

ΚΥΚΛΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

ΠΟΡΙΣΜΑ

**Δικαίωμα συμμετοχής σε προκηρύξεις του ν. 2643/1998 ΑΜΕΑ που ακολουθούν
επιδοτούμενα προγράμματα απασχόλησης**

(Αριθμ. Πρωτ. Υπόθεσης : *****/2003)

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Δ.Ν. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου

Ειδικός Επιστήμονας: Κωνσταντίνος Μπαρτζελιώτης
Βοηθός Επιστήμονας: Ευαγγελία Μαντά

20 Ιανουαρίου 2004

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ:

- A. Αναφορά υπό εξέταση
- B. Προηγηθείσα διερεύνηση
- Γ. Πραγματικά περιστατικά
- Δ. Νομικό πλαίσιο
- Ε. Κρίσιμα ζητήματα
- ΣΤ. Θέσεις της Διοίκησης
- Z. Θέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη
- H. Συμπεράσματα
- Θ. Προτάσεις

A. ΑΝΑΦΟΡΑ ΥΠΟ ΕΞΕΤΑΣΗ

Ο Συνήγορος του Πολίτη, διερεύνησε σύμφωνα με τον ν. 3094/2003 την υπ' αριθμ. πρωτ. ***** αναφορά του κ.*****, που υποβλήθηκε για λογαριασμό της κόρης του*****, η οποία την ενέκρινε εγγράφως.

Η εν λόγω αναφορά θέτει δύο ζητήματα.

1. πρώτον, τη διαδικασία πρόσληψης ατόμων ειδικών κατηγοριών, κατ' εφαρμογή του ν. 2643/1998 στην προκήρυξη του 2002 του Ο.Α.Ε.Δ. και ειδικότερα της συμμετοχής ατόμων που ακολουθούν επιδοτούμενα προγράμματα απασχόλησης.

2. δεύτερον, το πρόβλημα των αλληλοαναιρούμενων και αντιφατικών εγκυκλίων-οδηγιών του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

B. ΠΡΟΗΓΗΘΕΙΣΑ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ

Από τηλεφωνική επικοινωνία που είχαμε κατά τη διερεύνηση της υπόθεσης με στελέχη της εμπλεκόμενης Τ.Υ. του Ο.Α.Ε.Δ. (Θεσσαλονίκης) και του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, πληροφορηθήκαμε ότι το αναφερόμενο στη συγκεκριμένη αναφορά πρόβλημα είχε ανακύψει σε πολλές περιπτώσεις ανά την Ελλάδα. Προκειμένου να αντιμετωπισθεί ενιαία ο σχετικά μεγάλος αριθμός αιτήσεων θεραπείας ενώπιον των κατά τόπους Επιτροπών του άρθρου 9 του ν. 2643/1998, είχε επιληφθεί η Κεντρική Επιτροπή Εποπτείας και Συντονισμού Εφαρμογής του ν. 2643/1998.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έκρινε σκόπιμο να αποτανθεί στην Επιτροπή αυτή αποστέλλοντάς της το από 9.10.2003 και υπ' αριθμ. πρωτ. 13348/2003.2.1 έγγραφό του, στο οποίο εξέθετε τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά, ανέπτυξε τον προβληματισμό του και ζητούσε να πληροφορηθεί τις απόψεις της εν λόγω Επιτροπής επί του θέματος. Ο Συνήγορος του Πολίτη έλαβε απάντηση με το από 20.11.2003 και υπ' αριθμ. πρωτ. 1042 έγγραφο της Γενικής Γραμματείας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Κατόπιν αυτών συντάχθηκε το παρόν πόρισμα (άρθρο 4 παράγρ. 6 του ν. 3094/2003), το οποίο γνωστοποιείται αρμοδίως.

Ο Συνήγορος του Πολίτη εν τούτοις, προτού εκθέσει τις απόψεις του, επισημαίνει ότι το ως άνω απαντητικό έγγραφο της Διοίκησης ανακριβώς αποδίδει στο υπ' αριθμ. πρωτ. 13348/2003.2.1 έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη εκφράσεις και χαρακτηρισμούς που ουδέποτε χρησιμοποίησε και συγκεκριμένα τον χαρακτηρισμό «*ημίμετρα*» για τα μέτρα που εντάσσονται στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης που έχει αναπτύξει το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Γ. ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ

Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. πρωτ. 13348/2003 αναφορά, η κ.***** που είναι ανάπηρη, ενώ συμμετείχε σε επιδοτούμενο πρόγραμμα απασχόλησης, υπέβαλε αίτηση συμμετοχής (συνοδευόμενη από τα απαραίτητα δικαιολογητικά) στην προκήρυξη του Ο.Α.Ε.Δ. Τ.Υ. Θεσσαλονίκης του έτους 2002 που έγινε κατ' εφαρμογή του ν. 2643/1998. Σύμφωνα με την αναφορά και χωρίς να υπάρχει σχετική αντίκρουση από τη Διοίκηση, η κ.***** είχε λάβει διαβεβαιώσεις από υπαλλήλους της Τ.Υ. του Ο.Α.Ε.Δ. Θεσσαλονίκης ότι η συμμετοχή της στο ως άνω επιδοτούμενο πρόγραμμα απασχόλησης δεν θα επηρέαζε το δικαίωμά της να συμμετάσχει στη διαδικασία προσλήψεων κατ'εφαρμογή του ν. 2643/1998.

Εν τούτοις, στον προσωρινό πίνακα μοριοδότησης, που αναρτήθηκε τον Ιούλιο του 2003, η κ.***** είχε μηδέν (0) μόρια, επειδή συμμετείχε σε επιδοτούμενο πρόγραμμα απασχόλησης κατά το διάστημα υποβολής της αίτησης με βάση τον ν. 2643/1998.

Δ. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Σύμφωνα με την παράγρ. 1 του άρθρου 1 του ν. 2643/1998:

«1. Στις διατάξεις του νόμου αυτού υπάγονται οι ακόλουθες κατηγορίες προσώπων: α)... β) Τα άτομα, με ποσοστό αναπηρίας 50% τουλάχιστον, που έχουν περιορισμένες δυνατότητες για επαγγελματική απασχόληση εξαιτίας οποιασδήποτε χρόνιας σωματικής ή πνευματικής ή ψυχικής πάθησης ή βλάβης (άτομα με ειδικές ανάγκες), εφόσον είναι γραμμένα στα μητρώα ανέργων αναπήρων του Οργανισμού Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού. ...».

Επίσης, σύμφωνα με την παράγρ. 2 του άρθρου 7 του ίδιου νόμου:

«2. Τα άτομα με ειδικές ανάγκες (...)τοποθετούνται ή διατίθενται σε εργασία στις υπόχρεες επιχειρήσεις ή εκμεταλλεύσεις ή φορείς, εφόσον είναι γραμμένα στα μητρώα ανέργων αναπήρων του Ο.Α.Ε.Δ. ...».

Όσον αφορά την εφαρμογή της διάταξης αυτής στους αναπήρους που συμμετέχουν σε επιδοτούμενα προγράμματα απασχόλησης, είχε αρχικώς εκδοθεί από το Τμήμα ΙΙ της Διεύθυνσης Απασχόλησης της Γενικής Διεύθυνσης Εργασίας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων το υπ' αριθμ. πρωτ. 30682/17.7.2000 έγγραφο με θέμα «παρέχονται οδηγίες για την επεξεργασία των αιτήσεων που υποβλήθηκαν από τους προστατευόμενους του ν. 2643/1998» στην παράγρ. 11 του οποίου αναφερόταν ότι

«Δικαιούχοι τοποθέτησης είναι και ΑΜΕΑ που απασχολούνται σε επιχορηγούμενα προγράμματα από τον Ο.Α.Ε.Δ. ή από άλλο φορέα, είτε παρακολουθούν σεμινάρια και ως εκ τούτου θα μοριοποιηθούν κανονικά.».

Ακολούθησε το υπ' αριθμ. πρωτ. 271/9.5.2003 έγγραφο της Γενικής Γραμματείας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων απευθυνόμενο στον Ο.Α.Ε.Δ. Κοζάνης με θέμα «Παροχή διευκρινήσεων επί ζητημάτων εφαρμογής των διατάξεων του ν. 2643/1998» στο οποίο αναφερόταν ότι

«...άνεργοι υποψήφιοι οι οποίοι, κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα της υποβολής των αιτήσεων, αποδεδειγμένα μετέχουν σε προγράμματα απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ., δεν έχουν την ιδιότητα του προστατευόμενου του ν. 2643/1998 και ως εκ τούτου οι αιτήσεις τους δεν πρέπει να γίνουν αποδεκτές. Μπορούν όμως να συμμετέχουν όσοι παρακολουθούν προγράμματα κατάρτισης.».

Το αμφισβητούμενο αυτό ζήτημα τελικά διευθετήθηκε νομοθετικά με τη διάταξη του άρθρου 8 του ν. 3174/2003 προς την κατεύθυνση της πρώτης από τις παραπάνω εγκυκλίους, χωρίς όμως η σχετική διάταξη να έχει αναδρομική εφαρμογή.

Ε. ΚΡΙΣΙΜΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ

Η κ.***** , επειδή συμμετείχε σε επιδοτούμενο πρόγραμμα απασχόλησης, κρίθηκε ότι δεν δικαιούται να είναι εγγεγραμμένη στα μητρώα ανέργων αναπήρων του Ο.Α.Ε.Δ. Συγκεκριμένα κρίθηκε ότι δεν ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής του ν. 2643/1998, διότι δεν πληρούσε την προβλεπόμενη από την παράγρ. 1 του άρθρου 1, αλλά και την παράγρ. 2 του άρθρου 7 του ν. 2643/1998 προϋπόθεση υπαγωγής στον νόμο αυτό.

Κρίσιμα είναι τα εξής ζητήματα:

1. Αν οι διατάξεις της παραγρ. 1 του άρθρου 1 και της παραγρ. 2 του άρθρου 7 του ν. 2643/1998 εφαρμόζονται κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να αποκλείονται από τη διαδικασία προσλήψεων αυτού του νόμου οι ανάπηροι που συμμετέχουν σε επιδοτούμενα προγράμματα απασχόλησης κατά το διάστημα υποβολής της σχετικής αίτησης. Το γεγονός ότι υπεβλήθησαν σχετικά ερωτήματα από τις κατά τόπους Τ.Υ. του Ο.Α.Ε.Δ., καθώς και οι

αμφιταλαντεύσεις της Διοίκησης επί του θέματος, συνηγορούν στο ότι η απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν προκύπτει ως κάτι το αυτονόητο από το γράμμα της συγκεκριμένης διάταξης. Περαιτέρω, ούτε η Εισηγητική Έκθεση του νόμου διαφωτίζει σχετικά. Το ερώτημα πρέπει να απαντηθεί σύμφωνα με τις ισχύουσες μεθόδους ερμηνείας των κανόνων δικαίου.

2. Αν εν προκειμένω συντρέχει περίπτωση παραβίασης της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, δεδομένου ότι ο διοικούμενος υφίσταται δυσμενείς συνέπειες εξαιτίας ενεργειών, στις οποίες προέβη με υπόδειξη της Διοίκησης σύμφωνα με την πρακτική που αυτή ακολουθεί.

3. Αν κατά τη διάρκεια της διαδικασίας επιλογής του ν. 2643/1998 επιτρέπεται η εκ μέρους της Διοίκησης ανατροπή της εγκυκλίου που η ίδια εξέδωσε.

ΣΤ. ΘΕΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Οι θέσεις της Διοίκησης αναφορικά με τα παραπάνω ζητήματα, όπως αυτές αποτυπώνονται στο από 20.11.2003 και υπ' αριθμ. πρωτ. 1042 έγγραφο της Γενικής Γραμματείας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, επικεντρώνονται στα εξής σημεία:

1. Ότι, προκειμένου να μειωθεί η ανεργία και να αυξηθεί η απασχόληση, η χώρα μας εφαρμόζει ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, των οποίων μέρος αποτελούν και τα προγράμματα απασχόλησης με επιδότηση νέων θέσεων εργασίας και νέων ελεύθερων επαγγελματιών. Τα μέτρα αυτά υποβοηθούν την απασχόληση ατόμων που αντιμετωπίζουν αντικειμενικές δυσκολίες στην ανεύρεση εργασίας, μεταξύ των οποίων είναι και τα άτομα με αναπηρίες. Υποστηρίζει δηλαδή το Υπουργείο Εργασίας ότι τα μέτρα αυτά δρουν εναλλακτικά στη διαδικασία προσλήψεων του ν. 2643/1998.

2. Ότι

«η παρότρυνση των ανέργων να ενταχθούν στα προγράμματα αυτά αποτελεί έργο αλλά και καθήκον των εμπλεκόμενων υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ. αλλά σε καμιά περίπτωση ο ενδιαφερόμενος δεν πειθαναγκάζεται στην επιλογή του αυτή.»¹.

3. Ότι τα άτομα με ειδικές ανάγκες που συμμετέχουν σε προγράμματα απασχόλησης είναι εργαζόμενοι και για τον λόγο αυτό δεν μπορούν να είναι εγγεγραμμένοι στα μητρώα ανέργων του Ο.Α.Ε.Δ., άρα δεν πληρούν τις προϋποθέσεις συμμετοχής στον ν. 2643/1998.

4. Ότι, από τη στιγμή που τα άτομα με αναπηρίες που συμμετέχουν σε προγράμματα απασχόλησης εξομοιώνονται πλήρως με τους υπόλοιπους εργαζομένους, το να θεωρήσουν, τόσο οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες του

¹ Απόσπασμα από το υπ' αριθμ. πρωτ. 1042/20.11.2003 έγγραφο της Γενικής Γραμματείας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Ο.Α.Ε.Δ. όσο και η Κεντρική Επιτροπή Εποπτείας και Συντονισμού Εφαρμογής του ν. 2643/1998, ότι αυτά υπάγονται στον ν. 2643/1998 και δικαιούνται να συμμετάσχουν στη διαδικασία του νόμου αυτού, θα συνιστούσε ανεπίτρεπτη παρέκκλιση από τη νομιμότητα, έστω και αν με την υιοθέτηση της άποψης αυτής αποκλείονται της περαιτέρω διαδικασίας πολλοί αιτούντες.

5. Ότι η υποχρέωση για προσκόμιση, μεταξύ των λοιπών δικαιολογητικών, και ισχύουσας κάρτας ανεργίας προβλέπεται σαφώς από εκδοθείσες κατ' εξουσιοδότηση του νόμου σχετικές Υπουργικές Αποφάσεις, καθώς επίσης ότι οι ενδιαφερόμενοι λαμβάνουν γνώση αυτού, καθ' ότι υπάρχει ρητή σχετική αναφορά στο έντυπο που αναγράφει τα απαιτούμενα δικαιολογητικά και που αυτοί προμηθεύονται από τις αρμόδιες Υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ.

6. Ότι

«με το έγγραφο 271/9.5.2003 του Υπ. Εργασίας, με το οποίο απαντήθηκε σχετικό ερώτημα της Υ.Ν. Ο.Α.Ε.Δ. Κοζάνης, επιβεβαιώθηκε το αυτονόητο και δεν αντιλαμβανόμεθα πώς η εφαρμογή κειμένων διατάξεων μπορεί να θεωρηθεί ως ευθεία παραβίαση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, έστω και αν κατά το παρελθόν λόγοι υπαγορευόμενοι από το γεγονός της πρώτης εφαρμογής συνηγόρησαν στην έκφραση ακραίας επιείκειας.»².

7. Ότι η ρύθμιση του άρθρου 8 του ν. 3174/2003 αποσκοπεί αποκλειστικά στο να εξομοιώσει τους αναπήρους με τις λοιπές ομάδες προστατευομένων του ν. 2643/1998, αναφορικά με τη μη υποχρέωση προσκόμισης κάρτας ανεργίας, όταν υποβάλουν αίτηση κατ' εφαρμογή του άρθρου 2 του ν. 2643/1998 για πρόσληψη στον ιδιωτικό και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, ενώ δεν θίγει τις κείμενες διατάξεις για όσους υποβάλουν αίτηση κατ' εφαρμογή του άρθρου 3 του ίδιου νόμου.

Ζ. ΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Οι θέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη αναφορικά με τα ανωτέρω (υπό Ε.) ζητήματα, λαμβανομένων υπόψη και των θέσεων της Διοίκησης, όπως παρουσιάστηκαν ανωτέρω (υπό ΣΤ.) είναι οι ακόλουθες:

Ζ1. Ως προς τη δυνατότητα συμμετοχής στη διαδικασία πρόσληψης του ν. 2643/1998 των ΑΜΕΑ που ακολουθούν επιδοτούμενα προγράμματα απασχόλησης

Ως γνωστόν, διανύουμε μια περίοδο όπου η ανεργία καλπάζει και θεωρείται ένα από τα μείζονα προβλήματα της ελληνικής κοινωνίας. Συνέπεια αυτού είναι ο οξύτατος ανταγωνισμός στην αγορά εργασίας και το έντονο

² Απόσπασμα από το υπ' αριθμ. πρωτ. 1042/20.11.2003 έγγραφο της Γενικής Γραμματείας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

συναίσθημα ανασφάλειας σε μεγάλα στρώματα πληθυσμού, πολύ περισσότερο στην κοινωνική ομάδα των ατόμων με αναπηρίες. Ζώντας λοιπόν σε ένα τέτοιο περιβάλλον, είναι φυσικό να αναζητούνται διέξοδοι στην απασχόληση, ακόμα και όταν αυτές είναι προσωρινές, αρκεί να υπόσχονται την απόκτηση εργασιακής εμπειρίας. Σ' αυτό το σημείο σημειώνεται ότι οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (όπως η επιδότηση νέων θέσεων εργασίας) παρέχουν μια εξασφάλιση του επωφελούμενου μόνο για περιορισμένο χρονικό διάστημα. Πρέπει να θεωρείται συνεπώς δεδομένη η ανασφάλεια που αισθάνεται ένα άτομο με αναπηρία σε περίοδο οξυμένης ανεργίας, όταν παρέλθει ο χρόνος ισχύος του προγράμματος. Από την άλλη πλευρά, η διαδικασία πρόσληψης/διορισμού που θεσπίζεται με τον ν. 2643/1998 φαίνεται στα μάτια των προστατευομένων από αυτόν, και κυρίως των αναπήρων, ως η μοναδική ελπίδα για σίγουρη και μόνιμη επαγγελματική αποκατάσταση.

Τόσο οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, στις οποίες εντάσσονται και τα προγράμματα νέων θέσεων εργασίας και επιδότησης ελευθέρων επαγγελματιών, όσο και οι αναγκαστικές για τον εργοδότη προσλήψεις βάσει του ν. 2643/1998 συνιστούν νομοθετικά μέσα, που στοχεύουν στον ίδιο ακριβώς στόχο, ο οποίος δεν είναι άλλος από την προώθηση στην αγορά εργασίας ατόμων που χρήζουν ειδικής μέριμνας και που, ειδικά στην περίπτωση των αναπήρων, υπόκεινται στον ανταγωνισμό για μια θέση εργασίας υπό σαφώς δυσμενέστερους όρους. Θα εξασθένιζε συνεπώς την αποτελεσματικότητα όλων των μέσων αυτών η εναλλακτική εφαρμογή τους, δηλαδή η υποχρέωση του ενδιαφερομένου να επιλέξει ένα μόνο από αυτά.

Με αυτά τα δεδομένα, παρά το ότι η παράγρ. 1 του άρθρου 1 και η παράγρ. 2 του άρθρου 7 του ν. 2643/1998 θέτουν ως προϋπόθεση για τα άτομα με ειδικές ανάγκες που επιθυμούν να συμμετάσχουν στη διαδικασία πρόσληψης ή διορισμού του νόμου αυτού να είναι εγγεγραμμένα στα μητρώα ανέργων αναπήρων του Ο.Α.Ε.Δ., θα ήταν εν τούτοις τουλάχιστον ανεπιεικείς και σίγουρα μη συνάδον με το συνολικότερο πνεύμα του νομοθέτη το να τίθεται ο ανάπηρος ενώπιον του διλήμματος της επιλογής μεταξύ αφενός ενός προγράμματος απασχόλησης, που του παρέχεται άμεσα, αλλά συνιστά προσωρινή λύση και αφετέρου της προστασίας του ν. 2643/1998, η οποία υπόσχεται μόνιμη επαγγελματική αποκατάσταση, πλην όμως εμφανίζεται πιο μακρινή και αβέβαιη.

Αξίζει να επισημάνουμε, τέλος, ότι από το κείμενο του υπ' αριθμ. πρωτ. 271/9.5.2003 εγγράφου της Γενικής Γραμματείας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων προκύπτει μια σαφής αντίφαση: από τη μια χαρακτηρίζει τους συμμετέχοντες σε προγράμματα απασχόλησης ως «ανέργους», από την άλλη όμως τους κρίνει ως μη προστατευόμενους από τον ν. 2643/1998. Πέραν τούτου, δεν αναφέρεται η διάταξη νόμου στην οποία βασίζεται η άποψη αυτή, με συνέπεια το εν λόγω έγγραφο να εμφανίζεται στο σημείο αυτό με ελλιπή νομική βάση.

Ζ2. Ως προς το ζήτημα της παραβίασης της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης

Ο ν. 2643/1998 συνιστά μια μετεξέλιξη του ν. 1648/1986 στηριζόμενη πάντα στην αρχή της «κοινωνικής ευθύνης των επιχειρήσεων» και βρίσκοντας πλέον συνταγματικό έρεισμα στη διάταξη της παραγρ. 6 του άρθρου 21 του Συντάγματος.

Για την τήρηση της νομιμότητας από την πλευρά της Διοίκησης σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου, δεν αρκεί μόνο η τυπική εφαρμογή των νόμων αλλά προϋποτίθεται και ο σεβασμός της εμπιστοσύνης που δείχνει ο διοικούμενος προς τη Διοίκηση. Για τους λόγους αυτούς, ο τομέας του κοινωνικού-ασφαλιστικού δικαίου είναι το κατεξοχήν πεδίο εφαρμογής της αρχής της «προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου»³, στην οποία μάλιστα η νομολογία φαίνεται να προσδίδει συνταγματικό θεμέλιο⁴.

Εν προκειμένω, η Διοίκηση με θετικές της ενέργειες δημιούργησε στους προστατευόμενους του ν. 2643/1998 την εύλογη πεποίθηση ότι ενδεχόμενη συμμετοχή τους σε προγράμματα απασχόλησης του Ο.Α.Ε.Δ. ουδόλως συνεπάγεται απεμπόληση των επίσης εύλογων προσδοκιών να επωφεληθούν των διατάξεων του νόμου αυτού. Αυτή ακριβώς η ευλόγως διαμορφωθείσα πεποίθηση των διοικουμένων διαψεύστηκε με δυσμενείς γι' αυτούς επιπτώσεις, εξαιτίας της μεταγενέστερης μεταβολής μιας ερμηνευτικής άποψης της Διοίκησης και αυτό συνιστά ευθεία παραβίαση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου προς τη Διοίκηση.

Αναφορικά με τους προβαλλόμενους από τη Διοίκηση σχετικούς ισχυρισμούς (υπό ΣΤ.2., ΣΤ.4. και ΣΤ.6.) ο Συνήγορος του Πολίτη παρατηρεί τα κάτωθι:

1. Η πληροφόρηση που παρέχεται από τη Διοίκηση στον μέσο πολίτη σε σχέση με την άσκηση των δικαιωμάτων του, «προφανώς χωρίς να πειθαναγκάζει»⁵, είναι στην πλειονότητα των περιπτώσεων καθοριστικής σημασίας για τη διαμόρφωση της βουλήσεώς του, ιδίως όταν άπτεται περιπτώσεων ζητημάτων, για τα οποία η Διοίκηση δεν τηρεί ενιαία στάση.

2. Στην πρώτη (αυτή του έτους 2000) εγκύκλιο-οδηγία του Υπουργείου Εργασίας δεν γίνεται λόγος για τα χρονικά ή άλλα όρια αυτής ούτε μνημονεύεται ότι οι απόψεις που υιοθετούνται υπαγορεύονται από λόγους επιείκειας. Πάντως, αν στη συνέχεια η Διοίκηση θεώρησε ότι έσφαλε, τότε καλώς εξέδωσε το έτος 2003 νέα διαφορετική εγκύκλιο. Αυτό όμως που συνιστά παραβίαση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου είναι η *ex tunc* εφαρμογή της νέας εγκυκλίου και, συνακόλουθα, η έλλειψη πρόνοιας για όσους έδωσαν πίστη στην προηγούμενη.

³ Βλ. Γ. Κατρούγκαλου, «Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος», *Διοικητική Δίκη*, 1993, σελ. 947 επ.

⁴ Βλ. Π. Παυλόπουλου, «Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικουμένου», *Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου*, 1987, σελ. 198, υποσημ. 10.

⁵ Όπως αδόκιμα αναφέρεται στο υπ' αριθμ. πρωτ. 1042/20.11.2003 απαντητικό έγγραφο της Γενικής Γραμματείας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων προς τον Συνήγορο του Πολίτη.

Ζ3. Ως προς το ζήτημα της εφαρμογής νέας εγκυκλίου

Η θέσπιση σαφών και αντικειμενικών κριτηρίων αξιολόγησης, έτσι ώστε να δύναται ο κάθε ενδιαφερόμενος να υπολογίζει εκ των προτέρων τα μόρια που δικαιούται, ήταν ένα βασικό μέλημα του ν. 2643/1998 με στόχο να διασφαλιστεί η διαφάνεια και, μέσω αυτής, η αξιοπιστία της συνολικής διαδικασίας τοποθετήσεων του νόμου.

Η ρύθμιση ενός συγκεκριμένου ερμηνευτικού προβλήματος κατά τρόπο διαφορετικό από αυτόν που είχε υιοθετηθεί με την προηγούμενη εγκύκλιο – οδηγία, που ίσχυε κατά το χρόνο που οι ενδιαφερόμενοι υπέβαλαν τις σχετικές αιτήσεις και μάλιστα μόλις δύο μήνες πριν την ανάρτηση των προσωρινών πινάκων μοριοδότησης, στο μέτρο που οδηγεί σε μεταβολή των αποτελεσμάτων μοριοδότησης που διαφορετικά θα ίσχυαν, υπονομεύει τους σκοπούς του νομοθέτη του ν. 2643/1998, όπως περιγράφηκαν αμέσως παραπάνω.

Η. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από τα ανωτέρω αναφερόμενα συνάγεται ότι:

1. Η Γενική Γραμματεία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων με την ex tunc εφαρμογή της υπ' αριθμ. πρωτ. 271/9.5.2003 εγκυκλίου της παραβιάζει την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου.

2. Η αλλαγή ερμηνευτικής άποψης για συγκεκριμένο θέμα κατά τη διάρκεια της διαδικασίας προσλήψεων του ν. 2643/1998, όταν οδηγεί σε μεταβολές στην κατάταξη των συμμετεχόντων, αντιβαίνει στην αρχή της διαφάνειας, η οποία ήταν το κύριο μέλημα του εν λόγω νομοθετήματος.

Θ. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

1. Τον μη αποκλεισμό από την περαιτέρω διαδικασία προσλήψεων του ν. 2643/1998 όσων συμμετείχαν στην προκήρυξη του έτους 2002 βάσει του ν. 2643/1998 και κατά την ημέρα υποβολής των σχετικών αιτήσεων ακολουθούσαν επιδοτούμενα προγράμματα απασχόλησης.

2. Την επανεξέταση από τα αρμόδια όργανα του Ο.Α.Ε.Δ. και του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων της υπόθεσης της κας.