



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας

ΠΟΡΙΣΜΑ

[N. 3094/03 Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις, άρ. 4 § 6]

Θέμα:

Υποβολή αίτησης για χορήγηση επιδόματος ανεργίας από αλλοδαπό,
του οποίου έχει λήξει η άδεια εργασίας.

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Δ. Ν. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου

Ειδικός Επιστήμονας: Κωνσταντίνος Μπαρτζελιώτης

Βοηθός Επιστήμονας: Ευαγγελία Μαντά

ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2005

24 Νοεμβρίου 2005
Αριθμ. Πρωτ.: 11866/2003

ΠΟΡΙΣΜΑ

Υποβολή αίτησης για χορήγηση επιδόματος ανεργίας από αλλοδαπό του οποίου έχει λήξει η άδεια εργασίας

A. ΑΝΑΦΟΡΑ ΥΠΟ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, όπως αυτές προβλέπονται από τον Ν. 3094/2003, συνέταξε το παρόν πόρισμα, έχοντας ολοκληρώσει τη διερεύνηση της αναφοράς που είχε υποβληθεί σε αυτόν από τον κύριο ** με αριθμό πρωτοκόλλου 11866/4-8-2003.

Η εν λόγω αναφορά θέτει το ζήτημα της απόρριψης, από τον ΟΑΕΔ, αιτήματος για επιδότηση λόγω ανεργίας αλλοδαπού μετανάστη, ο οποίος, κατά το διάστημα της προθεσμίας για την υποβολή αυτού, δεν ήταν κάτοχος άδειας εργασίας σε ισχύ. Αναλυτικότερα:

B. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Ο κύριος **, πακιστανικής ιθαγένειας, απολύθηκε από την εργασία του στις 8-11-2002 και υπέβαλε αίτηση για επιδότηση λόγω ανεργίας στην αρμόδια Τοπική Υπηρεσία (ΤΥ) του ΟΑΕΔ Πειραιά στις 20-2-2003. Η αίτηση αυτή απερρίφθη ως εκπρόθεσμη με την υπ' αριθμ. πρωτ. 1340/5-3-2003 απόφαση του Διευθυντή ΤΥ ΟΑΕΔ Πειραιά.

Κατά της απόφασης αυτής ασκήθηκε αίτηση θεραπείας από τον ενδιαφερόμενο ενώπιον της Περιφερειακής Διεύθυνσης Αττικής και Νήσων, με αριθμ. πρωτ. 2194/27-3-2003, με την οποία προβλήθηκαν οι εξής ισχυρισμοί:

- Ο εν λόγω ασφαλισμένος είχε προσέλθει ήδη από τις 15-11-2002, δηλαδή εμπρόθεσμα, στην αρμόδια ΤΥ ΟΑΕΔ (όπως μάλιστα αποδεικνύεται και με έγγραφο της ΤΥ), για να ζητήσει την επιδότησή του λόγω ανεργίας, έχοντας μαζί του, μεταξύ των άλλων, και βεβαίωση

έγκαιρης κατάθεσης των απαραίτητων δικαιολογητικών για την έκδοση άδειας εργασίας από τη Νομαρχία Πειραιά.

- Η αίτησή του αυτή (της 15-11-2002) δεν παρελήφθη από τους αρμόδιους υπαλλήλους, με το αιτιολογικό ότι έπρεπε να συνοδεύεται από άδεια εργασίας σε ισχύ.
- Η άδεια εργασίας εκδόθηκε στις 12-2-2003 και παρελήφθη από τον ενδιαφερόμενο στις 19-2-2003 (δηλαδή μόλις την προηγούμενη της υποβολής της απορριφθείσας αίτησης).
- Συνεπώς, το γεγονός ότι η απορριφθείσα αίτηση υποβλήθηκε πέραν του χρονικού ορίου που θέτει η παράγρ. 1 του άρθρου 27 ΝΔ 2961/1954, δεν οφείλεται σε δική του υπαιτιότητα, αλλά σε λόγους που αφορούν αποκλειστικά τη δημόσια υπηρεσία που είναι αρμόδια για την έκδοση ενός δικαιολογητικού (της άδειας εργασίας) απαραίτητου για το νομότυπο της αίτησης αυτής.

Η αίτηση θεραπείας απερρίφθη με την υπ' αριθμ. 656-18/12-5-2003 απόφαση του ως άνω οργάνου και, ως αιτιολογία, αναφέρονται κατά λέξη τα εξής:

[η Επιτροπή προσφυγών] «έκρινε ανεπαρκείς τους από τον ... ασφαλισμένο προβαλλόμενους λόγους, για την μη εμπρόθεσμη αναγγελία της ανεργίας του σύμφωνα με το άρθρο 27 παρ. 1 του ΝΔ 2961/54 όπως τροποποιήθηκε βάσει του άρθρου 4 παρ. 3 του Ν. 2434/96».

Ακολούθησε νέα αίτηση θεραπείας ενώπιον του Διοικητικού Συμβουλίου (ΔΣ) του ΟΑΕΔ, που κατατέθηκε στην ΤΥ του ΟΑΕΔ Πειραιά στις 12-6-2003 με αριθμ. πρωτ. 3699. Στη νέα αυτή αίτηση θεραπείας προβάλλονται κατά βάση οι ίδιοι πραγματικοί και νομικοί ισχυρισμοί. Η νέα αίτηση θεραπείας απερρίφθη με την υπ' αριθμ. 2624/41/16-9-2003 απόφαση του ΔΣ του Οργανισμού. Η σχετική εισήγηση (την οποία το ΔΣ υιοθέτησε μετά από διαλογική συζήτηση), αφού ανέφερε ως νόμιμη βάση τις διατάξεις των άρθρων 4 παράγρ. 3 του Ν. 2434/1996 και 5 παράγρ. 4 του Κανονισμού Παροχών, κατέληγε στη διαπίστωση ότι

«εφόσον ο ασφαλισμένος δεν διέθετε άδεια εργασίας σε ισχύ δεν ήταν δυνατό να υποβάλει αίτηση για την παροχή επιδόματος ανεργίας».

Γ. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Γ1. Σχετικά με τους αλλοδαπούς εργαζόμενους

Οι αλλοδαποί ασφαλιζονται στο ΙΚΑ για τους κλάδους Ασθένειας και Σύνταξης και στον Ο.Α.Ε.Δ. για όλους τους κλάδους Ανεργίας, Διανεμητικό Λογαριασμό Οικογενειακών Επιδομάτων, Στράτευσης.

Ειδικότερα, επί του εδώ εξεταζόμενου ιστορικού, κρίσιμες θεωρούμε τις ακόλουθες διατάξεις:

- Τις παράγρ. 1 και 3 του άρθρου 4 του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας (ΥΑ 37274/3786 της 9/31 Αυγ.1956, σύμφωνα με τις οποίες:

«1. Δια την αναγνώρισιν του δικαιώματος επί τας παροχάς ανεργίας απαιτείται δι' αυτοπροσώπου εμφανίσεως του ανέργου ενώπιον της κατά το άρθρον 27 παρ. 1 ν. διατάγματος 2961/1954 αρμοδίας Τοπικής Υπηρεσίας Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας, εγγραφή αυτού εις τους σχετικούς καταλόγους ανέργων και η υποβολή αιτήσεως δηλώσεως περί χορηγήσεως αυτώ επιδόματος ανεργίας.

3. Η αίτησις δήλωσις συντάσσεται υποχρεωτικώς παρά του αρμοδίου υπαλλήλου της Τοπικής Υπηρεσίας επί ειδικού πρόσ τούτο εντύπου, και υπογράφεται παρά του ανέργου και του συντάξαντος αυτήν υπαλλήλου, χωρίς να είναι απαραίτητος η ταυτόχρονος κατάθεσις των κατά το άρθρον 5 του παρόντος δικαιολογητικών».

- Τις παράγρ. 1 και 4 του υπό τον τίτλο «Δικαιολογητικά επιδοτήσεως» του άρθρου 5 του ίδιου ως άνω Κανονισμού

«1. Πλήν της κατά το προηγούμενον άρθρον αιτήσεως δηλώσεως ο άνεργος δέον όπως καταθέση και τ' ακόλουθα δικαιολογητικά:

4. Προκειμένου περί επιδοτήσεως αλλοδαπών, [...] απαιτείται και επίδειξις αδείας εργασίας. Επί της δηλώσεως ανεργίας σημειούται παρά του υπαλλήλου η λήξις της αδείας εργασίας».

- Το υπό τον τίτλο «Αναστολή επιδοτήσεως» άρθρο 7 του ιδίου ως άνω Κανονισμού, σύμφωνα με το οποίο:

«Η επιδότησις του ανέργου αναστέλλεται λόγω α)β) γ) δ) ε) στ) λήξεως αδείας εργασίας αλλοδαπού εις χρόνον προγενέστερον της λήξεως επιδοτήσεως ...».

Γ2. Σχετικά με την προθεσμία υποβολής αίτησης

Τις παραγρ. 1, 9 και 10 του άρθρου 27 του ΝΔ 2961/1954, όπως αυτές αντικαταστάθηκαν από την παράγρ. 3 του άρθρου 4 του Ν. 2434/1996, σύμφωνα με τις οποίες:

«1. Για να επιδοτηθεί ο άνεργος, πρέπει να εμφανιστεί ο ίδιος στην υπηρεσία του ΟΑΕΔ της κατοικίας του ή του τόπου της τελευταίας απασχόλησής του και να υποβάλει αίτηση για επιδότηση μέσα σε 60 ημέρες από τη λύση της σχέσης εργασίας. [...]

9. Σε περίπτωση αναγγελίας του ανέργου στην αρμόδια υπηρεσία παροχών μετά την πάροδο εξήντα (60) ημερών από τη λύση της εργασιακής σχέσης, απορρίπτεται η επιδότηση.

10. Η αξίωση για το επίδομα ανεργίας παραγράφεται μετά εξήντα (60) ημέρες από τότε που κατέστη απαιτητό».

Ο ΣτΠ έχει επισημάνει στο παρελθόν ότι οι διατάξεις αυτές καθιερώνουν όχι μόνο 60ήμερη παραγραφή της αξίωσης από γεγεννημένο δικαίωμα προς επιδότηση, αλλά 60ήμερη αποσβεστική προθεσμία (αριθμ. πρωτ. 16443/2003 της 7-10-2003).

Γ3. Διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔ, Ν. 2690/1999)

- Το άρθρο 1, σύμφωνα με το οποίο:

«Οι διατάξεις του Κώδικα αυτού εφαρμόζονται στο Δημόσιο, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και στα άλλα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου».

- Την παράγρ. 4 του άρθρου 10, σύμφωνα με την οποία:

«Αν οι διατάξεις επιβάλλουν τη συνυποβολή πιστοποιητικών, δικαιολογητικών ή άλλων δημόσιων εγγράφων και αυτά δεν συνυποβάλλονται για λόγους που αφορούν την αρμόδια για την έκδοσή τους διοικητική αρχή, αρκεί η εμπρόθεσμη υποβολή του εγγράφου του ενδιαφερομένου. Στην περίπτωση αυτή, πρέπει στο υποβαλλόμενο από τον ενδιαφερόμενο έγγραφο να γίνεται μνεία του λόγου της μη συνυποβολής των δημόσιων εγγράφων, τα οποία, πάντως, ο ενδιαφερόμενος οφείλει να προσκομίσει όταν εκλείψει η αιτία που κατέστησε αδύνατη τη συνυποβολή τους».

- Το άρθρο 12 σύμφωνα με το οποίο:

«Κάθε έγγραφο που περιέρχεται στην υπηρεσία με οποιονδήποτε τρόπο, καταχωρίζεται αυθημερόν στο βιβλίο εισερχομένων, κατ' αύξοντα αριθμό, με χαρακτηρισμό και μνεία του θέματος στο οποίο αναφέρεται και του αριθμού των στοιχείων που το συνοδεύουν. Στο ίδιο βιβλίο αναγράφονται επίσης το όργανο προς το οποίο το έγγραφο απευθύνεται, καθώς και η ημερομηνία εισόδου του. Η υπηρεσία οφείλει να χορηγεί βεβαίωση καταχώρισης του εγγράφου με όλα τα παραπάνω στοιχεία».

- Την παράγρ. 1 του άρθρου 17 σύμφωνα με την οποία «η ατομική διοικητική πράξη πρέπει να περιέχει αιτιολογία», ενώ σύμφωνα με την παράγρ. 2 του ίδιου άρθρου «η αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής, ειδική, επαρκής ...».

Ειδική, σύμφωνα με τη θεωρία και τη νομολογία, είναι η αιτιολογία όταν δεν είναι γενική και αόριστη, αλλά είναι σχετική με την προσβαλλόμενη πράξη, με την έννοια ότι όλα τα στοιχεία της αναφέρονται στη συγκεκριμένη περίπτωση που ρυθμίζεται με την πράξη (ΣΕ 2424/1982). Περαιτέρω, πλήρης ή επαρκής είναι η αιτιολογία όταν «περιέχει σαφώς όλα τα ουσιώδη συγκεκριμένα περιστατικά κατά τρόπο ο οποίος δεν αφήνει κενά ή αμφιβολίες, για την ορθότητα της κρίσης του διοικητικού οργάνου (ΣΕ 2421/1983)»¹.

¹ Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2000, σελ. 530.

Δ. ΠΡΟΗΓΗΘΕΙΣΑ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Δ1. Ενέργειες του Συνηγόρου του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη, αφού συγκέντρωσε όσα στοιχεία θεώρησε απαραίτητα, απηύθυνε το με αριθμ. πρωτ. 11866/2003.2.1/17-11-2003 έγγραφό του προς τον Διευθυντή Ασφάλισης του ΟΑΕΔ, στο οποίο, αφού παρουσίασε το εν λόγω ιστορικό, διαπίστωνε μη ορθή εφαρμογή, από μέρους των αρμοδίων υπηρεσιών του ΟΑΕΔ, των σχετικών διατάξεων του ΚΔΔ, η οποία εντοπίζεται στα ακόλουθα βασικά σημεία:

- Ο εν λόγω ασφαλισμένος δεν ενημερώθηκε από τον αρμόδιο υπάλληλο του Οργανισμού για τη δυνατότητα που παρέχει η παράγρ. 4 του άρθρου 10 του ΚΔΔ, όταν προσήλθε εμπρόθεσμα (στις 15-11-2002) για να ζητήσει την επιδότησή του λόγω ανεργίας, προσκομίζοντας βεβαίωση κατάθεσης δικαιολογητικών για έκδοση άδειας εργασίας. Αντίθετα, αφού του ζητήθηκε η προσκόμιση άδειας εργασίας σε ισχύ, στη συνέχεια δεν παρελήφθη καν η αίτησή του.
- Η αιτιολογία των αποφάσεων τόσο της Περιφερειακής Διεύθυνσης όσο και του Διοικητικού Συμβουλίου του Οργανισμού επί αντίστοιχων αιτήσεων θεραπείας του κυρίου **, όπου ουδόλως ασχολήθηκαν με τον ισχυρισμό αυτού (ότι, δηλαδή, αφενός όταν είχε προσέλθει εμπρόθεσμα δεν παρελήφθη η αίτησή για τους λόγους που προαναφέρθηκαν και αφετέρου ότι η καθυστέρηση προσκόμισης του απαιτούμενου, από τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ, δικαιολογητικού, οφειλόταν σε λόγους άσχετους με το πρόσωπό του). Ως εκ τούτου, οι ως άνω αποφάσεις δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις της παραγρ. 2 του άρθρου 17 του ΚΔΔ, όπως αυτές αναλύθηκαν παραπάνω σύμφωνα με τα κρατούντα στη θεωρία και τη νομολογία.

Κατόπιν τούτων, ο Συνήγορος του Πολίτη κατέληγε στην πρόταση να επανεξεταστεί το αίτημα του εν λόγω ασφαλισμένου και να απαντηθούν οι από αυτόν προβληθέντες ισχυρισμοί.

Δ2. Απόψεις της Διοίκησης

Επί των παραπάνω σημείων, η αρμόδια Υπηρεσία απάντησε αρχικώς με το υπ' αριθ. πρωτ. Β112000/12-5-2004 έγγραφό της. Σε αυτό διατυπώνεται η θέση ότι, στην προκειμένη περίπτωση, η διάταξη της παραγρ. 4 του άρθρου 10 του ΚΔΔ δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής, δεδομένου ότι:

*«Η επίδειξις αδείας εργασίας προκειμένου περί αλλοδαπών την οποία απαιτεί το άρθρ. 5 του Κανονισμού Παροχών, αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για να εγγραφεί ο άνεργος στους σχετικούς καταλόγους του γραφείου απασχόλησης και όχι ένα δικαιολογητικό που μπορεί να προσκομισθεί εκ των υστέρων. Τούτο σημαίνει ότι ο κ. ** δεν είχε δικαίωμα να εγγραφεί ως άνεργος όταν καταγγέλθηκε η σύμβαση εργασίας του και παρουσιάστηκε στον ΟΑΕΔ, εφόσον δεν διέθετε άδεια εργασίας σε ισχύ».*

Μετά από τη μη αποδοχή της θέσης αυτής με το υπ' αριθμ. πρωτ. 11866/2003.2.4/14-7-2004 έγγραφο του ΣΤΠ, η Διοίκηση επανήλθε με το υπ' αριθμ. πρωτ. Β123849/13-9-2004 έγγραφό της, στο οποίο υποστήριξε τα ακόλουθα:

«...Σύμφωνα με το άρθρ. 4 παρ. 1 του κανονισμού παροχών ανεργίας του Ο.Α.Ε.Δ.: «Δια την αναγνώριση του δικαιώματος επί τας παροχάς ανεργίας απαιτείται η δι' αυτοπροσώπου εμφανίσεως του ανέργου ενώπιον της αρμοδίας Τοπικής Υπηρεσίας Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως ανεργίας εγγραφή αυτού εις τους σχετικούς καταλόγους ανέργων και η υποβολή αιτήσεως – δηλώσεως περί χορηγήσεως αυτώ επιδόματος ανεργίας».

Όσον αφορά το θέμα της εγγραφής του αλλοδαπού στους καταλόγους του Γραφείου Απασχόλησης και του εφοδιασμού του με την ανάλογη κάρτα ανεργίας, η πιο πρόσφατη διαδικασία διέπεται από τις διατάξεις της υπ' αριθμ. 33578/11-12-03 Υπουργικής Απόφασης. Χαρακτηριστική είναι και η απάντηση του Υπουργείου Εργασίας σε σχετικό αίτημα ασφ/νης, την οποία σας επισυνάπτουμε.

Τονίζουμε και το γεγονός ότι προκειμένου ο ασφαλισμένος να υποβάλει αίτηση για χορήγηση επιδόματος ανεργίας στο Γραφείο Ασφάλισης πρέπει να έχει προηγουμένως εγγραφεί στους καταλόγους ανέργων, διότι διαφορετικά δεν αποδεικνύεται η ιδιότητα του ανέργου, θεμελιώδης και απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου να γίνει δεκτή η αίτησή του.

Υπό αυτήν την έννοια στο Α.Π. Β 112000/12-5-04 απαντητικό έγγραφό μας κάναμε λόγο για την κάρτα ανεργίας ως προϋπόθεση υποβολής της αίτησης και όχι για «δικαιολογητικό», το οποίο δύναται να προσκομισθεί εκ των υστέρων.

Από τα παραπάνω προκύπτουν τα εξής:

1. Παρά το γεγονός ότι η άδεια εργασίας του ασφαλισμένου έχει αναδρομική ισχύ, όταν ο ενδιαφερόμενος εμφανίσθηκε στο Γραφείο Απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ. (8-11-02) δεν διέθετε στα χέρια του κάποιο νόμιμο πιστοποιητικό, επομένως δεν ήταν δυνατό να εγγραφεί στους καταλόγους ανέργων.
2. Όταν πλέον το απέκτησε και έγινε δυνατή η εγγραφή του στο μητρώο ανέργων, επομένως και η υποβολή της αίτησής του (δυστυχώς και χωρίς δική του υπαιτιότητα) ο άνεργος είχε καταστεί εκπρόθεσμος.
3. Με το υπάρχον νομικό πλαίσιο που διέπει την επιδότηση λόγω ανεργίας των αλλοδαπών δεν είναι δυνατή η επανεξέταση του αιτήματος του ασφαλισμένου ** κατά τρόπο θετικό από τη Δ/ση Ασφάλισης.
4. Ακόμη και αν υπάρξει κάποια αλλαγή στις σχετικές ρυθμίσεις που αφορούν τους αλλοδαπούς από τη Δ/ση Απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ., οι νέες διατάξεις που τυχόν θα θεσπίζονταν δεν θα είχαν αναδρομική ισχύ. (Εκτός εάν ρητά οριζόταν το αντίθετο)».

Ε. ΑΠΟΦΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ήδη επισημάνει και καταγράψει τις σοβαρές δυσλειτουργίες στην έκδοση και ανανέωση κάρτας εργασίας αλλοδαπών, που προέκυψαν ως αποτέλεσμα των οριζόμενων από τον Ν. 2910/2001 σχετικών προϋποθέσεων αφενός και της εσφαλμένης ερμηνείας των εφαρμοστέων διατάξεων από τα αρμόδια όργανα αφετέρου². Αποτέλεσμα των δυσλειτουργιών αυτών ήταν η υπέρμετρη καθυστέρηση στη διεκπεραίωση των οικείων διαδικασιών, καθυστέρηση που, με τη σειρά της, είχε ως αποτέλεσμα την απώλεια κοινωνικο-ασφαλιστικών δικαιωμάτων από τους αλλοδαπούς εργαζόμενους. Τη σοβαρότητα του προβλήματος αναγνώρισε και προσπάθησε να αμβλύνει, έστω και προσωρινά, ο νομοθέτης θεσπίζοντας τη διάταξη της παραγρ. 12 του άρθρου 32 του Ν. 3202/2003 (ΦΕΚ Α' 284). Σε

κάθε περίπτωση, πάντως, η μη έκδοση ή ανανέωση κάρτας εργασίας μέσα στη ρητά οριζόμενη από την παράγρ. 1 του άρθρου 4 του ΚΔΔ προθεσμία (η οποία κατά το επίμαχο διάστημα και πριν από την τροποποίηση του ΚΔΔ από τον Ν. 3242/2004 ήταν εξήντα ημέρες) συνιστά παράβαση της εν λόγω διάταξης. Περαιτέρω, ο ΣτΠ έχει υποστηρίξει ότι δεν είναι συμβατή με την αρχή του ενιαίου χαρακτήρα της Διοίκησης η επίκληση από μέρους μιας Υπηρεσίας αδικαιολόγητων καθυστερήσεων άλλης υπηρεσίας, προκειμένου να στηρίξει επαχθή για τον διοικούμενο αποτελέσματα³.

Σε αυτό το πλαίσιο κρίνουμε εν προκειμένω τα εξής:

α. Επί της ουσίας

Ο ΣτΠ έχει ήδη αναφερθεί⁴ στην παγιωμένη πλέον, από τη νομολογία, υπαγωγή των δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης στην προστασία του άρθρου 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ)⁵. Συγκεκριμένα:

- Από την εν λόγω διάταξη προστατεύονται τόσο τα εμπράγματα όσο και όλα τα περιουσιακής φύσης δικαιώματα καθώς και τα «οικονομικά συμφέροντα»⁶. Περαιτέρω, *«καλύπτονται έτσι και τα ενοχικής φύσης περιουσιακά δικαιώματα και ειδικότερα απαιτήσεις που απορρέουν από έννομες σχέσεις του δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, είτε αναγνωρισμένες με δικαστική ή διαιτητική απόφαση είτε απλώς γεννημένες κατά το εθνικό δίκαιο, εφόσον υπάρχει νόμιμη προσδοκία ότι μπορούν να ικανοποιηθούν δικαστικά»*⁷. Στην έννοια των περιουσιακής φύσης δικαιωμάτων περιλαμβάνονται και *«οι επαρκώς θεμελιωμένες απαιτήσεις για συνταξιοδοτικές και εν γένει κοινωνικοασφαλιστικές παροχές»* (ΕΣ 674/2002)⁸.

² Βλ. Ετήσια Έκθεση 2002, σελ. 112 επ.

³ Βλ. Πόρισμα με αριθμ. πρωτ. 16733.4/2002 της 28-6-2004.

⁴ Βλ. παραπάνω, υποσημ. 3.

⁵ *«Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθή της περιουσίας αυτού, ειμή δια λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπομένους υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους. [...]»*.

⁶ Βλ. ενδεικτικά Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ: Pressos Compania Naviera S.A. κ.ά. κατά Βελγίου, 20.11. 1995, § 28 επ.), ΑΠ 978/2003, ΕΣ 43/2001 ΕΔΚΑ 2001, σελ. 219).

⁷ ΕΣ 674/2002.

⁸ ΕΔΔΑ: Gaygusuz κατά Αυστρίας, 16.9.1996, Αντωνακόπουλος κ.ά. κατά Ελλάδας 14.12.1999, Γεωργιάδης κατά Ελλάδας, 28.3.2000 και ΟΛΕΣ 2274/1997 ΕΔΚΑ 1998, σελ. 323 επ.

• Από το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου συνάγονται περαιτέρω τρεις επί μέρους κανόνες: α) το αδιατάρακτο της απόλαυσης της περιουσίας, β) η μη στέρηση της περιουσίας, παρά μόνο υπό ειδικές προϋποθέσεις και γ) η δυνατότητα των κρατών να ελέγχουν τη χρήση της περιουσίας κατά το γενικό συμφέρον⁹. Σε περίπτωση επέμβασης στην ιδιοκτησία από την ως άνω διάταξη, προκύπτει η υποχρεωτική αναζήτηση μιας *δίκαιης ισορροπίας* μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος της κοινωνίας και της προστασίας των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων. Σ' αυτό το πλαίσιο πρέπει να εξασφαλίζεται η αναλογικότητα μεταξύ των μέτρων που λαμβάνονται και του σκοπού που επιδιώκεται¹⁰. Χαρακτηριστικά τέλος αναφέρεται ότι στην υπόθεση *Yagtzilar κ.ά. κατά Ελλάδας* (6.12.2001) το ΕΔΔΑ διαπίστωσε παράβαση του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, λόγω άρνησης καταβολής αποζημίωσης του ελληνικού κράτους με την επίκληση λόγου παραγραφής¹¹.

Όπως ισχύει εν γένει στους περιορισμούς των κοινωνικών δικαιωμάτων, όταν η απόλαυση δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης αλλοδαπών εξαρτάται από την πλήρωση προϋποθέσεων σχετικών με την παραμονή και την παροχή εργασίας στη χώρα, διέπεται από την αρχή της αναλογικότητας. Ο περιορισμός δηλαδή πρέπει να τελεί σε μια σχέση εύλογης αναλογίας με τον σκοπό που επιδιώκει, στην προκείμενη περίπτωση, με την αποτροπή της παράνομης διαμονής και παροχής εργασίας μεταναστών στην Ελλάδα. Αντίθετα, εκφεύγει του πλαισίου αυτού η αποστέρηση γεγεννημένων δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης από μετανάστες, οι οποίοι επιδιώκουν τη νόμιμη παραμονή και εργασία στην Ελλάδα, πλην όμως, βρίσκονται σε αμφισβητούμενο νομικό καθεστώς, εξαιτίας της ανεπάρκειας της Διοίκησης να ρυθμίσει εγκαίρως την κατάστασή τους.

E2. Επί της διαδικασίας

⁹ Βλ. αναλυτικότερα Ι. Σαρμά, Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και της Επιτροπής, Αθήνα-Κομοτηνή 1998, σελ. 466.

¹⁰ Βλ. ΕΔΔΑ *Μάλαμας κατά Ελλάδας*, 1.3.2001, § 48, *Ιερές Μονές κατά Ελλάδας*, 9.12.1994, § 70).

¹¹ Βλ. Κ.Τσιτσελίκη, Οι υποθέσεις *Yagtzilar* και *Μάλαμα* κατά Ελλάδας ενώπιον του ΕΔΔΑ, ΝοΒ 2002, σελ. 1431 επ., Χρ. Σατλάνη, Εισαγωγή στο δίκαιο της διεθνούς προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 357-8.

• Η παράγρ. 4 του άρθρου 10 του ΚΔΔ κάνει λόγο για «*συνυποβολή πιστοποιητικών, δικαιολογητικών ή άλλων δημόσιων εγγράφων*» και όχι αποκλειστικά για δικαιολογητικά. Περαιτέρω, το άρθρο 16 ορίζει ότι η διοικητική πράξη (όπως είναι η έκδοση και η ανανέωση της άδειας εργασίας ή κάρτας ανεργίας) είναι έγγραφη. Συνεπώς, η παραγρ. 4 του άρθρου 10 του ΚΔΔ θα πρέπει να ερμηνευθεί κατά τρόπο που να καλύπτει, όχι μόνο τις περιπτώσεις όπου απαιτείται η συνυποβολή δικαιολογητικού, αποδεικτικού ή βεβαιωτικού χαρακτήρα, αλλά και εκείνες τις περιπτώσεις στις οποίες απαιτείται η συνδρομή ιδιότητας, εφόσον εκκρεμεί η έκδοση διοικητικής πράξης συστατικού χαρακτήρα και αποδεικνύεται ότι ο ενδιαφερόμενος έχει προβεί σε όλες τις απαιτούμενες από τον νόμο ενέργειες για την έκδοσή της. Άλλωστε, η συγκεκριμένη άδεια εργασίας εκδόθηκε μεν στις 12-2-2003, η ισχύς της όμως ήταν εν μέρει αναδρομική, αρξάμενη στις 26-4-2002 και λήξασα στις 25-4-2003· κάλυπτε, δηλαδή, το επίμαχο διάστημα των 60 ημερών από την ημέρα απόλυσης του ενδιαφερομένου (8-11-2002), μέσα στο οποίο έπρεπε να είχαν υποβληθεί οι αιτήσεις για εγγραφή στα μητρώα ανέργων και για επιδότηση λόγω ανεργίας. Σημειώνεται περαιτέρω ότι η παράγρ. 4 του άρθρου 10 του ΚΔΔ δεν έρχεται σε αντίθεση με τη διάταξη του άρθρου 5 του Κανονισμού Παροχών του ΟΑΕΔ, με την οποία απαιτείται για τους αλλοδαπούς η προσκόμιση, μαζί με την αίτηση για επιδότηση λόγω ανεργίας, και άδειας εργασίας σε ισχύ, και τούτο, ακριβώς διότι η πρώτη από τις παραπάνω διατάξεις ορίζει σαφώς ότι εφαρμόζεται «*αν οι διατάξεις επιβάλλουν τη συνυποβολή πιστοποιητικών ...*».

•Ο ΣτΠ έχει επανειλημμένως επισημάνει ότι η υποχρέωση της Διοίκησης να παραλαμβάνει όλα τα έγγραφα που περιέρχονται σε αυτήν προκύπτει από τα άρθρα 4 και 12 του ΚΔΔ και ότι βρίσκει περαιτέρω συνταγματική θεμελίωση στο άρθρο 10 του Συντάγματος¹².

ΣΤ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Κατόπιν των παραπάνω, κρίνουμε ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση:

• Οι αρχές της αναλογικότητας και της δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του κοινωνικού συμφέροντος και της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων

προσδιορίζουν ένα πλαίσιο ακολουθητέας, από τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ, πρακτικής, στο οποίο υπάρχει έδαφος για την εφαρμογή της διάταξης της παραγρ. 4 του άρθρου 10 του ΚΔΔ, χωρίς κατά κανένα τρόπο να παραβιάζεται το άρθρο 5 του Κανονισμού Παροχών του ΟΑΕΔ ή άλλης σχετικής διάταξης. Αυτό στην πράξη σημαίνει ότι η αρμόδια υπηρεσία έπρεπε να παραλάβει την αίτηση του κυρίου ** μέσα στην προβλεπόμενη προθεσμία και να αναστείλει τη χορήγηση του επιδόματος ανεργίας έως την προσκόμιση της ανανεωμένης άδειας εργασίας, προβαίνοντας σε αναλογική εφαρμογή του άρθρου 7 του ως άνω Κανονισμού Παροχών του ΟΑΕΔ.

- Μη παραλαμβάνοντας την αίτηση του κυρίου ** , η αρμόδια Υπηρεσία του ΟΑΕΔ εφάρμοσε κατά τρόπο εσφαλμένο τις οικείες διατάξεις.

- Το ίδιο ισχύει και για τα ιεραρχικώς αρμόδια όργανα του ΟΑΕΔ, καθώς τόσο η Περιφερειακή Διεύθυνση όσο και το Διοικητικό Συμβούλιο του ΟΑΕΔ απέρριψαν –και μάλιστα αναιτιολόγητα– αντίστοιχες αιτήσεις θεραπείας του ενδιαφερομένου. Η απόρριψη από διοικητικό όργανο μιας αίτησης θεραπείας, χωρίς να απαντώνται οι προβαλλόμενοι από τον διοικούμενο ισχυρισμοί, αποδυναμώνει μία εγγύηση των δικαιωμάτων του πολίτη που του παρέχει ο νόμος.

- Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει να επανεξεταστεί το αίτημα του κυρίου ** για την παροχή επιδόματος ανεργίας. Ως προς τον ισχυρισμό ότι δεν είναι δυνατή η επανεξέταση του συγκεκριμένου αιτήματος, θυμίζουμε ότι, όπως γίνεται παγίως δεκτό από τη θεωρία και νομολογία, οι παράνομες διοικητικές πράξεις μπορούν να ανακληθούν οποτεδήποτε προς όφελος του διοικουμένου

¹³

Με εκτίμηση,

Δ.Ν. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου

¹²Βλ. πχ. το απευθυνόμενο προς τη Διοίκηση του ΟΑΕΔ έγγραφό μας με αριθμ. πρωτ. 18874.2.3/17-2-2004.

¹³ Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο ό.π., σελ. 185 επ.

ΑΠΟΔΕΚΤΕΣ

1. Υπουργός Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας
Πειραιώς 40
101 82 Αθήνα

2. Διοικητής ΟΑΕΔ
Εθνικής Αντιστάσεως 8
174 56 Άλιμος