κατώτατος μισθός παρέχει. Παράλληλα, αποσκοπεί στην ενδυνάμωση της κάλυψης από συλλογικές διαπραγματεύσεις, έναν στόχο που καθίσταται ιδιαίτερος κρίσιμος ενόψει της αποδυνάμωσης των σχετικών μηχανισμών σε αρκετά κράτη μέλη τα τελευταία χρόνια. Η Οδηγία στοχεύει συνεπώς στη διασφάλιση αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου για τους εργαζομένους και τις οικογένειές τους, στη μείωση της εργασιακής φτώχειας και των μισθολογικών ανισοτήτων, και στην προώθηση ανοδικής κοινωνικής σύγκλισης.

Η θέσπισή της συνιστά σημαντικό ορόσημο για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων στην Ευρώπη, σηματοδοτώντας τον επανασχεδιασμό της κοινωνικής πολιτικής της Ένωσης γύρω από τον κεντρικό άξονα της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς³. Ταυτόχρονα, η θέσπιση της Οδηγίας σηματοδοτεί την προσπάθεια υπέρβασης των πολιτικών λιτότητας της τελευταίας δεκαετιας, οι οποίες αντιμετώπιζαν τους μισθούς πρωτίστως ως εργαλείο ευελιξίας της αγοράς εργασίας και εσωτερικής υποτίμησης⁴, με συνέπεια τη συρρίκνωση του πεδίου προστασίας των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων.

Ωστόσο, κατά τη διαβούλευση και εν τέλει την υιοθέτηση της Οδηγίας –μιας νομοθετικής πράξης με σαφές κοινωνικό πρόσημο– ανέκυψαν σημαντικές δυσκολίες, αλλά και σοβαρά θεσμικά ζητήματα που θέτουν υπό αμφισβήτηση την προσπάθεια του νομοθέτη να συμβάλει στην οικοδόμηση μιας πιο κοινωνικής Ευρώπης. Τον Ιανουάριο του 2023, η Δανία, με τη στήριξη της Σουηδίας, άσκησε

* Δ.Ν. Πανεπιστημίου του Μάαστριχτ· Λέκτορας Ευρωπαϊκής Σχολής Δικαίου και Διακυβέρνησης, EPLO· Εμπειρογνώμων Συμβουλίου της Ευρώπης

¹ Βλ. σχετικά Ν. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟ, Ο κατώτατος μισθός στο διεθνές και το ευρωπαϊκό δίκαιο, ΕΕργΔ, 2024, σ. 39 επ.

² Οδηγία 2022/2041 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19ης Οκτωβρίου 2022 για επαρκείς κατώτατους μισθούς στην Ευρωπαϊκή Ένωση, PE/28/2022/REV/1, ΕΕ L 275 της 25ης Οκτωβρίου 2022, σ. 33-47.

³ J. COVA, The EU directive on fair and adequate minimum wages: Low-pay work, collective bargaining and the prospects for income growth, Policy Brief, Jacques Delors Centre-Hertie School, 2022.

⁴ Μ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, Η Οδηγία 2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς στην Ε.Ε. και η επίδρασή της στο ελληνικό δίκαιο, ΕΕργΔ, 2024, σ. 1 επ.

προσφυγή ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 263 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ) ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), αμφισβητώντας τη νομική βάση της Οδηγίας και θέτοντας επί τάπητος τα όρια της ενωσιακής παρέμβασης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής⁵. Η συζήτηση εντάθηκε περαιτέρω τον Ιανουάριο του 2025, όταν ο Γεν. Εισαγγελέας Νικόλας Αιμιλίου πρότεινε την αποδοχή της προσφυγής⁶, υποστηρίζοντας ότι ο ενωσιακός νομοθέτης ενήργησε «*ultra vires*» κατά παράβαση της αρχής της δοτής αρμοδιότητας του άρθρου 5 παρ. 2 της Συνθήκης για την ΕΕ (ΣΕΕ)⁷.

Αν το Δικαστήριο υιοθετούσε τη γνωμοδότηση του Γεν. Εισαγγελέα, θα περιοριζόταν δραστικά η δυνατότητα της ΕΕ να ενεργεί στον κοινωνικό τομέα, με σοβαρές συνέπειες για τη νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το διακύβευμα υπερέβαινε τη συγκεκριμένη Οδηγία, αγγίζοντας τον ίδιο τον πυρήνα της «Κοινωνικής Ευρώπης», η οποία κινδύνευε να υποβαθμιστεί σε κενή υπόσχεση. Σε μια συγκυρία εντεινόμενου ακροδεξιού λαϊκισμού και αυξανόμενης κοινωνικοοικονομικής αβεβαιότητας, η κοινωνική διάσταση της Ένωσης αναδεικνύεται καθοριστικής σημασίας για τη διατήρηση της εμπιστοσύνης των πολιτών και την υπεράσπιση της δημοκρατίας.

Μέχρι πρόσφατα, η Οδηγία 2022/2041 βρισκόταν συνεπώς σε μια «γκρίζα ζώνη». Η ιστορική απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου* που δημοσιεύθηκε τον Νοέμβριο του 2025 έθεσε τέλος σε αυτήν την αβεβαιότητα, επιβεβαιώνοντας την οριοθέτηση μεταξύ κοινωνικής φιλοδοξίας και θεσμικού ρεαλισμού της Ένωσης και ανατρέποντας κρίσιμες πτυχές της συλλογιστικής του Γεν. Εισαγγελέα⁸. Παρά την ακύρωση ενός περιορισμένου μόνο τμήματος της Οδηγίας, το ουσιώδες περιεχόμενό της –η προώθηση επαρκών κατώτατων μισθών μέσω διαφανούς διαδικασίας και η ενίσχυση των συλλογικών διαπραγματεύσεων– παραμένει ανέπαφο και απολύτως συμβατό με τις Συνθήκες. Η απόφαση αποσαφηνίζει τα όρια της ενωσιακής αρμοδιότητας στον τομέα των αμοιβών και εδραιώνει το νομικό υπόβαθρο της Κοινωνικής Ευρώπης σε πιο στέρεη βάση.

Υπ' αυτό το πρίσμα, η παρούσα μελέτη επιχειρεί, με αφορμή την εξέλιξη της ενωσιακής πολιτικής στον τομέα του κατώτατου μισθού, να διατυπώσει ευρύτερους προβληματισμούς σχετικά με τα όρια, τα εμπόδια και τις προοπτικές της προώθησης των κοινωνικών δικαιωμάτων από τον ενωσιακό νομοθέτη και της περαιτέρω κοινωνικής ενοποίησης. Η Ενότητα I χαρτογραφεί την ιστορική πορεία και τη σταδιακή διαμόρφωση της Κοινωνικής Ευρώπης, αναδεικνύοντας τη διαχρονική ένταση μεταξύ οικονομικής και κοινωνικής ολοκλήρωσης. Η Ενότητα II εξετάζει τη συμβολή του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων στη μετατόπιση του ευρωπαϊκού πολιτικού λόγου προς μια περισσότερο κοινωνικά προσανατολισμένη προσέγγιση. Στην Ενότητα III αναλύεται η εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής για τον κατώτατο μισθό και οι παράγοντες που οδήγησαν στη νομοθετική τομή της Οδηγίας 2022/2041. Η Ενότητα IV εξετάζει το περιεχόμενο και τη σημασία της Οδηγίας, ενώ η Ενότητα V εστιάζει στα νομικά ζητήματα που εγείρονται αναφορικά με την ενωσιακή αρμοδιότητα και την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων υπό το φως της πρόσφατης απόφασης-ορόσημου του

⁵. Προσφυγή της 18ης Ιανουαρίου 2023 – *Βασίλειο της Δανίας κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Υπόθεση C-19/23. Αίτημα της Δανίας και της Σουηδίας ήταν η ακύρωση της Οδηγίας 2022/2041 στο σύνολό της και, επικουρικόως, η ακύρωση του άρθρου 4 παρ. 1 στοιχ. δ' και/ή του άρθρου 4 παρ. 2 αυτής, λόγω παράβασης του άρθρου 153 παρ. 5 της ΣΛΕΕ και κατάχρησης των εξουσιών που απονέμουν οι Συνθήκες στον ενωσιακό νομοθέτη, καθώς και αδυναμίας έκδοσης της Οδηγίας βάσει του άρθρου 153 παρ. 1 στοιχ. β' της ΣΛΕΕ, επειδή αυτή επιδιώκει πλείονες διαφορετικούς σκοπούς. Προς στήριξη του επικουρικού της αιτήματος, η Δανία ισχυρίστηκε ότι το άρθρο 4 παρ. 1 στοιχ. δ' και παρ. 2 της Οδηγίας θεσπίστηκε κατά παραβίαση της αρχής της δοτής αρμοδιότητας και κατά παράβαση του άρθρου 153 παρ. 5 της ΣΛΕΕ.

⁶. Γεν. Εισαγγελέας του Δικαστηρίου της ΕΕ Ν. Αιμιλίου στις από 14.01.2025 Προτάσεις του επί της προσφυγής της Δανίας για ακύρωση της Οδηγίας (υπόθεση C-19/23, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*).

⁷. Βλ. τη σχετική κριτική στη βιβλιογραφία: Μ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, Ο ν. 5163/2024 για τη μεταφορά της Οδηγίας 2022/2041 στο ελληνικό δίκαιο και η Γνωμοδότηση του Γενικού Εισαγγελέα του Δ.Ε.Ε. υπέρ της ακύρωσής της, ΕΕργΔ, 2025, σ. 347 επ., C. KILPATRICK / M. STEIERT, A little learning is a dangerous thing: AG Emiliou on the Adequate Minimum Wages Directive (C-19/23, Opinion of 14 January 2025), EUI Working Paper, 2025/02, E. MENEGATTI, Why the Directive on Adequate Minimum Wages does fit within EU competence: A response to the Advocate General's opinion, ETUI, 2025, D. SCHIEK, Rights or Governance? Can AG Emiliou's proposal to nullify the minimum wage directive stand?, Rights to Unite, Blog, 2025.

⁸. ΔΕΕ C-19/23, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, 11.11.2025, ECLI:EU:C:2025:865.

ΔΕΕ. Τέλος, παρουσιάζονται τα βασικά πορίσματα της μελέτης και οι προοπτικές για την περαιτέρω εμβάθυνση της Κοινωνικής Ευρώπης.

I. Η εξέλιξη της Κοινωνικής Ευρώπης

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αποτέλεσε από τα πρώτα της στάδια ένα εγχείρημα με εγγενώς κοινωνικές και πολιτικές διαστάσεις, παρότι τα ιδρυτικά κείμενα –ιδίως η Συνθήκη των Παρισίων (1951) και η Συνθήκη της Ρώμης (1957)– δεν προέβλεπαν τη δημιουργία αυτόνομου και συγκεντρωτικού μηχανισμού κοινωνικής πολιτικής σε επίπεδο Κοινότητας. Αντιθέτως, στόχευαν κυρίως στην προστασία της δυνατότητας των κρατών μελών να παρεμβαίνουν στις εθνικές τους οικονομίες για τη διασφάλιση αξιοπρεπών όρων διαβίωσης. Ωστόσο, όσο προχωρούσε η οικονομική ολοκλήρωση τόσο εντονότερα διατυπώνονταν ανησυχίες για τη διεύρυνση του χάσματος μεταξύ της οικονομικής και της κοινωνικής διάστασης της Κοινότητας⁹.

Ήδη από τη Σύνοδο Κορυφής της Χάγης (1969) αναγνωρίστηκε η ανάγκη συγκρότησης μιας «Κοινωνικής Ευρώπης», η οποία απέκτησε θεσμική υπόσταση με το Πρόγραμμα Κοινωνικής Δράσης του 1974. Τα νομοθετικά επιτεύγματα της περιόδου υπήρξαν περιορισμένα, επικεντρωμένα κυρίως σε Οδηγίες για την ισότητα των φύλων και την προστασία των εργαζομένων σε περιπτώσεις ομαδικών απολύσεων, αφερεγγυότητας του εργοδότη και μεταβίβασης επιχειρήσεων¹⁰. Η δεκαετία αυτή χαρακτηρίστηκε περισσότερο από μια πολιτική διακήρυξη προθέσεων παρά από ουσιαστική εμβάθυνση της κοινωνικής ενοποίησης.

Η δεκαετία του 1980 αποτέλεσε καμπή, καθώς η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) εισήγαγε ρητά την «κοινωνική διάσταση» της ενιαίας αγοράς. Ο τότε Πρόεδρος της Επιτροπής Ζακ Ντελόρ προώθησε τον Κοινοτικό Χάρτη Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων (1989), θέτοντας τις βάσεις για τη συστηματικότερη ενσωμάτωση της κοινωνικής συνοχής στο ευρωπαϊκό εγχείρημα. Η προσέγγιση αυτή ενίσχυσε θεσμικά την ανάγκη εξισορρόπησης της οικονομικής με την κοινωνική ολοκλήρωση¹¹.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), μολονότι επιβεβαίωσε την κοινωνική αποστολή της Ένωσης, περιέλαβε το Κοινωνικό Πρωτόκολλο μόνο ως παράρτημα, λόγω της αντίθεσης του Ηνωμένου Βασιλείου. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) προέβη στην επίσημη ενσωμάτωσή του, ενώ ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (2000) απέκτησε δεσμευτική ισχύ με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (2009). Η τελευταία καινοτόμησε, εντάσσοντας ρητά στους σκοπούς της Ένωσης την κοινωνική προστασία¹², ενισχυμένη από τις διατάξεις των άρθρων 151, 153¹³ και 9 της ΣΛΕΕ¹⁴.

Παρά τα βήματα αυτά, η υλοποίηση των κοινωνικών φιλοδοξιών της ΕΕ παρέμενε μετέωρη. Η νομοθετική δραστηριότητα στον κοινωνικό τομέα υπήρξε μάλλον ισχνή, με την Οδηγία για τον χρόνο εργασίας να αποτελεί μία από τις ελάχιστες ουσιαστικές παρεμβάσεις¹⁵. Αντιθέτως, η νομολογιακή τροχιά του ΔΕΕ σε υποθέσεις όπως η *Laval* και η *Viking*, αλλά και υποθέσεις που αφορούσαν τη νομιμότητα των μέτρων λιτότητας που εφαρμόστηκαν κατά τη διάρκεια της ευρωπαϊκής κρίσης χρέους, κατέδειξε μια ερμηνευτική προσέγγιση που τείνει να συμπίπτει την προστασία των κοινωνικών

⁹. Βλ. Ο. GILMORE, *The EU Minimum Wage Directive and the Battle for Social Europe: Why Denmark's case at the ECJ matters for the future of Ireland and the EU*, TASC, 2025, σ. 11 επ.

¹⁰. Οδηγίες 75/117/ΕΟΚ, 76/207/ΕΟΚ, 75/129/ΕΟΚ, 77/187/ΕΟΚ και 80/987/ΕΟΚ.

¹¹. Βλ. D. DINAN, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, Bloomsbury Publishing, 4η έκδ., 2020.

¹². Άρθρο 3 παρ. 3 της ΣΕΕ – «κοινωνική οικονομία της αγοράς».

¹³. «Στόχοι και αρμοδιότητες στον κοινωνικό τομέα».

¹⁴. «Οριζόντια κοινωνική ρήτρα». Βλ. L. RATTI, *The Directive on Adequate Minimum Wages and the Revival of a European Social Union*, σε: L. Ratti / E. Brameshuber / V. Pietrogiovanni (eds), *The EU Directive on Adequate Minimum Wages: Context, Commentary and Trajectories*, Hart Publishing, 2024, σ. 107 επ.

¹⁵. Οδηγία 93/104/ΕΚ. Βλ. επίσης, μεταξύ άλλων, και Οδηγία 91/383/ΕΟΚ για τη συμπλήρωση των μέτρων που αποσκοπούν στο να προαγάγουν τη βελτίωση της ασφάλειας και της υγείας κατά την εργασία των εργαζομένων με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου ή με σχέση πρόσκαιρης εργασίας, Οδηγία 96/71/ΕΚ σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών.

δικαιωμάτων προς όφελος των οικονομικών ελευθεριών της ενιαίας αγοράς¹⁶. Υπό το φως αυτής της παράδοσης, δεν ήταν αβάσιμες οι ανησυχίες ότι η πολυαναμενόμενη απόφαση στην υπόθεση *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου* σχετικά με τους επαρκείς κατώτατους μισθούς θα μπορούσε, *mutatis mutandis*, να αναπαραγάγει αντίστοιχες συνέπειες σε περίπτωση ακύρωσης της Οδηγίας 2022/2041 στο σύνολό της¹⁷.

Στο μεταξύ, τα μέσα ήπιου δικαίου –και ιδίως η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού– ενισχύθηκαν ως εργαλεία σύγκλισης των εθνικών πολιτικών απασχόλησης και κοινωνικής ένταξης. Ωστόσο, η μη δεσμευτική φύση τους και ο περιορισμένος βαθμός φιλοδοξίας τους υπονόμισαν τη δυνατότητά τους να επηρεάσουν αποτελεσματικά τα εθνικά συστήματα κοινωνικής προστασίας, τα οποία παρέμειναν σε μεγάλο βαθμό εκτεθειμένα σε εξωτερικές οικονομικές πιέσεις.

Η οικονομική κρίση του 2008 αποτέλεσε κρίσιμο οριακό σημείο. Οι πολιτικές λιτότητας και οι όροι των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής ενίσχυσαν την απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων και περιόρισαν δραστικά τους θεσμοθετημένους μηχανισμούς συλλογικής διαπραγμάτευσης και καθορισμού των μισθών, ιδιαίτερα στα κράτη μέλη της περιφέρειας, υποβαθμίζοντας περαιτέρω τους στόχους κοινωνικής προστασίας¹⁸.

Παρά τις σοβαρές αυτές οπισθοδρομήσεις, τα τελευταία χρόνια διαφαίνεται μια σταδιακή ανανέωση της κοινωνικής φιλοδοξίας της Ένωσης, με τάσεις επανενεργοποίησης της κοινωνικής πολιτικής και ενίσχυσης της νομοθετικής παρέμβασης. Η εξέλιξη της Κοινωνικής Ευρώπης αναδεικνύει, συνεπώς, τη διαρκή ένταση ανάμεσα στην οικονομική λογική της αγοράς και την ανάγκη οικοδόμησης ενός ισχυρού πλαισίου κοινωνικής προστασίας. Η απόσταση που εξακολουθεί να χωρίζει τις πολιτικές δεσμεύσεις από την ουσιαστική εφαρμογή τους καθιστά την Οδηγία για επαρκείς κατώτατους μισθούς ένα κρίσιμο σταυροδρόμι για τη μελλοντική πορεία της κοινωνικής ολοκλήρωσης στην Ευρώπη.

II. Αλλαγή παραδείγματος: Η δυναμική του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων

Η μετατόπιση του ευρωπαϊκού πολιτικού λόγου κατά την τελευταία δεκαετία αντανακλά μια σταδιακή αλλά σαφή αναγνώριση της σημασίας των κοινωνικών και εργασιακών ζητημάτων για την οικονομική ανάπτυξη, τη δημοκρατική νομιμοποίηση και τη σταθερότητα της Ένωσης¹⁹. Μετά την εμφανή αδυναμία του μοντέλου μονομερούς έμφασης στη δημοσιονομική πειθαρχία και την ανταγωνιστικότητα να προσφέρει βιώσιμες λύσεις στην κοινωνική κρίση που ακολούθησε την ευρωπαϊκή κρίση χρέους, οι θεσμοί της ΕΕ άρχισαν να υιοθετούν ένα νέο αφήγημα, στο οποίο η κοινωνική διάσταση κατέχει κεντρική θέση. Ο Ζαν-Κλοντ Γιούνκερ, αναλαμβάνοντας την προεδρία της Επιτροπής το 2014, συνέβαλε αποφασιστικά σε αυτήν τη στροφή, επιχειρώντας ρητορικά να αναβαθμίσει τη σημασία της κοινωνικής διάστασης ώστε να αποκτήσει βαρύτητα αντίστοιχη με εκείνη που αποδίδεται παραδοσιακά στους χρηματοοικονομικούς δείκτες²⁰.

Η πιο emblematicή εκδήλωση αυτής της νέας κατεύθυνσης υπήρξε η υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων (εφεξής «Πυλώνας») το 2017, ο οποίος διακήρυξε ένα συνεκτικό πλαίσιο αρχών για δίκαιες συνθήκες εργασίας, ίσες ευκαιρίες και κοινωνική προστασία²¹. Εντούτοις, ο

¹⁶. ΔΕΚ C-438/05, *Viking*, 11.12.2007, ECLI:EU:C:2007:772, ΔΕΚ C-341/05, *Laval*, 18.12.2007, ECLI:EU:C:2007:809, ΔΕΕ C-201/15, *ΑΓΕΤ Ηρακλής*, 21.12.2016, ECLI:EU:C:2016:972, ΔΕΕ T-531/14 *Λείμονιά Σωτηροπούλου*, 03.05.2017, ECLI:EU:T:2017:297.

¹⁷. N. COUNTOURIS, Avoiding another ‘Viking and Laval’ moment – a critical analysis of the AG opinion on the Adequate Minimum Wage Directive, Case C-19/23, *European Labour Law Journal*, 2025, σ. 315 επ.

¹⁸. D. ANXO, The EU Directive on Adequate Minimum Wages: Preliminary Assessment of Potential Impacts, SIEPS Report, 2024.

¹⁹. T. SCHULTEN / T. MÜLLER, A Paradigm Shift Towards Social Europe? The Proposed Directive on Adequate Minimum Wages in the European Union, *Italian Labour Law e-Journal*, 2021, σ. 1 επ. (2).

²⁰. J-C. JUNCKER, Political Guidelines - Juncker Commission, 2014, <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/d/political%20guidelines%20-%20juncker%20commission.pdf>.

²¹. Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων, 2017, https://commission.europa.eu/document/download/e03c60e7-4139-430b-9216-3340f7c73c20_el?filename=social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_el.pdf. Βλ. γενικά S. GARBEN, The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance, *Cambridge Yearbook of*

Πυλώνας υπό την Επιτροπή Γιούνκερ διατηρούσε κατ' ουσίαν έναν συμβολικό χαρακτήρα, χωρίς άμεσες νομοθετικές δεσμεύσεις, αναπαράγοντας έτσι την παραδοσιακή απόσταση μεταξύ ρητορικής κοινωνικής φιλοδοξίας και πρακτικής πολιτικής εφαρμογής.

Η ουσιαστική αλλαγή σημειώθηκε με την ανάληψη της προεδρίας της Επιτροπής από την Ούρσουλα φον ντερ Λάιεν το 2019. Αντί να αφήσει τον Πυλώνα ανενεργό ως ένα ακόμη πολιτικό μανιφέστο, η Επιτροπή υιοθέτησε μια νέα στρατηγική με στόχο τη μετατροπή των αρχών του σε απτά μέτρα πολιτικής. Το Σχέδιο Δράσης του 2021²² παγίωσε αυτήν τη δέσμευση, εγκαινιάζοντας μια σειρά σημαντικών πρωτοβουλιών που σηματοδότησαν τη μετάβαση από τη συμβολική καταγραφή κοινωνικών δικαιωμάτων στη νομοθετική τους ενεργοποίηση²³.

Ως αποτέλεσμα, η δεκαετία του 2020 διαγράφεται ως περίοδος καμπίς για την Κοινωνική Ευρώπη, κατά την οποία οι ευρωπαϊκοί θεσμοί όχι μόνο επαναπροσδιορίζουν, αλλά και εφαρμόζουν μια νέα δέσμη μέτρων με έμφαση στην κοινωνική δικαιοσύνη²⁴. Η πλέον χαρακτηριστική έκφραση αυτής της μετατόπισης είναι η Οδηγία 2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς, η οποία υιοθετήθηκε με ευρεία πλειοψηφία στο Συμβούλιο, ανατρέποντας το προηγούμενο καθεστώς μακροχρόνιας νομικής αδράνειας σε έναν τομέα που είχε παραδοσιακά θεωρηθεί εκτός των ορίων της ενωσιακής δράσης.

Είναι προφανές, επομένως, ότι ο Πυλώνας δεν αποτέλεσε ένα μεμονωμένο θεσμικό γεγονός, αλλά εντάχθηκε σε ένα ευρύτερο πλαίσιο επαναξιολόγησης του χαρακτήρα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η παραδοσιακή κυριαρχία των αρχών της δημοσιονομικής εξυγίανσης παραχωρεί σταδιακά τη θέση της σε μια πιο ισορροπημένη αντίληψη, όπου η κοινωνική συνοχή και η προστασία των εργαζομένων θεωρούνται θεμελιώδεις προϋποθέσεις για τη βιωσιμότητα της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Κεντρικό στοιχείο αυτής της μετατόπισης υπήρξε η λειτουργική αξιοποίηση του Πυλώνα ως «ρυθμιστικής ομπρέλας» που επέτρεψε την ενοποίηση και ενίσχυση της κοινωνικής νομοθετικής δράσης της Ένωσης. Η Επιτροπή κατάφερε να προσδώσει νέα κανονιστική δυναμική ακόμη και σε μη δεσμευτικά εργαλεία, όπως το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, χρησιμοποιώντας τα ως μέσα άσκησης πολιτικής επιρροής στα εθνικά συστήματα κοινωνικής προστασίας. Παράλληλα, νέες παρεμβάσεις –όπως η Οδηγία για διαφανείς και προβλέψιμους όρους εργασίας²⁵ και η Σύσταση για το ελάχιστο εισόδημα²⁶– επιβεβαιώνουν ότι η ενίσχυση της Κοινωνικής Ευρώπης δεν περιορίζεται στη ρητορική, αλλά συνοδεύεται από ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις.

Ο Πυλώνας, συνεπώς, έχει μετατραπεί σε κεντρικό εργαλείο διαμόρφωσης της κοινωνικής πολιτικής της ΕΕ. Η δυναμική του υπερβαίνει τον αρχικό συμβολικό του χαρακτήρα, αποτυπώνοντας μια πραγματική αλλαγή παραδείγματος: η κοινωνική πολιτική παύει να αποτελεί περιθωριακό στοιχείο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και αναδεικνύεται σε στρατηγικό πυλώνα για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας, της νομιμοποίησης και της συνοχής της Ένωσης.

III. Η εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής για τον κατώτατο μισθό

Η έννοια του κατώτατου μισθού ως αντικείμενου ευρωπαϊκής πολιτικής αναδύθηκε για πρώτη φορά μετά την υιοθέτηση του Κοινοτικού Χάρτη Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων

European Legal Studies, 2019, σ. 101 επ., Κ. ΧΑΤΖΗΛΑΟΥ, Δύο χρόνια από τη διακήρυξη του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων: ανάλυση και γενική αποτίμηση, ΕΕργΔ, 2019, σ. 1341 επ.

²². Σχέδιο Δράσης για τον Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων, COM/2021/102 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0102>.

²³. Ενδεικτικά, αναφέρεται η ίδρυση Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας (2019), η αναθεώρηση της Οδηγίας για την απόσπαση εργαζομένων (2018) και η υιοθέτηση της Οδηγίας 2019/1158 σχετικά με την ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και ιδιωτικής ζωής για τους γονείς και τους φροντιστές, της Οδηγίας 2019/1152 για διαφανείς και προβλέψιμους όρους εργασίας στην ΕΕ και της Οδηγίας 2023/970 για τη μισθολογική διαφάνεια.

²⁴. C. KILPATRICK, The Roaring 20s for Social Europe: The European Pillar of Social Rights and Burgeoning EU Legislation, Transfer: European Review of Labour and Research, 2023, σ. 203 επ.

²⁵. Οδηγία 2019/1152 για διαφανείς και προβλέψιμους όρους εργασίας στην ΕΕ, PE/43/2019/REV/1, EE L 186 της 11ης Ιουλίου 2019, σ. 105-121.

²⁶. Σύσταση του Συμβουλίου της 30ής Ιανουαρίου 2023 σχετικά με επαρκές ελάχιστο εισόδημα που διασφαλίζει την ενεργό ένταξη, 2023/C 41/01, ST/15540/2022/INIT, EE C 41 της 3ης Φεβρουαρίου 2023, σ. 1-12.

το 1989²⁷. Στο άρθρο 5 του Κοινοτικού Χάρτη αναγνωρίζεται το δικαίωμα σε «δίκαιο μισθό», το οποίο πρέπει να εξασφαλίζεται «σύμφωνα με τις ρυθμίσεις που ισχύουν σε κάθε χώρα». Παρότι στερείτο νομικής δεσμευτικότητας, ο Κοινοτικός Χάρτης άσκησε αξιοσημείωτη πολιτική επιρροή κατά τις αρχές της δεκαετίας του 1990²⁸.

Σε αυτό το πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προώθησαν προτάσεις για τον ευρωπαϊκό συντονισμό των εθνικών συστημάτων κατώτατου μισθού²⁹. Ωστόσο, η έντονη αντίσταση ορισμένων κρατών μελών οδήγησε στην εγκατάλειψη αυτών των εγχειρημάτων, γεγονός που αποτυπώνεται στη ρητή εξαίρεση των μισθών από τις αρμοδιότητες της ΕΕ στις Συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Λισαβόνας (άρθρο 153 παρ. 5 της ΣΛΕΕ³⁰), καθώς και στην απουσία διάταξης στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ΧΘΔΕΕ) που να κατοχυρώνει ένα θεμελιώδες δικαίωμα σε δίκαιο ή αξιοπρεπή μισθό³¹.

Η επιλογή αυτή εξηγείται σε μεγάλο βαθμό από την πρόθεση ορισμένων κρατών μελών να διατηρήσουν ανταγωνιστικό χαμηλόμισθο εργατικό δυναμικό³². Ως εκ τούτου, η αναγνώριση θεμελιώδους δικαιώματος σε «δίκαιο» ή «αξιοπρεπή» μισθό απορρίφθηκε. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε σχετική ανακοίνωση, αντιμετώπισε τον «δίκαιο μισθό» όχι ως θεμελιώδες δικαίωμα αλλά «απλώς ... [ως] στόχο πολιτικής»³³. Άλλωστε, σύμφωνα με το άρθρο 51 παρ. 2 του ΧΘΔΕΕ, ο Χάρτης δεν επεκτείνει ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες της Ένωσης.

Αν και το άρθρο 31 παρ. 1 του ΧΘΔΕΕ, στο οποίο εν μέρει στηρίζεται και η Οδηγία 2022/2041, κατοχυρώνει το δικαίωμα σε «συνθήκες εργασίας που σέβονται την υγεία, την ασφάλεια και την αξιοπρέπεια», δεν γίνεται ρητή αναφορά στον μισθό³⁴. Παρ' όλα αυτά, η νομολογία του ΔΕΕ έχει επανειλημμένα ερμηνεύσει την έννοια της «αμοιβής» ως στοιχείο των συνθηκών εργασίας, αφήνοντας περιθώριο για έμμεση αναγνώριση του δικαιώματος σε αξιοπρεπείς αμοιβές³⁵. Ωστόσο, το ΔΕΕ, στην πρόσφατη απόφασή του στην υπόθεση *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, τόνισε ότι η Οδηγία 2022/2041, παρά την αναφορά σε «επαρκείς μισθούς», δεν απονέμει στους εργαζομένους δικαίωμα σε επαρκείς κατώτατους μισθούς που να απορρέει άμεσα από το ενωσιακό δίκαιο³⁶.

Επιπροσθέτως, τα συστήματα κατώτατων μισθών στα κράτη μέλη παρουσιάζουν έντονη ποικιλομορφία³⁷. Σε ορισμένα είναι νομοθετημένοι, σε άλλα καθορίζονται αποκλειστικά μέσω συλλογικής διαπραγμάτευσης από τους κοινωνικούς εταίρους· κάποια συστήματα χαρακτηρίζονται

²⁷. Βλ. γενικά C. SCHUBERT, *The Impact of the AMW Directive on EU Labour Law*, σε: L. Ratti / E. Brameshuber / V. Pietrogiovanni (eds), *The EU Directive on Adequate Minimum Wages: Context, Commentary and Trajectories*, Hart Publishing, 2024, σ. 39 επ.

²⁸. Βλ. T. SCHULTEN, *Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe*, *European Journal of Industrial Relations*, 2008, σ. 421 επ.

²⁹. L. ELDRING / K. ALSOS, *European Minimum Wage: A Nordic Outlook*, Fafo-Report No. 16, 2012.

³⁰. Βάσει του άρθρου 153 παρ. 5 της ΣΛΕΕ, η ΕΕ δεν έχει αρμοδιότητα καθορισμού των επιπέδων μισθών ή των μηχανισμών διαμόρφωσής τους, καθώς οι «αμοιβές» εξαιρούνται ρητά από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου. Το ίδιο ισχύει και για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις, με το άρθρο 155 παρ. 2 της ΣΛΕΕ να περιορίζει τον κοινωνικό διάλογο στα πεδία του άρθρου 153.

³¹. E. BRAMESHUBER, 'Basic Income' from Wages: Freedom of Contract versus Statutory Minimum Standards, *European Labour Law Journal*, 2016, σ. 205 επ.

³². T. SCHULTEN / A. WATT, *European minimum wage policy – a concrete project for social Europe*, *European Economic and Employment Policy Brief No. 2 (ETUI-REHS)*, 2007, σ. 6.

³³. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Commission Opinion on an Equitable Wage*, 190JC 248, 11 Σεπτεμβρίου 1993.

³⁴. Βλ. γενικά E. BRAMESHUBER, *Constitutionalisation and Social Rights – A Fundamental Right to Adequate Minimum Wages?*, σε: L. Ratti / E. Brameshuber / V. Pietrogiovanni (eds), *The EU Directive on Adequate Minimum Wages: Context, Commentary and Trajectories*, Hart Publishing, 2024, σ. 119 επ.

³⁵. ΔΕΕ C-395/08, *Bruno*, 10.06.2010, ECLI:EU:C:2010:329, Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα Maduro στην υπόθεση C-307/05, *Del Cerro Alonso*, ECLI:EU:C:2007:3, σημ. 23.

³⁶. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 93: «Πρέπει να προστεθεί ότι, λαμβανομένου υπόψη του κατ' άρθρο 153 παρ. 5 της ΣΛΕΕ αποκλεισμού της αρμοδιότητας όσον αφορά τις "αμοιβές", δικαίωμα σε "επαρκείς" ή "δίκαιους" νόμους κατώτατους μισθούς το οποίο να απορρέει από το δίκαιο της Ένωσης δεν μπορεί να συναχθεί ούτε από τη συνδρασμένη ερμηνεία του άρθρου 5 παρ. 1 της προσβαλλόμενης οδηγίας και του άρθρου 31 παρ. 1 του Χάρτη».

³⁷. Βλ. σχετικά, μεταξύ άλλων, G. PICOT, *Minimum wages: by collective bargaining and by law*, σε: D. Clegg / N. Durazzi (eds), *Handbook of Labour Market Policy in Advanced Democracies*, Edward Elgar Publishing, σ. 234 επ.

από υψηλά επίπεδα προστασίας, ενώ άλλα διατηρούν χαμηλούς μισθούς. Παρά τις διαφορές αυτές, οι κατώτατοι μισθοί αποτελούν δομικό στοιχείο της αγοράς εργασίας και βασικό πυλώνα του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου. Ταυτόχρονα, η ποικιλομορφία αυτή εξηγεί την απροθυμία μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στην ΕΕ, παρά τις αυξανόμενες φωνές που υποστήριζαν ευρωπαϊκό συντονισμό, ιδίως μετά την κρίση χρέους³⁸.

Μολαταύτα, η ΕΕ δεν παρέμεινε αδιάφορη. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διατύπωσε επανειλημμένα ανησυχίες για τα επίπεδα αμοιβών, ενώ η Επιτροπή παρενέβη μεμονωμένα, όπως με την Οδηγία 96/71 για την απόσπαση εργαζομένων³⁹. Κατά τη διάρκεια της κρίσης χρέους, οι ευρωπαϊκοί θεσμοί επηρέασαν ενεργά τις εθνικές πολιτικές μισθών –ιδίως μέσω της Τρόικας⁴⁰– με παρεμβάσεις στη συλλογική διαπραγμάτευση και στους μηχανισμούς καθορισμού μισθών σε χώρες όπως η Ελλάδα, η Ιρλανδία και η Πορτογαλία. Παράλληλα, η Συμφωνία Euro Plus και η Δέσμη Έξι Κανονισμών (Six Pack) ενίσχυσαν τη μισθολογική πειθαρχία, ενώ το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο παρείχε θεσμικό πλαίσιο για τον συντονισμό των εθνικών πολιτικών, επιτρέποντας τη διατύπωση μη δεσμευτικών συστάσεων για τους κατώτατους μισθούς.

Αν και αυτές οι παρεμβάσεις δεν είχαν πάντοτε δεσμευτικό χαρακτήρα, επηρέασαν ουσιαστικά τις εθνικές πολιτικές. Η περίοδος 2010-2017 χαρακτηρίστηκε από στασιμότητα ή μείωση πραγματικών μισθών, ενώ οι μεταρρυθμίσεις που εισήχθησαν με στόχο την ευελιξία της αγοράς εργασίας αποδυνάμωσαν τους μηχανισμούς συλλογικής διαπραγμάτευσης, περιορίζοντας τις προϋποθέσεις μισθολογικής ανάκαμψης. Ενδεικτικά, οι ίδιοι οι ευρωπαϊκοί θεσμοί που προώθησαν τις σχετικές μεταρρυθμίσεις άρχισαν στη συνέχεια να εκφράζουν ανησυχίες για την ασθενή μισθολογική ανάπτυξη⁴¹, γεγονός που συνέβαλε στην αναζωογόνηση της συζήτησης για την ανάγκη ευρωπαϊκού πλαισίου συντονισμού.

Η συζήτηση αυτή εντάχθηκε με την υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων. Το κεφάλαιο II του Πυλώνα αποδίδει κεντρική σημασία στους κατώτατους μισθούς και στη συμβολή τους τόσο στην οικονομική ασφάλεια όσο και στη διασφάλιση αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου για τους εργαζομένους. Ο Πυλώνας αναγνωρίζει στην Αρχή 6α το δικαίωμα των εργαζομένων σε «δίκαιους μισθούς» που επιτρέπουν αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης, ενώ η Αρχή 6β επισημαίνει ότι οι κατώτατοι μισθοί πρέπει να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των εργαζομένων και των οικογενειών τους, λαμβάνοντας υπόψη τις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες κάθε κράτους μέλους, και να επιτρέπουν τη συμμετοχή στην αύξηση της παραγωγικότητας. Η Αρχή 6γ συμπληρώνει το πλαίσιο, απαιτώντας διαφάνεια και προβλεψιμότητα στον καθορισμό των μισθών, με σεβασμό όμως στις εθνικές πρακτικές και την αυτονομία των κοινωνικών εταίρων.

Σε αυτήν τη βάση και παρά τις ενστάσεις ορισμένων κρατών της Ανατολικής Ευρώπης, τα οποία εξέφρασαν ανησυχίες σχετικά με τις μισθολογικές δομές τους, της Αυστρίας και των σκανδιναβικών κρατών, που επιθυμούν να προστατεύσουν τα εθνικά συστήματα συλλογικής διαπραγμάτευσης, καθώς και τις επιφυλάξεις κοινωνικών εταίρων αναφορικά με την επικουρικότητα, υιοθετήθηκε το 2022 η Οδηγία 2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς στην ΕΕ. Η Οδηγία αποτελεί κορυφαίο σημείο μιας μακράς διαδικασίας πολιτικής εξέλιξης και σηματοδοτεί τη μετάβαση σε μια νέα φάση ευρωπαϊκού συντονισμού στον τομέα των μισθών.

IV. Τι σηματοδοτεί η Οδηγία 2022/2041 για την Κοινωνική Ευρώπη;

³⁸. E. FERNÁNDEZ-MACÍAS / C. VACAS-SORIANO, A coordinated European Union minimum wage policy?, *European Journal of Industrial Relations*, 2016, σ. 97 επ.

³⁹. Οδηγία 96/71/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 1996 σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών, OJ L 18, 21.1.1997, σ. 1-6.

⁴⁰. T. SCHULTEN / T. MÜLLER, A new European interventionism? The impact of the new European economic governance on wages and collective bargaining, σε: D. Natali / B. Vanhercke (eds), *Social developments in the European Union 2012*, Brussels, OSE and ETUI, 2013, σ. 181 επ.

⁴¹. T. MÜLLER / K. VANDAELE / Z. RASNAČA, Wages and collective bargaining: a new attempt to ensure fair wages and adequate minimum wages?, σε: M. Jepsen (eds), *Benchmarking Working Europe 2018*, ETUI, 2018, σ. 53 επ.

Η επανεμφάνιση του κοινωνικού ζητήματος στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής πολιτικής από τα μέσα της δεκαετίας του 2010 αντανακλά μια σταδιακή μετατόπιση του νομοθετικού και πολιτικού παραδείγματος της Ένωσης. Το νέο αφήγημα που διαμορφώθηκε την περίοδο αυτή ανέδειξε την αλληλεξάρτηση πολιτικών απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, υπογραμμίζοντας τον καθοριστικό ρόλο του κοινωνικού διαλόγου και των συλλογικών διαπραγματεύσεων για τη δίκαιη ανάπτυξη, την κοινωνική συνοχή και τη δημοκρατική σταθερότητα. Σε αυτό το μεταβαλλόμενο πλαίσιο, η Οδηγία 2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς συνιστά πραγματική τομή, σηματοδοτώντας την απομάκρυνση από την οικονομική ορθοδοξία της προηγούμενης περιόδου και την υιοθέτηση μιας περισσότερο κοινωνικής και συμπεριληπτικής προσέγγισης στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση⁴².

Η επιλογή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να θεμελιώσει την Οδηγία στο άρθρο 153 παρ. 1 στοιχ. β' της ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά τους «όρους εργασίας» και προβλέπει συντρέχουσα αρμοδιότητα Ένωσης και κρατών μελών, αποτέλεσε αντικείμενο έντονων συζητήσεων⁴³. Σύμφωνα με το Επεξηγηματικό Υπόμνημα που συνόδευσε την πρόταση της Οδηγίας, η νομική αυτή βάση επελέγη ώστε η παρέμβαση της Ένωσης να παραμείνει αυστηρά επικουρική και αναλογική, περιορίζοντας τη δράση της στα σημεία όπου τα κράτη μέλη αδυνατούν να επιτύχουν επαρκώς τους επιδιωκόμενους στόχους και μόνο στο ελάχιστο αναγκαίο επίπεδο⁴⁴.

Ωστόσο, η επιλογή αυτή κινείται εντός των ορίων που θέτει το άρθρο 153 παρ. 5 της ΣΛΕΕ, το οποίο αποκλείει ρητώς τις «αμοιβές» από την ενωσιακή ρύθμιση. Η νομολογία του ΔΕΕ έχει επανειλημμένα τονίσει ότι η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνεύεται στενά, ώστε να μην αποδυναμώνεται η αρμοδιότητα της Ένωσης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής⁴⁵. Έτσι, μέτρα που αφορούν τους όρους εργασίας μπορεί να επιφέρουν έμμεσες επιπτώσεις στο σύστημα καθορισμού των μισθών, χωρίς αυτό να συνιστά παραβίαση της Συνθήκης, εφόσον η Ένωση δεν υπεισέρχεται στον άμεσο καθορισμό τους.

Πράγματι, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ότι ζητήματα τα οποία συνδέονται με τις αμοιβές –όπως οι ώρες εργασίας, οι συνθήκες υπό τις οποίες καταβάλλονται οι αμοιβές ή η διασφάλιση ίσης μεταχείρισης– μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ενωσιακής ρύθμισης, καθώς δεν αφορούν τον ίδιο τον καθορισμό του μισθολογικού επιπέδου⁴⁶. Έτσι, η ΕΕ δύναται να ρυθμίζει το ευρύτερο πλαίσιο εντός του οποίου καταβάλλονται οι αμοιβές, χωρίς να θίγει την αποκλειστική ευθύνη των κρατών μελών και των κοινωνικών εταίρων για τον καθορισμό των κατώτατων μισθών.

Στον πυρήνα του, το ζήτημα της νομικής βάσης της Οδηγίας συνδέεται με τη μακρόχρονη αμφισβήτηση της δυνατότητας της ΕΕ να παρέμβει, έστω και έμμεσα, στα εθνικά συστήματα καθορισμού των μισθών, τα οποία εμπίπτουν παραδοσιακά στη συλλογική αυτονομία των κοινωνικών εταίρων⁴⁷. Η πρόσφατη απόφαση του ΔΕΕ επί της Οδηγίας 2022/2041 επιβεβαίωσε ότι δικαιολογητικός λόγος της εξαίρεσης των «αμοιβών», την οποία προβλέπει το άρθρο 153 παρ. 5 της ΣΛΕΕ, είναι το γεγονός ότι ο καθορισμός των αμοιβών εμπίπτει στη συμβατική αυτονομία των κοινωνικών εταίρων σε εθνικό

⁴². Z. ADAMS, *The EU Minimum Wage Directive: A Missed Opportunity?*, UK Labour Law Blog, 12 Νοεμβρίου 2020.

⁴³. Βλ., μεταξύ άλλων, Μ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, *ό.π.* (υποσ. 4), Δ. ΖΕΡΔΕΛΗ, *Ο νομοθετημένος κατώτατος μισθός: Ενίσχυση ή αποδυνάμωση της συλλογικής αυτονομίας;*, ΕΕργΔ, 2024, σ. 1172 επ., Δ. ΣΙΔΕΡΗ, *Ο ευρωπαϊκός κατώτατος μισθός*, ΕΕργΔ, 2022, σ. 1361 επ. (1367), S. GARBEN, *Choosing a Tightrope Instead of a Rope Bridge – The Choice of Legal Basis for the AMW Directive*, σε: L. Ratti / E. Brameshuber / V. Pietrogiovanni (eds), *The EU Directive on Adequate Minimum Wages: Context, Commentary and Trajectories*, Hart Publishing, 2024, σ. 25, G. DI FEDERICO, *The Minimum Wages Directive Proposal and the External Limits of Art. 153 TFEU*, Italian Labour Law e-Journal, 2020, σ. 108 επ., A. ARANGUIZ / S. GARBEN, *Confronting the Competence Conundrum of an EU Directive on Minimum Wages: In Search of a Legal Basis*, College of Europe Policy Brief, 2019.

⁴⁴. Επεξηγηματικό Υπόμνημα, COM (2020) 682 τελικό, σ. 6 επ.

⁴⁵. ΔΕΚ C-307/05, *Del Cerro Alonso*, 13.09.2007, ECLI:EU:C:2007:509, σκ. 39-41, ΔΕΚ C-268/06, *Impact*, 15.04.2008, ECLI:EU:C:2008:223, σκ. 171, ΔΕΕ C 262/20, *Glavna direktсия «Pozharna bezopasnost i zashita na naselenieto»*, 24.02.2022, ECLI:EU:C:2022:117, σκ. 30.

⁴⁶. ΔΕΚ, *Del Cerro Alonso*, *ό.π.* (υποσ. 45), σκ. 45, ΔΕΕ, *Bruno*, *ό.π.* (υποσ. 35), σκ. 36, ΔΕΚ, *Impact*, *ό.π.* (υποσ. 45), Γνωμοδότηση Γεν. Εισαγγελέα Kokott, σημ. 174.

⁴⁷. Βλ. σχετικά Ε. SJÖDIN, *European minimum wage: A Swedish perspective on EU's competence in social policy in the wake of the proposed directive on adequate minimum wages in the EU*, European Labour Law Journal, 2022, σ. 273 επ.

επίπεδο και στην αντίστοιχη αρμοδιότητα των κρατών μελών⁴⁸. Εντούτοις, δεν αποκλείει ενωσιακές παρεμβάσεις που αποσκοπούν στη βελτίωση της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων μέσω της θέσπισης διαδικαστικών κανόνων και εγγυήσεων. Με τον τρόπο αυτό, το Δικαστήριο επανεπιβεβαίωσε ότι η Ένωση μπορεί να νομοθετεί στον τομέα των όρων εργασίας, εφόσον αποφεύγει να καθορίσει το ύψος των μισθών και δεν θίγει τις ουσιαστικές αρμοδιότητες των κρατών μελών.

V. Η απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*: Οριοθέτηση της ενωσιακής παρέμβασης και ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης της ΕΕ

Η ισορροπία μεταξύ αρμοδιοτήτων των κρατών μελών και ενωσιακής παρέμβασης στην κοινωνική πολιτική επιβεβαιώθηκε με απόλυτη σαφήνεια από το ΔΕΕ στην ιστορική απόφασή του στην υπόθεση *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*⁴⁹. Το Δικαστήριο ξεκαθάρισε ότι ο αποκλεισμός της αρμοδιότητας της Ένωσης, όπως προβλέπεται στο άρθρο 153 παρ. 5 της ΣΛΕΕ, δεν εκτείνεται σε κάθε ζήτημα που συνδέεται με τις αμοιβές ή που παράγει έμμεσα αποτελέσματα στο επίπεδό τους. Ο αποκλεισμός αυτός αφορά αποκλειστικά την άμεση επέμβαση του δικαίου της Ένωσης στον καθορισμό των αμοιβών, ενώ η Ένωση διατηρεί τη δυνατότητα να θεσπίζει μέτρα με έμμεση ή υποστηρικτική επίδραση στους μισθούς, ιδίως στο πλαίσιο βελτίωσης των όρων εργασίας (άρθρο 153 παρ. 1 στοιχ. β' της ΣΛΕΕ).

Μάλιστα, είναι κρίσιμο να μεταφερθεί αυτούσιο το σκεπτικό του Δικαστηρίου, διότι το συγκεκριμένο απόσπασμα συνιστά σαφή επαναδιατύπωση των ορίων και της λειτουργίας της κοινωνικής πολιτικής στο ενωσιακό πλαίσιο. Με τη διατύπωση ότι «[...] η δυνατότητα του νομοθέτη της Ένωσης να εκπληρώσει τους σκοπούς της κοινωνικής πολιτικής, όπως αυτοί διατυπώνονται στο άρθρο 151 πρώτο εδάφιο της ΣΛΕΕ, και, γενικότερα, να υλοποιήσει την κοινωνική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης θα διακυβευόταν σημαντικά αν ο νομοθέτης της Ένωσης εμποδιζόταν να θεσπίσει μέτρα τα οποία έχουν, στην πράξη, θετικές συνέπειες στο επίπεδο των αμοιβών»⁵⁰, το Δικαστήριο αναγνωρίζει ρητώς ότι η κοινωνική διάσταση αποτελεί συστατικό στοιχείο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και όχι παρεμπόμπουσα ή παράγωγη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

Η διατύπωση αυτή έχει καθοριστική σημασία για το μέλλον της κοινωνικής πολιτικής στην Ένωση, καθώς κατοχυρώνει έναν διευρυμένο χώρο δράσης για τον ενωσιακό νομοθέτη ακόμη και σε τομείς όπου τα μέτρα κοινωνικής προστασίας ενδέχεται να παράγουν έμμεσες μισθολογικές συνέπειες. Εν τέλει, το σκεπτικό αυτό μπορεί να αποτελέσει ερμηνευτικό σημείο αναφοράς για τη μελλοντική ενίσχυση της Κοινωνικής Ευρώπης, προσφέροντας νομιμοποιητική βάση για μια πιο συνεκτική και φιλόδοξη εξέλιξη της κοινωνικής της διάστασης.

Ωστόσο, κατά την κρίση του ΔΕΕ, άμεση επέμβαση στον καθορισμό του επιπέδου των αμοιβών συνιστά το άρθρο 5 παρ. 2 της Οδηγίας 2022/2041, το οποίο επιβάλλει στα κράτη μέλη που διαθέτουν νομοθετημένο κατώτατο μισθό την υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τουλάχιστον τέσσερα συγκεκριμένα κριτήρια: την αγοραστική δύναμη των νόμιμων κατώτατων μισθών, λαμβανομένου υπόψη του κόστους διαβίωσης, το γενικό επίπεδο των μισθών και την κατανομή τους, τον ρυθμό αύξησης των μισθών και τα εθνικά επίπεδα και τις εξελίξεις, μακροπρόθεσμα, στην παραγωγικότητα. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, με τη διάταξη αυτή, ο ενωσιακός νομοθέτης προέβη σε μερική εναρμόνιση ουσιαστών στοιχείων που συναπαρτίζουν το ύψος των κατώτατων μισθών, υπερβαίνοντας έτσι τα όρια της υποστηρικτικής αρμοδιότητας του άρθρου 153 της ΣΛΕΕ⁵¹. Κατά συνέπεια, η διάταξη αυτή ακυρώθηκε. Εξυπακούεται ότι τα κράτη μέλη εξακολουθούν να έχουν τη δυνατότητα να λαμβάνουν υπόψη τα τέσσερα αυτά κριτήρια, μεταξύ άλλων κριτηρίων που καθορίζουν ώστε να συμβάλλουν στην επάρκεια των νόμιμων κατώτατων μισθών δυνάμει του άρθρου 5 παρ. 1 της Οδηγίας, ωστόσο δεν υπέχουν πλέον σχετική υποχρέωση.

⁴⁸. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 67.

⁴⁹. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 70.

⁵⁰. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 71.

⁵¹. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 96.

Το ΔΕΕ έκρινε περαιτέρω ότι η ρήτρα του άρθρου 5 παρ. 3 της Οδηγίας, κατά την οποία η εφαρμογή αυτόματου μηχανισμού τιμαριθμικής αναπροσαρμογής δεν μπορεί να οδηγήσει σε μείωση του κατώτατου μισθού, συνιστά άμεση επέμβαση της Ένωσης στο επίπεδο των αμοιβών⁵². Ως εκ τούτου και η διάταξη αυτή ακυρώθηκε. Αντιθέτως, το υπόλοιπο περιεχόμενο του άρθρου 5 παρέμεινε σε ισχύ, καθόσον περιορίζεται στη θέσπιση διαδικαστικών υποχρεώσεων και δεν άπτεται του καθορισμού του ύψους των αμοιβών καθ' εαυτό.

Οι ανωτέρω διαπιστώσεις έχουν ιδιαίτερη σημασία για τη συζήτηση περί του ρόλου της Ένωσης στην κοινωνική πολιτική, καθώς αποτυπώνουν με σαφήνεια το όριο μεταξύ επιτρεπτής υποστηρικτικής δράσης και απαγορευμένης άμεσης εναρμόνισης στον τομέα των αμοιβών. Με τη στοχευμένη ακύρωση της παραγράφου 2 και μέρους της παραγράφου 3 του άρθρου 5, το ΔΕΕ, αφενός, υπενθυμίζει τα θεσμικά όρια της ενωσιακής αρμοδιότητας κατά το άρθρο 153 της ΣΛΕΕ, αφετέρου, αναγνωρίζει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δύναται να θεσπίζει διαδικαστικού χαρακτήρα ρυθμίσεις που αποσκοπούν στη διασφάλιση της επάρκειας των κατώτατων μισθών, ακόμη και όταν αυτές ενδέχεται να παράγουν έμμεσες μισθολογικές συνέπειες. Εντέλει, η απόφαση διαμορφώνει μια νέα ισορροπία μεταξύ της κοινωνικής διάστασης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της αυτονομίας των κρατών μελών στον καθορισμό των αμοιβών, νομιμοποιώντας την ενωσιακή δράση στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας, χωρίς να παραγνωρίζει τους συνταγματικούς περιορισμούς της.

Παρά την αμφισβήτηση της νομικής βάσης και των νομικών παραμέτρων που σχετίζονται με την παρέμβαση της ΕΕ στα θέματα των μισθών, είναι πλέον σαφές ότι η Οδηγία 2022/2041, ως έμμεση ρύθμιση, μπορεί να συμβάλει στην ενίσχυση των κοινωνικών δικαιωμάτων στην ΕΕ και να ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν πιο προοδευτικές πολιτικές για την προστασία των εργαζομένων. Η εξέλιξη αυτή προδιαγράφει την πορεία της Κοινωνικής Ευρώπης, η οποία, υπερβαίνοντας τις αντιφάσεις και τις προκλήσεις, συνεχίζει να προχωρά με στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και των εργασιακών δικαιωμάτων στην Ένωση⁵³.

Με την καθοριστική συμβολή του ΔΕΕ, λοιπόν, η Οδηγία πλέον παγιώνεται ως ένα δεσμευτικό κανονιστικό πλαίσιο που αποσκοπεί στη βελτίωση της επάρκειας των κατώτατων μισθών στα κράτη μέλη, στην ενίσχυση των συλλογικών διαπραγματεύσεων και στη διασφάλιση της πρόσβασης των εργαζομένων στην προστασία που παρέχει ο κατώτατος μισθός.

Όσον αφορά ειδικότερα την έννοια της επάρκειας των νόμιμων κατώτατων μισθών, το Δικαστήριο διευκρινίζει ότι δεν πρόκειται για αυτοτελή έννοια του δικαίου της Ένωσης, αφήνοντας σημαντικό περιθώριο εκτίμησης στα κράτη μέλη ως προς τον καθορισμό και το ακριβές περιεχόμενο της⁵⁴, με αποτέλεσμα η Οδηγία να λειτουργεί πρωτίστως ως πλαίσιο διαδικαστικών εγγυήσεων και όχι ως εργαλείο εναρμόνισης του ύψους των μισθών. Σε αυτό το πλαίσιο, ακόμα μεγαλύτερη σημασία αποκτά πλέον το κανονιστικό και ερμηνευτικό υπόβαθρο που προσφέρουν στον εθνικό νομοθέτη, μεταξύ άλλων, το άρθρο 3 της υπ' αριθ. 131 Σύμβασης (σε συνδυασμό με την υπ' αριθ. 135 Σύσταση) της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και το άρθρο 4 παρ. 1 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης, όπως αυτό αποσαφηνίζεται μέσα από τη «νομολογία» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων⁵⁵.

Σχετικά με τις συλλογικές διαπραγματεύσεις, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι οι ρυθμίσεις του άρθρου 4 της Οδηγίας εισάγουν μεν ορισμένη μορφή κρατικής παρέμβασης στους όρους των συλλογικών διαπραγματεύσεων για τον καθορισμό των μισθών, όμως αυτό δεν σημαίνει ότι οι διατάξεις του συνεπάγονται άμεση επέμβαση του δικαίου της Ένωσης στον καθορισμό των αμοιβών εντός της Ένωσης⁵⁶. Τα μέτρα που προβλέπει το άρθρο 4 δεν ρυθμίζουν το περιεχόμενο των συλλογικών

⁵². ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 97-98.

⁵³. Βλ. L. RATTI, ό.π. (υποσ. 14), σ. 115.

⁵⁴. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 89.

⁵⁵. Όπως προκύπτει από το άρθρο 5 παρ. 4 («ενδεικτικές τιμές αναφοράς που χρησιμοποιούνται συνήθως σε διεθνές επίπεδο») και την 8η αιτιολογική σκ. της Οδηγίας 2022/2041, ό.π. (υποσ. 2), σε συνδυασμό με το άρθρο 151 της ΣΛΕΕ, το οποίο παραπέμπει ρητώς στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη. Βλ. σχετικά Ν. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟ, ό.π. (υποσ. 1).

⁵⁶. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 77. Βλ. και σκ. 79: «Ειδικότερα, το άρθρο 4 παρ. 2 της προσβαλλόμενης οδηγίας δεν προβλέπει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να φτάσουν το προβλεπόμενο στη διάταξη αυτή κατώτατο όριο του 80 % όσον αφορά την κάλυψη από συλλογικές διαπραγματεύσεις, αλλά ότι οφείλουν να θεσπίσουν ένα "πλαίσιο" με

διαπραγματεύσεων ούτε επιβάλλουν στα κράτη μέλη υποχρεώσεις αποτελέσματος, αλλά, το πολύ, υποχρεώσεις μέσου. Η συλλογική διαπραγμάτευση αποκτά έτσι ενισχυμένο θεσμικό κύρος σε επίπεδο Ένωσης, χωρίς να παραβιάζεται η απαγόρευση εναρμόνισης των αμοιβών και η αυτονομία των κοινωνικών εταίρων.

Τέλος, σχετικά με τον κανόνα περί αποκλεισμού της αρμοδιότητας της Ένωσης όσον αφορά το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι (άρθρο 153 παρ. 5 της ΣΛΕΕ), όπως επιβεβαιώθηκε από το ΔΕΕ, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι αποτελεί προαπαιτούμενο για την άσκηση του δικαιώματος συλλογικής διαπραγμάτευσης. Εντούτοις, δεν μπορεί να συναχθεί ότι το δικαίωμα ελεύθερης συμμετοχής στις συλλογικές διαπραγματεύσεις, ως εγγενές στοιχείο του «δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι», αποκλείεται, εξ αυτού του λόγου, από τις αρμοδιότητες της Ένωσης⁵⁷. Ενδεικτικό της μεθοδολογικής του προσέγγισης είναι ότι το Δικαστήριο αξιοποίησε, πέραν του Κοινοτικού Χάρτη Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων, και τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη –στον οποίο βέβαια επίσης παραπέμπει ρητώς το άρθρο 151 εδ. πρώτο της ΣΛΕΕ– ως ερμηνευτικό εργαλείο για τη θεμελίωση του συμπεράσματός του αυτού⁵⁸, πρακτική που παραμένει σπάνια στη μέχρι σήμερα νομολογία του. Επομένως, το γεγονός και μόνον ότι το άρθρο 4 της Οδηγίας 2022/2041 («Προώθηση των συλλογικών διαπραγματεύσεων για τον καθορισμό των μισθών») μπορεί να σχετίζεται με ζητήματα που εμπίπτουν στο δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης δεν συνεπάγεται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης ενήργησε κατά παράβαση των σχετικών διατάξεων της ΣΛΕΕ⁵⁹.

Σύμφωνα με το Δικαστήριο, ούτε το άρθρο 4 παρ. 1 στοιχ. δ' ούτε το άρθρο 4 παρ. 2 της Οδηγίας –μία από τις λίγες διατάξεις της που θεσπίζουν σαφείς υποχρεώσεις μέσου με χαρακτήρα «σκληρού δικαίου» για τα κράτη μέλη– συνεπάγονται άμεση επέμβαση του δικαίου της Ένωσης στο δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, διότι οι ρυθμίσεις που εισάγονται, αφενός, δεν εναρμονίζουν το περιεχόμενο των μέτρων που πρέπει να ληφθούν και, αφετέρου, δεν υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να επιβάλουν την προσχώρηση μεγαλύτερου αριθμού εργαζομένων σε συνδικαλιστικές οργανώσεις⁶⁰. Με τον τρόπο αυτό, διανοίγεται ερμηνευτικά χώρος για την ενωσιακή ενίσχυση των συλλογικών διαπραγματεύσεων ως εργαλείου κοινωνικής πολιτικής, χωρίς να θίγεται η θεσμική αυτονομία των κρατών μελών και των κοινωνικών εταίρων στη διαμόρφωση των συστημάτων εκπροσώπησης και οργάνωσης των εργαζομένων.

Όπως προκύπτει εκ της συλλογιστικής του ΔΕΕ, αυτό που καθιστά την Οδηγία ιδιαίτερα σημαντική και εντέλει συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης είναι ο τρόπος με τον οποίο ενσωματώνει μια νέα νομοθετική φιλοσοφία· αντί να επιβάλλει συγκεκριμένα μέτρα, καθορίζει διαδικαστικούς μηχανισμούς και παιδαγωγικές κατευθυντήριες γραμμές, επιδιώκοντας να λειτουργήσει ως μοχλός μετασχηματισμού των εθνικών πολιτικών μέσω πειθούς και ενθάρρυνσης⁶¹. Πρόκειται για μια «οδηγία μεθόδου»⁶², η οποία συνδυάζει δεσμευτικά στοιχεία και υποχρεώσεις μέσου με συστάσεις και μηχανισμούς παρακολούθησης, αποφεύγοντας την άμεση τυποποίηση/ομοιογένεια ή εναρμόνιση και περιοριζόμενη σε μερική ή ελάχιστη εναρμόνιση μέσω θέσπισης ελάχιστων προδιαγραφών και παραχώρησης ευρείας ρυθμιστικής ελευθερίας⁶³.

Επίλογος

τους αναγκαίους πρόσφορους όρους για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις και να εκπονήσουν “σχέδιο δράσης” για την προώθησή τους. Κατά τα λοιπά, η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης 25 της προσβαλλόμενης Οδηγίας, όπου διευκρινίζεται συναφώς ότι “το κατώτατο όριο του 80% της κάλυψης από συλλογικές διαπραγματεύσεις θα πρέπει να νοείται μόνο ως δείκτης που ενεργοποιεί την υποχρέωση κατάρτισης σχεδίου δράσης” [...].»

⁵⁷. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 108.

⁵⁸. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 111-114.

⁵⁹. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 117.

⁶⁰. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 119-127.

⁶¹. Μ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, ό.π. (υποσ. 4), σ. 37.

⁶². P. RODIERE, *Droit social de l'Union européenne*, LGDJ Lextenso, 3η έκδ., 2022, σ. 72.

⁶³. Δ. ΑΡΣΕΝΗΣ, Η Οδηγία 2022/2041 και η τραχιά πορεία προς την κατοχύρωση αξιοπρεπούς κατώτατου μισθού σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ΔΕΝ, 2024, σ. 1227 επ.

Η Οδηγία 2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς συνιστά αναμφίβολα σημαντικό βήμα προόδου για τη βελτίωση των εργασιακών συνθηκών στην ΕΕ. Παρά τη σαφή πολιτική στόχευσή της, υπήρξε αντικείμενο έντονης νομικής αμφισβήτησης, κυρίως ως προς τη νομική της βάση και τα ενδεχόμενα όρια της ενωσιακής αρμοδιότητας. Ο περιορισμένος χώρος δράσης που επιφυλάσσουν οι Συνθήκες ώθησε τον ενωσιακό νομοθέτη να υιοθετήσει τελικά ένα κείμενο με πιο περιορισμένο εύρος από το αρχικό σχέδιο της Επιτροπής, μειώνοντας έτσι τις δυνατότητες άμεσης παρέμβασης στον καθορισμό των μισθών. Κατά συνέπεια, παρά τον «οριζόντιο» χαρακτήρα του δικαιώματος σε επαρκείς κατώτατους μισθούς, όπως αναγνωρίζεται από διεθνείς συμβάσεις⁶⁴, η Οδηγία περιορίζεται κυρίως σε μέτρα συντονισμού των μισθολογικών πολιτικών και υποστήριξης των δράσεων των κρατών μελών.

Ωστόσο, παρά τους τεχνικούς και πολιτικούς περιορισμούς και την ακύρωση ορισμένων διατάξεων από το ΔΕΕ, η οριστική υιοθέτηση της Οδηγίας αποδεικνύει ότι οι εθνικές διαφορές στα συστήματα εργατικού δικαίου και κοινωνικής προστασίας μπορούν να υπερκεραστούν. Σε ορισμένα κράτη μέλη, η εφαρμογή της Οδηγίας οδήγησε ήδη σε ενίσχυση των εγχώριων θεσμών και σε αναβάθμιση του πολιτικού λόγου για επαρκείς κατώτατους μισθούς, ενδυναμώνοντας παράλληλα τη συλλογική διαπραγμάτευση και τη διαφάνεια στον καθορισμό των μισθών⁶⁵.

Η Οδηγία σηματοδοτεί ένα ορόσημο για την Κοινωνική Ευρώπη, υπερβαίνοντας προηγούμενες προσπάθειες και εδραιώνοντας μια πολιτική που υποστηρίζει τα εθνικά συστήματα συλλογικής διαπραγμάτευσης και ενισχύει την επάρκεια των μισθών χωρίς να καθορίζει άμεσα τα επίπεδά τους⁶⁶. Τα πρώτα μετρήσιμα αποτελέσματα καταγράφονται ήδη: αρκετές χώρες της ΕΕ αύξησαν τους κατώτατους μισθούς τους και ευθυγράμμισαν τα εθνικά πλαίσια με τις αρχές της Οδηγίας, ενώ παραμένει προφανής η ανάγκη ενίσχυσης της κάλυψης των συλλογικών διαπραγματεύσεων σε ορισμένα κράτη⁶⁷. Σε συνέχεια της ιστορικής απόφασης του ΔΕΕ, η πλήρης και ουσιαστική εφαρμογή της Οδηγίας θα εξαρτηθεί κυρίως από την πολιτική βούληση για μεταρρυθμίσεις, δεδομένου ότι οι υποχρεώσεις που επιβάλλει η Οδηγία είναι κυρίως διαδικαστικές υποχρεώσεις μέσου και λιγότερο αποτελέσματος.

Παράλληλα, η Οδηγία ανέδειξε τις εντάσεις μεταξύ διαφορετικών μοντέλων αγοράς εργασίας στην ΕΕ: το ατομικιστικό μοντέλο, που εστιάζει στην προστασία του μεμονωμένου εργαζομένου, και το κολεκτιβιστικό μοντέλο, που δίνει έμφαση στις συλλογικές συμβάσεις και την αυτονομία των κοινωνικών εταίρων. Οι διαφορές αυτές δεν είναι εύκολο να γεφυρωθούν σε ένα ενιαίο ευρωπαϊκό μοντέλο, γεγονός που αντανακλάται τόσο στη νομοθετική διαδικασία όσο και στη δικαστική επίλυση της διαμάχης στην υπόθεση *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*. Η διαχείριση αυτών των εντάσεων απαιτεί ισχυρή πολιτική βούληση για συμβιβασμούς και προσαρμογές σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο⁶⁸.

Σε σχέση με το εργατικό δίκαιο, η Οδηγία αναδεικνύει τη σημασία της νέας αυτής ρυθμιστικής τεχνικής που συνδυάζει την επίτευξη ενός προκαθορισμένου γενικού στόχου με δυνατότητες προσαρμογής των μέτρων βάσει του εθνικού ρυθμιστικού μοντέλου. Το μοντέλο αυτό επιτρέπει την προώθηση κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως το δικαίωμα σε επαρκείς κατώτατους μισθούς, χωρίς να διαταράσσει την εθνική αυτονομία των εθνικών συστημάτων. Η εμπειρία της εφαρμογής της Οδηγίας καθιστά σαφές ότι οι μελλοντικές ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες θα πρέπει να συνδυάζουν σαφή καθορισμό στόχων με ευελιξία στην εφαρμογή τους, ώστε να διασφαλίζεται η συνοχή και η αποτελεσματικότητα.

Εν κατακλείδι, η Οδηγία για επαρκείς κατώτατους μισθούς δεν αποτελεί απλή τεχνική ρύθμιση μισθολογικής πολιτικής, αλλά ουσιαστικό βήμα προς την οικοδόμηση μιας πιο κοινωνικά ευαίσθητης ΕΕ. Επαναφέρει στο επίκεντρο την ποιότητα της εργασίας και της αμοιβής ως θεμελιώδους παραμέτρου

⁶⁴. Βλ. τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης και τις υπ' αριθ. 26, 99 και 131 Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας.

⁶⁵. Βλ. S. SCHREURS, Usages of 'soft' EU labour law: the implementation of the Minimum Wage Directive, Transfer: European Review of Labour and Research, 2025, σ. 1 επ.

⁶⁶. C. KILPATRICK, ό.π. (υποσ. 24).

⁶⁷. T. MÜLLER / T. SCHULTEN, The Road to 80% Collective Bargaining Coverage. Brussels: European Trade Union Institute (ETUI), 2025.

⁶⁸. A-C. HARTZÉN, Improved Working Conditions and Paths to Worker Solidarity, σε: P. Ekman κ.ά. (eds), The Depth and Size of the European Union in a Time of War, Palgrave Macmillan, 2025, σ. 151.

της ευρωπαϊκής οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής και θέτει τα θεμέλια για μια Κοινωνική Ευρώπη, στην οποία η οικονομική ανάπτυξη συνδέεται στενά με τη δίκαιη κατανομή των πόρων και την προστασία της αξιοπρέπειας των εργαζομένων⁶⁹. Η πρόσφατη απόφαση του ΔΕΕ επιβεβαιώνει ότι η Ένωση διαθέτει την αρμοδιότητα και την ικανότητα να θεσπίζει πολιτικές που ενσαρκώνουν τις αρχές του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων, ενώ, παράλληλα, καθοδηγεί τον ενωσιακό νομοθέτη προς την κατεύθυνση αυτή.

Η Οδηγία έχει κεφαλαιώδη πολιτική σημασία, καθώς επαναφέρει στο προσκήνιο την κοινωνική διάσταση της οικονομίας της αγοράς, υπογραμμίζοντας ότι η βιώσιμη λειτουργία μιας φιλελεύθερης καπιταλιστικής οικονομίας προϋποθέτει ένα ελάχιστο επίπεδο κοινωνικής πρόοδου⁷⁰. Με αυτόν τον τρόπο, η ΕΕ επανατοποθετεί την κοινωνική συνοχή ως αναπόσπαστο στοιχείο της ολοκλήρωσης, καθιστώντας σαφές ότι η ανάπτυξη και η κοινωνική δικαιοσύνη δεν αποτελούν αντιμαχόμενους στόχους, αλλά αλληλοσυμπληρούμενες παραμέτρους του ευρωπαϊκού εγχειρήματος.

⁶⁹. G. MARCHI, Adequate Wages Across the EU, σε: L. Ratti / P. Schoukens (eds), Working Yet Poor: Challenges to EU Social Citizenship, Hart Publishing, 2023, σ. 138.

⁷⁰. Μ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, ό.π. (υποσ. 4), σ. 3.