



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

(Νόμος 3094/2003 "Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις",
άρθρο 3 § 5)

Παροχές Ανεργίας: Δικαιώματα των Ανέργων και Λειτουργία των Υπηρεσιών του ΟΑΕΔ

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη:
Δ.Ν. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου

Επεξεργασία και τελική σύνταξη κειμένων:
Σοφία Αμοριανού, Δ.Ν. Παυλίνα Κοντογεωργοπούλου

Ομάδα Εργασίας:
Σοφία Αμοριανού, Δρ. Ζηνοβία Ασημακοπούλου, Δ.Ν. Παυλίνα Κοντογεωργοπούλου,
Γιάννης Κωστής, Ευνίκη Παλάσκα, Ευαγγελία Σκυλλάκου, Ελένη Σταμπουλή

Επεξεργασία Στατιστικών Στοιχείων:
Ελένη Γκλοβάνου

Επιμέλεια Κειμένου:
Μαρία Καραβόλου

ΙΟΥΝΙΟΣ 2007

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	4
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	6
A. ΙΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΑΝΕΡΓΟΥ.....	12
1. Η έννοια της ανεργίας στην οικεία νομοθεσία.....	13
α. Ορισμός του ανέργου	
i. Έννοια του ανέργου κατά τη Στατιστική Υπηρεσία – Κανονισμός 1897/2000	
ii. Έννοια του ανέργου στη νομοθεσία του ΟΑΕΔ (επιδοματική πολιτική)	
β. Η προϋπόθεση της εξαρτημένης εργασίας	
i. Εξάρτηση κατά το Εργατικό Δίκαιο	
ii. Εξάρτηση κατά το Δίκαιο των Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΔΚΑ)	
2. Η κρίση του προτύπου της μισθωτής εργασίας και οι επιπτώσεις της στην έννοια του ανέργου.....	18
α. Νέες μορφές απασχόλησης	
i. Συμβάσεις έργου	
ii. Εποχιακή απασχόληση	
iii. Απασχόληση καθηγητών - εκπαιδευτικών	
iv. Διαδοχικές (αλληπάλληλες) συμβάσεις ορισμένου χρόνου	
v. Μερική απασχόληση	
β. Κατηγορίες εξαιρούμενες από την προστασία κατά της ανεργίας λόγω απόκλισης από το πρότυπο του μισθωτού	
i. Επιδότηση ανέργων που έχουν εισοδήματα και από ελεύθερο επάγγελμα	
ii. Μέλη της οικογένειας - συγγενείς α' και β' βαθμού	
iii. Μαθητευόμενοι και καταρτιζόμενοι	
B. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙΔΟΤΗΣΗΣ.....	50
1. Προϋποθέσεις τακτικής επιδότησης.....	50
α. Επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου της ανεργίας και συρροή ασφαλιστικών κινδύνων	
i. Η λήξη της σχέσης εργασίας ως προϋπόθεση για τη χορήγηση επιδόματος ανεργίας	
ia. Η μη οικειοθελής αποχώρηση του εργαζομένου και το κύρος της καταγγελίας εκ μέρους του εργοδότη	
ιβ. Ειδικές και άτυπες μορφές καταγγελίας της σύμβασης εργασίας	
ιγ. Αναγγελία	
ii. Συρροή ασφαλιστικών κινδύνων	
iia. Αναστολή καταβολής επιδόματος στις έγκυες	
iib. Σώρευση με σύνταξη	
β. Χρονικές προϋποθέσεις επιδότησης	
i. Γενικά	
ii. Κατά τη διαδοχική ασφάλιση	
γ. Η προϋπόθεση της διαθεσιμότητας	

i. Η φοιτητική ιδιότητα ως κώλυμα διαθεσιμότητας	
ii. Η προϋπόθεση της διαθεσιμότητας, ειδικά ως προς την επιδότηση αλλοδαπών	
iia. Προβλήματα που ανακύπτουν από τη σύνδεση της ασφαλιστικής παροχής με την ύπαρξη της διοικητικής άδειας διαμονής για εργασία	
• Αναστολή της επιδότησης λόγω λήξεως της άδειας εργασίας	
• Άρνηση ή αναστολή της επιδότησης λόγω λήξεως της άδειας παραμονής	
• Άρνηση παραλαβής αναγγελίας πρόσληψης λόγω λήξεως της άδειας παραμονής	
iib. Σύνδεση της ασφαλιστικής παροχής με την εκπλήρωση των ασφαλιστικών υποχρεώσεων του αλλοδαπού	
• Οι αλλοδαποί ως υποκείμενα κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων	
• Η προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων κατά την ΕΣΔΑ	
δ. Η ενεργός αναζήτηση απασχόλησης και η υποχρέωση αποδοχής κατάλληλης εργασίας	
2. Προϋποθέσεις άλλων παροχών ανεργίας.....	123
α. Επίδομα μακροχρονίως ανέργων	
i. Η προϋπόθεση της ελληνικής και ευρωπαϊκής ιθαγένειας	
ii. Η προηγούμενη συνεχής δωδεκάμηνη ανεργία	
iii. Η προηγούμενη δωδεκάμηνη επιδότηση	
β. Προαιρετική συνέχιση της ασφάλισης μακροχρονίως ανέργων που βρίσκονται πλησίον της συνταξιοδότησης	
γ. Επιδότηση εργοδοτών για την πρόσληψη επιδοτούμενων ανέργων	
Γ. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΠΟΝΟΜΗΣ ΠΑΡΟΧΩΝ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ.....	134
1. Εφαρμογή των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου και διαδικαστικές εγγυήσεις.....	136
α. Απονομή παροχών	
i. Ενημέρωση, υποδοχή και υποστήριξη	
ii. Έκδοση, κοινοποίηση και αιτιολογία των αποφάσεων επί αιτήσεων απονομής παροχών	
β. Ανάκληση και διοικητικός έλεγχος των αποφάσεων	
2. Σύστημα ελέγχου της ανεργίας.....	160
α. Διαπιστώσεις	
i. Ιστορική καταγωγή και χαρακτηριστικά του υφιστάμενου συστήματος	
ii. Αξιολόγηση του συστήματος: ένα αναποτελεσματικό και μη φιλικό προς τον χρήστη σύστημα	
β. Πρόταση για ένα νέο σύστημα ελέγχου της ανεργίας	
ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΩΣΗ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ.....	173
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	181

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Α.Ν.	Αναγκαστικός Νόμος
Α.Υ.Ε.	Απόφαση Υπουργού Εργασίας
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑμεΑ	Άτομα με ειδικές ανάγκες
ΑΠ	Άρειος Πάγος
Αρμ.	Αρμενόπουλος
ΑρχΝ	ΑρχΝ Αρχείο Νομολογίας
Β.Δ.	Βασιλικό Διάταγμα
ΓΓΚΑ	Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων
Δ.Λ.Ο.Ε.Μ.	Διανεμητικός Λογαριασμός Οικογενειακών Επιδομάτων Μισθωτών
Δ.Σ.	Διοικητικό Συμβούλιο
ΔΓΕ	Διεθνές Γραφείο Εργασίας
ΔΕΕ	Δελτίο Επιχειρήσεων και Εταιρειών
ΔΕΝ	Δελτίον Εργατικής Νομοθεσίας
ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη
ΔιοικΠρωτ.	Διοικητικό Πρωτοδικείο
ΔΣΕ	Διεθνής Σύμβαση Εργασίας
Ε.Δ.Δ.Α.	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Ε.Ε.Α.Δ.	Επιτροπή Επίλυσης Ασφαλιστικών Διαφορών
ΕΔΔΔ	Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου
ΕΔΚΑ	Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης
ΕΕργΔ	Επιθεώρησης Εργατικού Δικαίου
ΕΚΑΣ	Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων
ΕΛΛΔνη	Ελληνική Δικαιοσύνη
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΥΕ	Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος
επ.	επόμενα
ΕφΑΘ	Εφετείο Αθηνών
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΙΚΑ	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
ΙΚΑ-ΕΤΑΜ	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων – Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών
Κ.Διοικ.Διαδ.	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
Κ.Ε.Ο.	Κωδικοποίηση Ερμηνευτικών Οδηγιών
ΚΕΠ	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΕΠΥΟ	Κέντρο Πληροφορικής Υπουργείου Οικονομικών και λοιπά
κ.λπ.	και λοιπά
ΚΗΥΚΥ	Κέντρο Ηλεκτρονικού Υπολογιστή Κοινωνικών Υπηρεσιών
ΚΠΑ	Κέντρο Προώθησης της Απασχόλησης
Κ.Υ.Α.	Κοινή Υπουργική Απόφαση
Λ.Α.Ε.Κ.	Λογαριασμός για την Απασχόληση και την Επαγγελματική Κατάρτιση
ΜΠρ.	Μονομελές Πρωτοδικείο
Ν.	Νόμος
ΝοΒ	Νομικό Βήμα
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού
ΟΕΕ	Οργανισμός Εργατικής Εστίας

ΟΕΚ	Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας
ΟΛ.	Ολομέλεια
όπ.π.	όπως παραπάνω
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕΕ	Πράξη Επιβολής Εισφορών
Πρβλ.	Παράβαλε
σελ.	σελίδα
Σ.ΕΠ.Ε.	Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
Τ.Δ.Ε.	Τοπική Διοικητική Επιτροπή
Τ.Υ.	Τοπική Υπηρεσία
Υ.Α.	Υπουργική Απόφαση
Υ.Ν.	Υπηρεσία Νομού
ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.	Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ανεργία, οικονομικά, ορίζεται ως η ύπαρξη πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού σε σχέση με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας. Το ποσοστό των ανέργων στην Ευρώπη έχει αυξηθεί ανησυχητικά, λόγω των διαρθρωτικών αλλαγών και των πιέσεων που υφίσταται η εξαρτημένη εργασία σε ένα περιβάλλον παγκόσμιας ανταγωνιστικότητας. Η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) και τα κράτη μέλη της παρεμβαίνουν με την πολιτική απασχόλησης για να εξασφαλίσουν την ισορροπία της ζήτησης και της προσφοράς εργασίας (πολιτική απασχόλησης), προκειμένου να απορροφηθούν οι έντονες κοινωνικές και πολιτικές εντάσεις. Η πολιτική απασχόλησης επιδιώκει να συμβιβάσει από τη μια πλευρά την οικονομική ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, που μεταξύ άλλων προϋποθέτουν περισσότερο παραγωγική και ποιοτική εργασία και από την άλλη την κοινωνική συνοχή, που στηρίζεται στην αύξηση της απασχόλησης και στην ένταξη στην αγορά εργασίας όλων των ομάδων του πληθυσμού¹. Παράλληλα, το Κράτος παρεμβαίνει με την κοινωνικοασφαλιστική και προνοιακή πολιτική του για να καλύψει, εν μέρει τουλάχιστον, προσωρινά και άμεσα την απώλεια του εισοδήματος του ανέργου, χορηγώντας (είτε το ίδιο είτε οι ασφαλιστικοί οργανισμοί) παροχές σε χρήμα.

Η συνεχής εκπαίδευση, κατάρτιση και εξειδίκευση σε τομείς τεχνολογικά αναπτυγμένους προσανατολίζουν την εργασία στις ανάγκες της αγοράς και κατά τον τρόπο αυτό διευκολύνουν τον άνεργο που έχει παρακολουθήσει τέτοια προγράμματα στην εξεύρεση εργασίας. Ο νομοθέτης συχνά θέτει ως προϋπόθεση για τη λήψη των επιδομάτων ανεργίας την παρακολούθηση προγραμμάτων κατάρτισης και εκπαίδευσης. Συνεπώς, η πολιτική για την απασχόληση και για την κάλυψη του ασφαλιστικού κινδύνου της ανεργίας είναι αλληλένδετα συνδεδεμένες.

¹ Στους στόχους της Λισσαβόνας και στην εθνική στρατηγική κάθε κράτους μέλους γίνεται εκτενής αναφορά των μέτρων που λαμβάνονται, όσον αφορά την καταπολέμηση της ανεργίας και την ένταξη στην αγορά όλων των ομάδων του πληθυσμού που δεν έχουν ακόμη πλήρως ενταχθεί π.χ. γυναίκες, ΑμεΑ, κ.λπ. Παράλληλα, καταβάλλεται προσπάθεια να παραμείνουν στην αγορά εργασίας και όσοι έχουν συμπληρώσει τα όρια για τη συνταξιοδότηση, αλλά επιθυμούν να συνεχίσουν να εργάζονται. Μεταξύ των κινήτρων που παρέχονται για την παραμονή στην εργασία είναι και η αύξηση των συνταξιοδοτικών παροχών, ανάλογα με τον χρόνο παραμονής στην εργασία. Η επιμήκυνση αυτή του εργασιακού βίου ξενίζει, διότι θέσεις εργασίας που θα μπορούσαν οι άνεργοι να καταλάβουν παραμένουν κατειλημμένες. Το όφελος από το μέτρο αυτό είναι ότι καθυστερεί η εκταμίευση των παροχών από τους ασφαλιστικούς οργανισμούς και κατ' αυτόν τον τρόπο αποτρέπεται η επιβάρυνση της κατά κανόνα όχι ανθηρής οικονομικής τους κατάστασης. Βλ. την *Εθνική έκθεση στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη* (2006-2008), Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Σεπτέμβριος 2006.

Στην Ελλάδα, ο κίνδυνος της ανεργίας καλύπτεται ασφαλιστικά μόνο για τους μισθωτούς εργαζομένους. Δεν ασφαρίζονται οι αυτοτελώς απασχολούμενοι, οι αγρότες, οι ελεύθεροι επαγγελματίες². Κοινωνικοπολιτικά θα άξιζε να εξετασθεί το ενδεχόμενο και οι ομάδες αυτές του πληθυσμού να έχουν κάποιας μορφής ασφαλιστική κάλυψη³.

Έχοντας εξετάσει περίπου 350 αναφορές σχετικά με την επιδοματική προστασία της ανεργίας, ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣΤΠ) έκρινε χρήσιμο να καταγράψει την εμπειρία του και τα ειδικότερα προβλήματα που έχει εντοπίσει κατά την ερμηνεία και εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας. Η καταγραφή αυτή γίνεται αναλύοντας την έννοια της ανεργίας και τις προϋποθέσεις εφαρμογής της νομοθεσίας με παράλληλη επισήμανση των προβλημάτων βάσει των υποθέσεων που η Αρχή έχει χειρισθεί. Οι απόψεις του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) περιλαμβάνονται στην αλληλογραφία και στην εν γένει επικοινωνία κατά τον χειρισμό κάθε υπόθεσης. Πέραν τούτου, τον Νοέμβριο 2005 ο ΣΤΠ επικοινωνήσε με τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ, του Ιδρύματος Κοινωνιών Ασφαλίσεων – Ενιαίου Ταμείου Ασφάλισης Μισθωτών (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ) και της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΓΓΚΑ) και επιχείρησε να διοργανώσει συνάντηση εργασίας για θέματα ανεργίας. Τούτο τελικώς δεν επετεύχθη, διότι, αν και ο ΟΑΕΔ είχε εγκαίρως (προ μηνός) ενημερωθεί, δεν κατέστη δυνατό να στείλει εκπροσώπους του, επικαλούμενος φόρτο εργασίας. Ωστόσο, απάντησε στη συνέχεια σε γραπτό ερωτηματολόγιο, το οποίο του απεστάλη και παρατίθεται σε παράρτημα της παρούσας έκθεσης.

Από τα στατιστικά στοιχεία για το είδος και την έκβαση των υποθέσεων που ο ΣΤΠ έχει χειρισθεί από την έναρξη της λειτουργίας του (Οκτώβριος 1998), προκύπτει ότι εξέτασε συνολικά 350 υποθέσεις, από τις οποίες στις 307 ολοκλήρωσε την έρευνα και στις 42 συνεχίζει τη διερεύνηση. Το 88% των προσώπων που προσέφυγαν στον ΣΤΠ είναι έλληνες πολίτες και το 12% αλλοδαποί. Το 52% των ενδιαφερομένων είναι γυναίκες και το 48% άνδρες. Εν όψει του ότι το ποσοστό των άνεργων γυναικών είναι υπερδιπλάσιο των ανδρών⁴, συμπεραίνεται ότι οι άνεργες γυναίκες δεν έχουν, σε σχέση με τους άνδρες, καλή ενημέρωση και υψηλή προσδοκία προστασίας από

² Για τους δημόσιους υπαλλήλους λόγω της μονιμότητας κατ' αρχήν δεν συντρέχει τέτοιος κίνδυνος.

³ Βλ. Β. Καραγιάννη, *Ασφάλιση και επιδόματα ανεργίας. Συγκριτική ανάλυση της επιδοματικής πολιτικής στην Ελλάδα και στις χώρες της Ε.Ε.*, εκδ. Σάκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2002, σελ. 176 επ.

⁴ Το τρίτο τρίμηνο του 2006 το ποσοστό των άνεργων γυναικών ανήλθε σε 13% και των ανδρών σε 5,1%. Βλ. σχετικά το Δελτίο Τύπου *Έρευνα Εργατικού Δυναμικού* του τρίτου τριμήνου 2006 της Γενικής Γραμματείας Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, σελ. 2.

τον ΣΤΠ. Το 91% των υποθέσεων αναφέρεται στον ΟΑΕΔ και το 9% σε άλλους φορείς, όπως είναι ο οικείος ασφαλιστικός φορέας και οι νομαρχίες. Από τις 307 υποθέσεις στις οποίες ολοκληρώθηκε η εξέταση, σε ποσοστό 45,6% (140 αναφορές) διαπιστώθηκε ότι η καταγγελία ήταν βάσιμη, ενώ σε ποσοστό 38,3% (119 αναφορές) διαπιστώθηκε ότι η διοίκηση ενήργησε σύννομα. Όμως, σε ποσοστό 11,1% (38 αναφορές) των υποθέσεων που η διοίκηση ενήργησε σύννομα, το αίτημα του πολίτη τεκμηριώνεται με λογική επιχειρηματολογία και χαρακτηρίζεται εύλογο. Το ποσοστό αποδοχής των προτάσεων της Αρχής επί των υποθέσεων που η καταγγελία ήταν βάσιμη ανήλθε σε 65%, ενώ δεν επιλύθηκε το 16,4%. Στο 18,6% των υποθέσεων το πρόβλημα επιλύθηκε τελικώς χωρίς τη διαμεσολάβηση του ΣΤΠ.

Οι προτάσεις, στις οποίες καταλήγει ο ΣΤΠ, διατυπώνονται σε πίνακα και διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες: Η πρώτη αφορά την ανάγκη συμπλήρωσης, τροποποίησης και εν γένει διευκρίνισης της νομοθεσίας. Η δεύτερη επισημαίνει τα πεδία όπου δεν εφαρμόζεται η νομοθεσία και εισηγείται τον έλεγχο της εφαρμογής της. Τέλος, η τρίτη κατηγορία αναδεικνύει σημεία, τα οποία χρήζουν βελτιώσεων, και εισηγείται, εφόσον υπάρχει σχετική πολιτική βούληση, την περαιτέρω επεξεργασία, ώστε να εξευρεθούν και να θεσπιστούν κατάλληλες ρυθμίσεις. Σε ορισμένες περιπτώσεις η Αρχή διατυπώνει κάποιες πρώτες σκέψεις ως βάση για τον διάλογο που τυχόν θα ακολουθήσει.

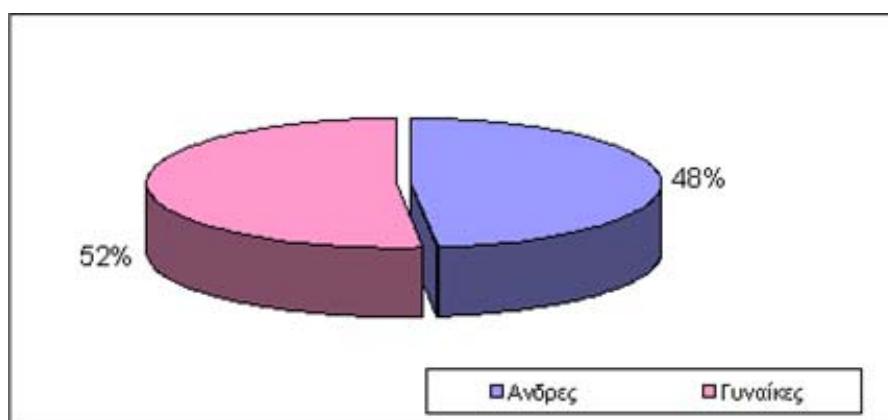
ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΠΟΥ ΧΕΙΡΙΣΤΗΚΕ Ο ΚΥΚΛΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΕΩΣ 29/11/2006			
ΣΥΝΟΛΟ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΜΕΧΡΙ ΣΗΜΕΡΑ		349	
ΕΚΚΡΕΜΕΙΣ		42	
ΑΡΧΕΙΟΘΕΤΗΜΕΝΕΣ		307	
ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΠΟΥ ΔΙΕΚΠΕΡΑΙΩΘΗΚΑΝ ΚΑΤΟΠΙΝ ΕΡΕΥΝΑΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΕΚΒΑΣΗ			
1.	Διακοπή Ερευνας	10	Ποσοστό 3,3% των αρχειοθετημένων
2.	ΣΥΝΝΟΜΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	123	Ποσοστό 40% των αρχειοθετημένων
3.	ΣΥΝΝΟΜΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΕΥΛΟΓΟ ΑΙΤΗΜΑ	34	Ποσοστό 11,1% των αρχειοθετημένων
4.	ΒΑΣΙΜΕΣ	140	Ποσοστό 45,6% των αρχειοθετημένων
<u>Ανάλυση Βάσιμων Αναφορών</u>			
4.1	Μη Αποδοχή Προτάσεων Αρχής	23	Ποσοστό 16,4 % των βάσιμων - 7,5 % του συνόλου των αρχειοθετημένων
4.2	Επίλυση Χωρίς Παρέμβαση του ΣΤΠ	26	Ποσοστό 18,6 % των βάσιμων - 8,5 % του συνόλου των αρχειοθετημένων
4.3	Επίλυση Υπέρ του Πολίτη	91	Ποσοστό 65 % των βάσιμων - 29,6 % του συνόλου των αρχειοθετημένων

1. Οι σημαντικότερες μορφές κακοδιοίκησης που αναδεικνύονται από την διερεύνηση των αναφορών είναι:

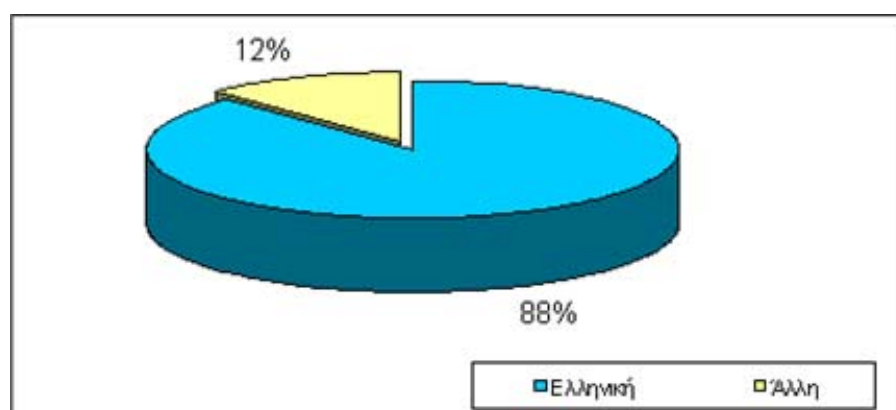
- Ελλιπής συνεργασία και συντονισμός μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών
- Ελλιπής ενημέρωση και πληροφόρηση του κοινού
- Παράβαση διατάξεων τυπικού νόμου ή κανονιστικών πράξεων
- Κενά του κανονιστικού πλαισίου
- Παράβαση της αρχής της χρηστής διοίκησης

ΓΡΑΦΙΚΗ ΑΠΕΙΚΟΝΙΣΗ

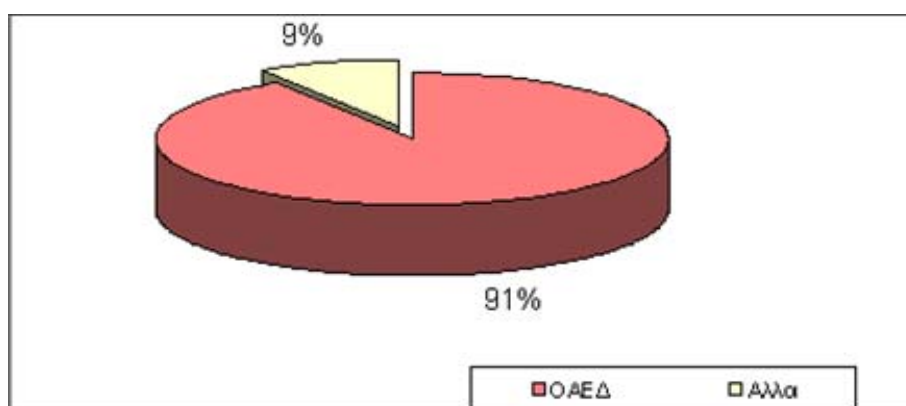
Γράφημα 1 ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΑΝΑ ΦΥΛΟ



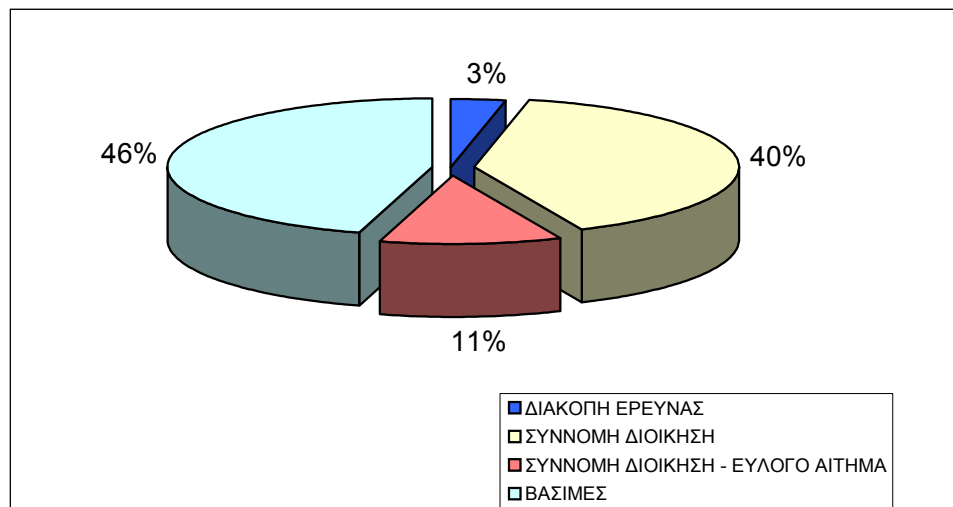
Γράφημα 2 ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΑΝΑ ΕΘΝΙΚΟΤΗΤΑ



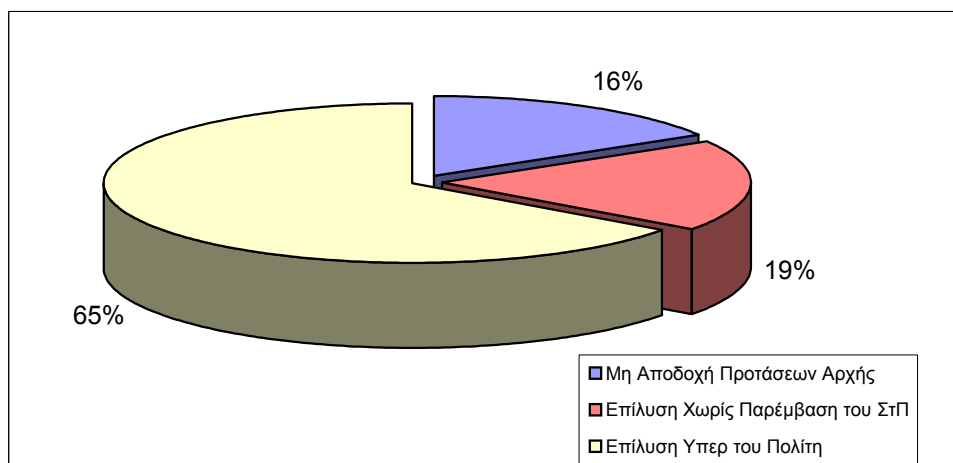
Γράφημα 3 ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΑΝΑ ΕΜΠΛΕΚΟΜΕΝΟ ΦΟΡΕΑ



Γράφημα 4 ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΔΙΕΚΠΕΡΑΙΩΘΕΙΣΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΕΚΒΑΣΗ ΤΟΥΣ



Γράφημα 5 ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΒΑΣΙΜΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΕΚΒΑΣΗ ΤΟΥΣ



A. ΙΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΑΝΕΡΓΟΥ

Η ελληνική έννομη τάξη δεν ορίζει κατά τρόπο ενιαίο την ανεργία. Ο ορισμός διαφοροποιείται ανάλογα με τον σκοπό που εξυπηρετεί κάθε φορά η σχετική νομοθεσία. Η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία ακολουθεί τον ορισμό της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας. Ο ΟΑΕΔ, κατά την εφαρμογή της κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας, συνδέει την ιδιότητα του άνεργου με τον μισθωτό που δικαιούται επιδότησης κ.ο.κ.

Πάντως, οι επί μέρους εννοιολογικές προσεγγίσεις δεν αντιστοιχούν στον κίνδυνο της ανεργίας, όπως αυτός εμφανίζεται στη σύγχρονη ελληνική αγορά εργασίας και γίνεται αντιληπτός από την κοινωνία. Η ανεργία θεωρείται ότι καταλαμβάνει οποιονδήποτε επιθυμεί και αδυνατεί να απασχοληθεί, ξεπερνώντας το στενό πλαίσιο της μισθωτής - εξαρτημένης εργασίας. Η ασφαλιστική κάλυψη για την ανεργία αποτελεί μάλιστα ένα από τα πλεονεκτήματα της μισθωτής εργασίας έναντι της ανεξάρτητης.

Πέραν αυτού, η ιδιότητα του άνεργου κατά την ασφαλιστική νομοθεσία, ως αναπόσπαστα συνδεδεμένη με την εξαρτημένη εργασία, τείνει να συρρικνωθεί ακολουθώντας την τύχη της τελευταίας. Ωστόσο, η κοινωνική ασφάλιση έχει αυτονομία έναντι του εργατικού δικαίου, αποσκοπεί στην ασφαλιστική κάλυψη των πολιτών και οι διακρίσεις σε εξαρτημένη και ανεξάρτητη εργασία έχουν μικρότερη σημασία από ό,τι στο εργατικό δίκαιο. Η ερμηνεία της ισχύουσας ασφαλιστικής νομοθεσίας επιβάλλεται να εξυπηρετεί και να προάγει τον σκοπό της κοινωνικής ασφάλισης.

Με βάση την αρχή της καθολικότητας που προσανατολίζεται στην ασφαλιστική κάλυψη όλων των ομάδων που αντιμετωπίζουν τον ίδιο κίνδυνο, η ασφάλιση έναντι του κινδύνου της ανεργίας θα έπρεπε να καλύπτει νομοθετικά όλες τις επαγγελματικές κατηγορίες των ασφαλισμένων, αφού στη χώρα μας δεν υπάρχει ένα ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, και όχι μόνο επιλεκτικά τους μισθωτούς εργαζομένους του ιδιωτικού τομέα⁵.

⁵ Γ. Αμίτση, «Οι νέες προκλήσεις για τη θεσμική κάλυψη των ανέργων στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλειας», *ΕΔΚΑ*, 2003, σελ. 881 επ.

1. Η έννοια της ανεργίας στην οικεία νομοθεσία

α. Ορισμός του ανέργου

i. Έννοια του ανέργου κατά τη Στατιστική Υπηρεσία

Για τις ανάγκες της *Τριμηνιαίας Έρευνας Εργατικού Δυναμικού* που διεξάγει η ΕΣΥΕ, η έννοια του ανέργου καθορίστηκε με βάση τον αρχικό ορισμό της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και εξειδικεύτηκε στον Κανονισμό με αριθμό 1897/2000 των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (L228/18/8.9.2000). Σύμφωνα με το άρθρο 1 και το Παράρτημα I του Κανονισμού, για να θεωρηθεί κάποιος άνεργος από τη Στατιστική Υπηρεσία πρέπει σωρευτικά να μην έχει εργασθεί καθόλου κατά την εβδομάδα αναφοράς, να αναζητεί ενεργά απασχόληση προβαίνοντας σε συγκεκριμένες ενέργειες και, τέλος, να είναι διαθέσιμος για απασχόληση στο άμεσο μέλλον⁶.

ii. Έννοια του ανέργου κατά τη νομοθεσία του ΟΑΕΔ

Η ιδιότητα του ανέργου ταυτίζεται με την ικανότητα του προς επιδότηση από τον Οργανισμό. Συγκεκριμένα, το άρθρο 3 του Ν. 1545/1985, το οποίο αναφέρεται στην τακτική επιδότηση της ανεργίας, ορίζει τον άνεργο ως τον μισθωτό που μετά τη λύση ή τη λήξη της εργασιακής σχέσης αναζητεί εργασία και αποδέχεται να απασχοληθεί σε εργασία που του προσφέρει ο ΟΑΕΔ στον ευρύτερο επαγγελματικό κλάδο του ή να παρακολουθήσει προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης και εν γένει επωφελείται από κάθε δυνατότητα απασχόλησης⁷.

⁶ «Άτομα ηλικίας 15 έως 74 ετών τα οποία:

α) δεν έχουν εργασία κατά την εβδομάδα αναφοράς, δηλαδή δεν είχαν μισθωτή εργασία ούτε μη μισθωτή εργασία (για μια ώρα τουλάχιστον),
β) ήταν διαθέσιμα για εργασία, δηλαδή για έναρξη δραστηριότητας ως μισθωτοί ή μη μισθωτοί εντός δύο εβδομάδων από την εβδομάδα αναφοράς,
γ) αναζητούσαν ενεργά απασχόληση, δηλαδή είχαν πραγματοποιήσει συγκεκριμένες ενέργειες με σκοπό την εξεύρεση μισθωτής ή μη μισθωτής απασχόλησης για περίοδο τεσσάρων εβδομάδων που λήγει στο τέλος της εβδομάδας αναφοράς, ή τα οποία είχαν βρει εργασία και θα την άρχιζαν εντός τριών μηνών το πολύ».

⁷ Άρθρο 3, Τακτική Επιδότηση Ανεργίας:

«1. Άνεργος θεωρείται εκείνος που μετά τη λύση ή τη λήξη της εργασιακής σχέσης αναζητεί εργασία, αποδέχεται να απασχοληθεί σε εργασία που του προσφέρεται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΟΑΕΔ στον ευρύτερο επαγγελματικό του κλάδο ή δέχεται να παρακολουθήσει προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης ή μετεκπαίδευσης και γενικά επωφελείται από κάθε περίπτωση δυνατότητας για απασχόληση. 2. Δεν θεωρούνται άνεργοι: α) όσοι απασχολούνται ή ασκούν οποιοδήποτε ελεύθεριο ή άλλο επάγγελμα ή είναι επιχειρηματίες ή η κύρια απασχόλησή τους είναι οι γεωργικές, δασικές ή κτηνοτροφικές εργασίες, εκτός από τους

Η ταύτιση της ανεργίας με έναν από τους τρόπους αντιμετώπισής της, δηλαδή αυτόν της επιδότησης, έχει ως αποτέλεσμα άτομα, τα οποία σε κάποια στιγμή του εργασιακού βίου τους χάνουν ακούσια την απασχόλησή τους, αλλά δεν εμπίπτουν στις διατάξεις περί επιδότησης του Ν. 1545/1985, να μην θεωρούνται άνεργοι και να αποκλείονται τόσο από άλλες δράσεις κατά της ανεργίας⁸ όσο και από την ασφαλιστική προστασία που συνεπάγεται η ιδιότητα του άνεργου. Κατά συνέπεια, ενώ ουσιαστικά παραμένουν άνεργοι δεν μπορούν να ενταχθούν στις ευνοϊκές ρυθμίσεις για τους μακροχρόνια άνεργους, δεν μπορούν να λάβουν παροχές ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης κ.λπ.

β. Η προϋπόθεση της εξαρτημένης εργασίας

Για να χαρακτηριστεί κάποιος ως άνεργος προϋποτίθεται ότι είναι μισθωτός. Η σύνδεση των παροχών ανεργίας με τη μισθωτή εργασία αποτελεί γενικό κανόνα της επιδοματικής πολιτικής κατά της ανεργίας στις περισσότερες χώρες⁹.

ι. Εξάρτηση κατά το Εργατικό Δίκαιο

Εξαρτημένη χαρακτηρίζεται η εργασία όταν ο εργαζόμενος θέτει την εργασιακή ικανότητά του στη διάθεση του εργοδότη, με αποτέλεσμα αυτός να έχει κυρίαρχο ρόλο στη μεταξύ τους σχέση, με δικαίωμα άσκησης ελέγχου ως προς τον τρόπο, τον χρόνο και τον τόπο παροχής της εργασίας. Η δέσμευση αυτή της εργασιακής δύναμης του εργαζομένου και η ελεύθερη αξιοποίησή της από τον

υπαγόμενους στην ασφάλιση του ΙΚΑ, β) οι σύζυγοι ή τα παιδιά που απασχολούνται σε επιχείρηση ή εκμετάλλευση του ή της συζύγου, του πατέρα ή της μητέρας, γ) οι μαθητευόμενοι των επαγγελματικών σχολών ή όσοι εξασκούνται πρακτικά στα πλαίσια επαγγελματικού εκπαιδευτικού προγράμματος χωρίς εργασιακή σχέση, δ) Όσοι συνταξιοδοτούνται από το Δημόσιο ή από οποιοδήποτε συνταξιοδοτικό οργανισμό κύριας ή επικουρικής ασφάλισης με ποσό ίσο ή μεγαλύτερο από το κάθε φορά κατώτερο όριο σύνταξης που καταβάλει το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων (Ι.Κ.Α.) στους ασφαλισμένους με εξαίρεση όσους λαμβάνουν σύνταξη λόγω θανάτου ε) όσοι υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις, στ) όσοι εκτίουν ποινή στέρησης της ελευθερίας ή υποβάλλονται σε μέτρα ασφαλείας ή σε ποινικό σωφρονισμό με αναμορφωτικά ή θεραπευτικά μέτρα, μέσα σε σωφρονιστικά ή αναμορφωτικά ή θεραπευτικά καταστήματα.»

⁸ Για παράδειγμα ο Ν. 3227/2004, «Μέτρα για την αντιμετώπιση της ανεργίας και άλλες διατάξεις» στο άρθρο 1 ορίζει «ο επιδοτούμενος άνεργος μπορεί να προσλαμβάνεται ή τοποθετείται σε θέση εργασίας με πλήρη ή μερική απασχόληση για όσο χρόνο διαρκεί η επιδότηση ανεργίας. Η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 7 του Ν. 1545/1985 (ΦΕΚ 91 Α) εφαρμόζεται και στην περίπτωση αυτή, εφόσον η τοποθέτηση γίνεται για πλήρη απασχόληση.»

⁹ Η προϋπόθεση αυτή δεν περιλαμβάνεται ρητά στη διάταξη του άρθρου 1 του Ν. 1545/1985, αναφέρεται όμως στη διάταξη του άρθρου 11 του Ν.Δ. 2961/1954.

εργοδότη αντανακλά και μία ανάλογη δέσμευση της προσωπικότητας του εργαζόμενου, που οδηγεί και στην ανάγκη προστασίας του κατά το εργατικό δίκαιο. Η ύπαρξη ή μη της εξάρτησης προκύπτει από τις *ad hoc* συνθήκες παροχής της εργασίας, χωρίς να εξαρτάται από τη βούληση των μερών κατά τον χαρακτηρισμό της σχέσης εργασίας.

Οι διακρίσεις είναι επισφαλείς και εντείνονται με την καθιέρωση τεκμηρίου υπέρ της ανεξάρτητης εργασίας. Ειδικότερα, με το άρθρο 1 του Ν. 2639/1998, καθιερώνεται τεκμήριο σύμφωνα με το οποίο η μεταξύ εργοδότη και απασχολούμενου συμφωνία για παροχή υπηρεσιών ή έργου, για ορισμένο ή αόριστο χρόνο, ιδίως στις περιπτώσεις αμοιβής κατά μονάδα εργασίας (φασόν), κατ' οίκον απασχόλησης και τηλεργασίας τεκμαίρεται ότι δεν υποκρύπτει σύμβαση εξαρτημένης εργασίας, εφόσον η συμφωνία αυτή καταρτίζεται εγγράφως και γνωστοποιείται μέσα σε 15 ημέρες στην οικεία Επιθεώρηση Εργασίας. Το τεκμήριο αυτό δεν ισχύει στην περίπτωση της αποκλειστικής εργασίας ή της εργασίας, κατά κύριο λόγο, στον ίδιο εργοδότη. Ο εργοδότης υποχρεούται να υποβάλει αναλυτική κατάσταση με τις σχετικές συμφωνίες στην Επιθεώρηση Εργασίας και, αν δεν το πράξει, θεωρείται ότι πρόκειται για σύμβαση εξαρτημένης εργασίας. Η θεωρία έχει ασκήσει κριτική στο τεκμήριο του Ν. 2639/1998 εκκινώντας κυρίως από το δόγμα του εργατικού δικαίου. Η κριτική συνοψίζεται στο ότι η θέσπιση τεκμηρίων για τη διευκόλυνση της απόδειξης της φύσεως της εργασίας, με βάση την τήρηση ή μη ορισμένων διατυπώσεων, δεν συνδέεται με το αποδεικτέο θέμα. Συνεπώς, το τεκμήριο αυτό είναι κατ' εξοχήν απρόσφορο για την απόδειξη του κρίσιμου ζητήματος της έννοιας της εξάρτησης.

Ωστόσο, οι εξελίξεις στην παγκόσμια αγορά εργασίας έχουν οδηγήσει σε συρρίκνωση του παραδοσιακού προτύπου της εξαρτημένης εργασίας και στην εμφάνιση και διάδοση των άτυπων μορφών εργασίας. Πρόκειται για μορφές απασχόλησης που διαφοροποιούνται από το κλασικό μοντέλο της εργασίας, δηλαδή τη μίσθωση εξαρτημένης εργασίας αορίστου χρόνου, διότι δεν συγκεντρώνουν ένα ή περισσότερα από τα τρία εννοιολογικά χαρακτηριστικά του, δηλαδή το εξαρτημένο της εργασίας, το σταθερό της εργασιακής σχέσης και το πλήρες ωράριο¹⁰.

¹⁰ Τέτοιες μορφές ενδεικτικά είναι η τηλεργασία, οι συμβάσεις κατανομής της εργασίας, η εργασία μετά την κλήση του εργοδότη, κ.λπ., καθώς επίσης και γνωστές από παλαιότερα άτυπες μορφές εργασίας, όπως π.χ. η κατ' οίκον εργασία με σύστημα φασόν, η εργασία εκτός της εγκαταστάσεως του εργοδότη, η εποχιακή εργασία, η μερική απασχόληση, η εκ περιτροπής εργασία, η εργασία σε συγγενικά πρόσωπα, οι συμβάσεις μαθητείας κ.λπ.. Η μερική απασχόληση, ειδικότερα, δεν καλύπτει το πλήρες ωράριο και όσο λιγότερες ώρες διαρκεί τόσο περισσότερο απομακρύνεται από την τυπική απασχόληση. Βλ. D. Greiner, «A typical Work in the European Union», στο D. Pieters (επιμ.), *Changing Work Patterns and*

ii. Εξάρτηση κατά το Δίκαιο των Κοινωνικών Ασφαλίσεων

Στο Δίκαιο των Κοινωνικών Ασφαλίσεων η έννοια της εξάρτησης γίνεται δεκτή ως έχει στο εργατικό δίκαιο και η εξαρτημένη εργασία ασφαρίζεται κατ' αρχήν στον γενικό ασφαλιστικό οργανισμό για την ασφάλιση μισθωτών, στο ΙΚΑ - ΕΤΑΜ¹¹ και κατ' εξαίρεση σε ειδικούς ασφαλιστικούς οργανισμούς. Η αρχή της προστασίας του εργαζομένου, ως αδύναμου μέρους στην εργασιακή σχέση, είχε ήδη από συστάσεως του ΙΚΑ οδηγήσει στην καθιέρωση μαχητού τεκμηρίου υπέρ της σχέσης εξαρτημένης εργασίας, στις περιπτώσεις που δεν προκύπτει με σαφήνεια το στοιχείο της εξάρτησης¹².

Η σύγχυση των ορίων μεταξύ της εξαρτημένης και της ανεξάρτητης εργασίας στην πράξη και η διάδοση της ανεξάρτητης εργασίας και των άτυπων μορφών εργασίας στην αγορά προκαλεί σημαντικά προβλήματα κατά την υπαγωγή στην ασφάλιση και ταλαιπωρεί τους κοινωνικοασφαλιστικούς οργανισμούς, τους εργοδότες, τους ασφαλισμένους και τα Δικαστήρια. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ασφάλιση των απασχολούμενων με σύστημα φασόν. Με το άρθρο 22 του Ν. 1902/90 προβλέπεται ότι *«1. Στην ασφάλιση του Ι.Κ.Α., του Ο.Α.Ε.Δ., του Ο.Ε.Κ. καθώς και στην ασφάλιση του Ι.Κ.Α.-Τ.Ε.Α.Μ., αν δεν ασφαρίζονται σε άλλο επικουρικό ταμείο, υπάγονται υποχρεωτικά και αυτοδίκαια οι ραπτεργάτες και γενικά τα πρόσωπα που απασχολούνται αυτοπροσώπως και κατά κύρια απασχόληση στις διαδικασίες παραγωγής και συσκευασίας προϊόντων ή παροχής υπηρεσιών σε μία ή περισσότερες επιχειρήσεις, αμείβονται με το κομμάτι (φασόν) και εργάζονται στο σπίτι τους ή σε εργαστήρια που βρίσκονται εκτός του χώρου λειτουργίας των επιχειρήσεων του εργοδότη, έστω και αν χρησιμοποιούν δικά τους εργαλεία. Εξαιρούνται από την ασφάλιση:*

Social Security, εκδ. Kluwer Law International, 2000, σελ. 47, Α. Πετρόγλου, Π. Πετρόγλου, Ι. Μανιάτη, «Οι νέες μορφές απασχόλησης και οι επιπτώσεις τους στην κοινωνική ασφάλιση», *ΕΔΚΑ*, 1997, σελ. 257 επ., Μ. Δόκα, «Άτυπες μορφές εργασίας και κοινωνική ασφάλιση», *ΕΔΚΑ*, 2001, σελ. 562 επ., Π. Παπαρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη, «Η μερική απασχόληση στο κοινωνικοασφαλιστικό δίκαιο», *ΔΕΕ*, 8-9/2006, σελ. 895 επ.

¹¹ Άρθρο 2, παραγρ. 1, του Α.Ν.1846/1951.

¹² Εγκύκλιος ΙΚΑ 86/83. Όμως, η ύπαρξη αυτού του τεκμηρίου δεν είναι αρκετή για να καλύψει περιπτώσεις που είτε βρίσκονται στα όρια της εξάρτησης, χωρίς να είναι εφικτή η εννοιολογική ταύτιση τους με την εξαρτημένη σχέση εργασίας, λόγω της σημαντικής διαφοροποίησης των συνθηκών εργασίας είτε υπάγονται κατά αμάχητο τεκμήριο στην παροχή ελεύθερων υπηρεσιών, ενώ η πραγματική προσφορά εργασίας υποκρύπτει σχέση εξαρτημένης εργασίας.

α) όσοι απασχολούν βοηθητικό προσωπικό, το οποίο ασφαρίζεται στο Ι.Κ.Α. ή σε άλλο ταμείο κύριας ασφάλισης μισθωτών και β) όσοι συγκεντρώνουν αθροιστικά τις εξής προϋποθέσεις:

ι) δηλώνουν στην εφορία εισόδημα Δ' κατηγορίας, ιι) είναι γραμμένοι στο επιμελητήριο, στο οποίο υπάγεται ο κλάδος τους και ιι) διαθέτουν επαγγελματική εγκατάσταση εκτός της κατοικίας τους».

2. Πρόσωπα, που κατά την έναρξη ισχύος του Ν. 1654/1986 ήταν ασφαλισμένα στο Τ.Ε.Β.Ε. για απασχόλησή τους με το κομμάτι (φασόν) ή ήταν εγγεγραμμένα στο αντίστοιχο προς το επάγγελμά τους επιμελητήριο, εξαιρούνται από την ασφάλιση του Ι.Κ.Α. και υπάγονται στην ασφάλιση του Τ.Ε.Β.Ε. για την περίοδο από 26 Νοεμ.1986 έως τη δημοσίευση του παρόντος νόμου.

Τυχόν ασφάλιση στο Ι.Κ.Α. των προσώπων αυτών κατά την παραπάνω χρονική περίοδο θεωρείται ως μη γενομένη, εκτός αν έχει ήδη χορηγηθεί σύνταξη. Οι εκκρεμείς δίκες καταργούνται και οι εισφορές που έχουν ενδεχομένως καταβληθεί επιστρέφονται άτοκα στους ενδιαφερομένους.»

Από πλευράς, πάντως, κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου όλα αυτά έχουν μικρή σημασία. «Η διάκριση μεταξύ της εξαρτημένης και της ανεξάρτητης εργασίας έχει γενικότερα αμβλυνθεί, διότι, όπως έχει παρατηρηθεί, «μεταξύ της εξαρτημένης και της ανεξάρτητης εργασίας δεν αναπτύσσεται τόσο μια σχέση αντίθεσης όσο μια σχέση διαβάθμισης»¹³. Η ανεξάρτητη εργασία αποκτά όλο και περισσότερο χαρακτηριστικά της εξάρτησης και το αντίστροφο, η εξαρτημένη εργασία αποκτά όλο και περισσότερο χαρακτηριστικά της ανεξάρτητης εργασίας¹⁴.

Ασφαλώς, η «κοινή για όλες τις επαγγελματικές κατηγορίες κοινωνική ασφάλιση»¹⁵ παρακάμπτει το πρόβλημα της διάκρισης. Ωστόσο, δεν απαιτείται κατ' ανάγκην η ενοποίηση των ασφαλιστικών οργανισμών. Το ίδιο αποτέλεσμα επιτυγχάνεται με τη σταδιακή ενοποίηση των προϋποθέσεων απονομής των παροχών»¹⁶. Δηλαδή, εκείνο που ενδιαφέρει πρωτίστως είναι η κοινωνική ασφάλιση με την έννοια της υπαγωγής στην ασφάλιση και της ασφαλιστικής κάλυψης κατά των ασφαλιστικών κινδύνων και, εν προκειμένω, κατά της ανεργίας. Η ασφαλιστική κάλυψη της ανεργίας, όπως προεκτέθηκε, εξαντλείται στους μισθωτούς και το

¹³ Α. Στεργίου, *Αυτοαπασχολούμενος και μισθωτός στην κοινωνική ασφάλιση*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2005, σελ. 470, που παραπέμπει στον Α. Supiot, «L'avenir d'un vieux couple: Travail et sécurité sociale », *Droit Social*, 1995, σελ. 823 επ.

¹⁴ Α. Στεργίου, όπ.π., σελ. 289 επ.

¹⁵ Α. Στεργίου, όπ.π., σελ. 470.

¹⁶ Κ. Κρεμαλή, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, Αθήνα, εκδ. Α. Σάκκουλα, 1985, σελ. 98, Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, όπ.π., σελ. 895-903.

υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας συρρικνώνεται, λόγω των αλλαγών στη δομή και λειτουργία της οικονομίας και της αγοράς εργασίας.

2. Η κρίση του προτύπου της μισθωτής εργασίας και οι επιπτώσεις της στην έννοια του ανέργου

Τόσο η προϋπόθεση της ύπαρξης εξαρτημένης, μισθωτής εργασίας όσο και οι άλλες προϋποθέσεις που θέτει η νομοθεσία αντανakλούν μία αγορά εργασίας δομημένη στο πρότυπο της πλήρους απασχόλησης, κυρίως των ανδρών. Τα τελευταία χρόνια το πρότυπο αυτό στις αναπτυγμένες χώρες έχει ανατραπεί¹⁷. Η ζήτηση για εργασία γίνεται περισσότερο ανομοιογενής, τόσο όσον αφορά τις δεξιότητες όσο και τις αμοιβές και γενικότερα τις συνθήκες εργασίας. Παράλληλα, η αγορά εργασίας επεκτείνεται, καθώς αυξάνει ο αριθμός των νεο-εισερχομένων, κυρίως γυναικών αλλά και μεταναστών και νέων. Η εργασιακή ζωή, σε κάθε θέση εργασίας, τείνει να κυριαρχείται από προσωρινότητα και αβέβαιη εξέλιξη. Τα αναγκαστικά διαστήματα εκτός εργασίας δεν αποτελούν εξαίρεση από τον κανόνα της σταθερής απασχόλησης και στην περίπτωση που δεν είναι μικρής χρονικής διάρκειας συνεπάγονται όλο και δυσκολότερη επανένταξη.

Στην Ελλάδα, ειδικότερα, η δομή της αγοράς εργασίας διαφοροποιείται σημαντικά από αυτή της υπόλοιπης Ευρώπης ως προς την ύπαρξη μεγάλων, συγκριτικά, ποσοστών αυτοαπασχόλησης. Αν ληφθεί υπόψη και ο σημαντικός αριθμός των μικρών επιχειρήσεων αυτοαπασχολούμενων ή επιχειρήσεων με 1-2 απασχολούμενους, τότε καθίσταται προφανές ότι οι πιθανότητες κάποιος αυτοαπασχολούμενος να καταστεί άνεργος είναι σημαντικές¹⁸. Σύμφωνα με τα τελευταία δημοσιευμένα στοιχεία της τριμηνιαίας Έρευνας Εργατικού Δυναμικού της ΕΣΥΕ (β' τρίμηνο του 2006), οι αυτοαπασχολούμενοι με και χωρίς προσωπικό ανέρχονται σε 364,6 χιλιάδες και 962,8 χιλιάδες αντίστοιχα (σύνολο 1.327,4 χιλιάδες)

¹⁷ Στις αναπτυγμένες χώρες η παγκοσμιοποίηση της αγοράς έχει, μεταξύ άλλων, ως αποτέλεσμα τη συρρίκνωση της μεταποίησης. Δημιουργούνται θέσεις εργασίας στον τριτογενή τομέα που περιλαμβάνει κυρίως υπηρεσίες όπως π.χ. υψηλής τεχνολογίας υπηρεσίες προς τις επιχειρήσεις ή προς τους επενδυτές (κλάδος συμβούλων, υποστηρικτικών μηχανισμών πληροφορικής, κ.λπ.) μαζί με υπηρεσίες εντάσεως εργασίας σε παραδοσιακές δραστηριότητες, χωρίς να παραβλέπει κανείς και τις υπηρεσίες που σχετίζονται με την ψυχαγωγία, στις οποίες όμως απασχολείται ένα ετερόκλητο ανθρώπινο κεφάλαιο είτε πολύ εξειδικευμένο είτε ανειδίκευτο.

¹⁸ Βλ. Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση 2004 και Εθνικό Σχέδιο Δράσης για Την Κοινωνική Ένταξη 2005-2006, βλ. επίσης Ετήσια Έκθεση του ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, *Η Ελληνική Οικονομία και η Απασχόληση*, σελ. 109 επ.

που αντιστοιχούν στο 29,8% του συνόλου των απασχολούμενων στην Ελλάδα, δηλαδή ένας στους τρεις εργαζομένους είναι αυτοαπασχολούμενος¹⁹. Αν τέλος συνυπολογίσουμε και τους βοηθούς στην οικογενειακή επιχείρηση (291,2 χιλιάδες), τότε το ποσοστό των αυτοαπασχολούμενων φθάνει το 36,3% στο σύνολο των εργαζομένων²⁰.

Η ευελιξία στην αγορά εργασίας αποτυπώνεται σε διάφορα νομοθετικά κείμενα, τα οποία επιχειρούν να ρυθμίσουν το πλαίσιο λειτουργίας της αγοράς, χωρίς ωστόσο να διασφαλίζεται πλήρως η προστασία των ευέλικτα εργαζομένων²¹, όπως αναλύεται στη συνέχεια. Η απόκλιση από το μοντέλο της πλήρους, μόνιμης, εξαρτημένης εργασίας εντοπίζεται σε τέσσερα τουλάχιστον διαφορετικά επίπεδα:

- ως προς το *χρόνο* της απασχόλησης (μερική απασχόληση, εποχιακή απασχόληση, εκ περιτροπής απασχόληση)
- ως προς τη *διάρκεια και τη φύση της συμβατικής σχέσης* με τον εργοδότη (διάφορες μορφές συμβάσεων ορισμένου χρόνου ή έργου ή προσωρινής απασχόλησης ή συμβάσεις παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών)
- ως προς τον *τόπο της απασχόλησης* (εργασία στο σπίτι, φασόν, τηλεργασία)

α. Νέες μορφές απασχόλησης

Η νέα ρευστή εργασιακή πραγματικότητα έχει επιβάλει την ελαστικοποίηση της απασχόλησης όσον αφορά τη διάρκεια των συμβάσεων εργασίας. Η ελαστικοποίηση εκδηλώνεται με την αύξηση των συμβάσεων ορισμένου χρόνου καθώς και του αριθμού των απολύσεων στις συμβάσεις αορίστου χρόνου. Οι αλληπαλλήλες συμβάσεις ορισμένου χρόνου, οι διαλείπουσες συμβάσεις αορίστου

¹⁹ Τριμηνιαία Έρευνα Εργατικού Δυναμικού (2^ο τρίμηνο 2006), Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος (ΕΣΥΕ), Αθήνα, http://www.statistics.gr/gr_tables/S301_SJO_1_TS_Q1_98_Q2_06_2A_Y.pdf Employment in Europe, 2006, Statistical Annex, European Commission (pages 258 and 265). http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/eie/eie2006_annex_en.pdf

²⁰ Τα παραπάνω ποσοστά είναι ακόμα υψηλότερα, αν υπολογίσουμε μόνον τους απασχολούμενους με ηλικία 15-64 ετών. Στην περίπτωση αυτή το ποσοστό των αυτοαπασχολούμενων πλησιάζει το 41%, όταν το αντίστοιχο ποσοστό στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 25 κρατών-μελών είναι μικρότερο του 16%.

²¹ Ενδεικτικά, αναφέρεται ο νόμος 1892/1990, ο οποίος εισάγει την έννοια της μερικής απασχόλησης και της διευθέτησης του χρόνου εργασίας, ο νόμος 2639/1998, ο οποίος ρυθμίζει τους όρους εργασίας των μερικώς απασχολούμενων και των εκ περιτροπής απασχολούμενων και αναφέρεται σε ειδικές μορφές απασχόλησης, φασόν, τηλεργασία, κατ'οίκον απασχόληση, ο νόμος 2527/1997, άρθρο 6, που αποτελεί τροποποίηση του νόμου 2190/1994, και αφορά τις συμβάσεις μίσθωσης έργου στον δημόσιο τομέα, ο νόμος 3250/2004, που ρυθμίζει τις συμβάσεις μερικής απασχόλησης στο Δημόσιο, τους ΟΤΑ και τα ΝΠΔΔ, ο νόμος 2956/2001, που ρυθμίζει τις συμβάσεις προσωρινής απασχόλησης κ.λπ.

χρόνου, η μερική απασχόληση, η εποχιακή εργασία, η απασχόληση σε συγγενικά πρόσωπα, οι συμβάσεις μαθητείας ή εξάσκησης (stage), οι συμβάσεις εργασίας στο πλαίσιο επαγγελματικής κατάρτισης συνεχώς αυξάνονται, με αποτέλεσμα να επιτείνεται και ο ασφαλιστικός κίνδυνος της ανεργίας στους εργαζομένους αυτών των κατηγοριών. Παρά τη σημαντική αύξηση των ελαστικών μορφών απασχόλησης, το ισχύον σύστημα προστασίας των εργαζομένων από την ανεργία παραμένει καθηλωμένο στην εποχή που η σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου αποτελούσε τον κανόνα στις πολιτικές απασχόλησης.

Ο νομοθέτης ρύθμισε τις τακτικές προϋποθέσεις επιδότησης ανεργίας και προέβλεψε ειδικές μειωμένες προϋποθέσεις μόνο για συγκεκριμένες, σαφώς οριζόμενες στον νόμο, κατηγορίες εργαζομένων όπως οι απασχολούμενοι σε εποχιακά επαγγέλματα. Ωστόσο, η συνεχώς μεταβαλλόμενη εργασιακή πραγματικότητα έχει διευρύνει τους στόχους και τα υποκείμενα της προστασίας από την ανεργία, χωρίς η νομοθεσία να παρακολουθεί αυτές τις μεταβολές. Έτσι, πολλοί εργαζόμενοι με συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή βραχύβιες συμβάσεις αορίστου χρόνου, που εναλλάσσουν συχνά περιόδους εργασίας και ανεργίας, χωρίς όμως να μπορούν να χαρακτηρισθούν ως εποχιακοί, αδυνατούν να συγκεντρώσουν τον ασφαλιστικό χρόνο που απαιτείται για την τακτική επιδότηση ανεργίας. Δηλαδή, αδυνατούν να συγκεντρώσουν τις 125 ημέρες εργασίας κατά το τελευταίο 14μηνο πριν από τη λύση της εργασιακής σχέσης τους, αφαιρουμένου του τελευταίου διμήνου, αφού «χάνουν» κάθε φορά τα ένσημα του τελευταίου διμήνου, τα οποία δεν προσμετρώνται σε κάθε νέα επιδότηση ανεργίας²².

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τη νομοθετική μεταρρύθμιση των προϋποθέσεων της τακτικής επιδότησης ανεργίας, ώστε οι προστατευτικές διατάξεις να καλύψουν τις νέες μορφές απασχόλησης και κινητικότητας της εργασίας. Νέες νομοθετικές λύσεις απαιτούνται, ώστε το σύνολο των μισθωτών εργαζομένων, που υφίστανται τη συχνή εναλλαγή περιόδων εργασίας και ανεργίας, να έχει πρόσβαση σε ένα σύστημα προστασίας από την ανεργία, από το οποίο να αποκλείονται μόνο όσοι αντλούν τα εισοδήματά τους αποκλειστικά από ακίνητα ή κινητές αξίες. Η πρόταση αυτή εξειδικεύεται στη συνέχεια στις κατ' ιδίαν ελαστικές μορφές απασχόλησης.

²² Άρθρο 4, Ν. 1545/1985.

ι. Συμβάσεις έργου

Πρόκειται για διαδομένη πλέον μορφή απασχόλησης, η οποία βρίσκεται στα όρια μεταξύ μισθωτής εργασίας και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Τα βασικά εννοιολογικά στοιχεία της σύμβασης έργου - δηλαδή, η συμφωνία για παροχή συγκεκριμένου έργου από τον εργαζόμενο έναντι ανταλλάγματος, χωρίς την άσκηση ελέγχου από τον εργοδότη για τον τρόπο, τον τόπο και τον χρόνο παροχής του συγκεκριμένου έργου - έχουν υποστεί αλλοίωση κατά την εφαρμογή των συμβάσεων στη σύγχρονη αγορά εργασίας, με αποτέλεσμα η σύμβαση έργου να υποκρύπτει δυνητικά σχέση εξαρτημένης εργασίας. Πολύ συχνά οι εργοδότες επιλέγουν τον τύπο της σύμβασης μίσθωσης έργου, προκειμένου να αποφύγουν τις υποχρεώσεις και δεσμεύσεις που συνεπάγεται η απασχόληση μισθωτών, ενώ στην ουσία αξιώνουν την παροχή εξαρτημένης εργασίας. Έτσι, παρόλο που οι απασχολούμενοι με τέτοιες συμβάσεις εργάζονται στην πλειονότητά τους υπό συνθήκες πραγματικής εξάρτησης, συχνά μεταμορφώνονται σε αυτοτελώς απασχολούμενους, υπό την πίεση του εργοδότη, που επιθυμεί με αυτόν τον τρόπο να ελαχιστοποιήσει το κόστος παραγωγής. Ως εκ τούτου, οι επιπτώσεις στην κοινωνικοασφαλιστική προστασία του εργαζόμενου είναι ιδιαίτερα δυσμενείς, αφού η «μεταμόρφωση» του μισθωτού σε αυτοτελώς απασχολούμενο συνεπάγεται την απώλεια προστασίας κατά του κινδύνου του εργατικού ατυχήματος και της ανεργίας²³.

Η διάσταση μεταξύ της συμβατικής μορφής που επιλέγεται από τα μέρη και της πραγματικότητας των όρων παροχής της εργασίας δημιουργεί κενά στην ασφαλιστική προστασία των απασχολούμενων με σύμβαση έργου (υπόθεση 17656/2005). Εντοπίζοντας το πρόβλημα, ο κοινωνικοασφαλιστικός νομοθέτης υιοθέτησε σχετικές προστατευτικές διατάξεις. Έτσι, τα πρόσωπα αυτά υπάγονται στην ασφάλιση του ΙΚΑ, όταν παρέχουν την εργασία τους με συνθήκες που προσομοιάζουν κατά τόπο, τρόπο και χρόνο σε αυτές της εξαρτημένης σχέσης εργασίας, σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγρ. 3 Α.Ν. 1846/1951, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 4 Ν. 1305/1982 και το άρθρο 1 Ν. 1759/1988²⁴ και

²³ Βλ. Α. Πετρόγλου, Π. Πετρόγλου, Ι. Μανιάτη, όπ.π.

²⁴ Βλ. άρθρο 2, παράγρ. 3, του Α.Ν. 1846/1951 του ΙΚΑ, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, «Δι' αποφάσεων του Διοικητικού Συμβουλίου του ΙΚΑ εγκρινόμενων παρά του Υπουργού Εργασίας και δημοσιευομένων δια της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως, δύνανται να υπάγονται εις την ασφάλισιν του παρόντος, είτε δι' άπαντας τους κλάδους είτε δι' ωρισμένους μόνον εξ αυτών, οικονομικώς ασθενείς κατηγορίαι αυτοτελών εργαζομένων προσώπων, στερουμένων επαγγελματικής στέγης. Στην ασφάλισιν του ΙΚΑ, του Ο.Α.Ε.Δ., του Ο.Ε.Κ. και της Εργατικής Εστίας υπάγονται κατά τις διατάξεις των άρθρ. 35 έως και 51 του Κανονισμού Ασφάλισης του

την Υ.Α. Β1/21/21/1334/83, η οποία ορίζει ότι στην ασφάλιση του ΙΚΑ υπάγονται υποχρεωτικά και αυτοδίκαια τα πρόσωπα που παρέχουν την προσωπική εργασία τους κατά κύριο ή συγκύριο επάγγελμα με σύμβαση μίσθωσης έργου σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου ή στο Δημόσιο και Ο.Τ.Α. με συνθήκες από άποψη χρόνου, τρόπου και τόπου απασχόλησης παρόμοιες με αυτές που συναντώνται στις περιπτώσεις μίσθωσης εργασίας. Τα ανωτέρω πρόσωπα δεν υπάγονται στη ασφάλιση του ΙΚΑ, μόνον όταν η εργασία τους παρέχεται για λιγότερες από πέντε ημέρες τον μήνα.

Σύμφωνα με εγκύκλιο του ΙΚΑ, τα ασφαλιστικά όργανα είναι υποχρεωμένα να προβαίνουν στη διερεύνηση των κατά περίπτωση συνθηκών της παρεχόμενης εργασίας²⁵, χωρίς να δεσμεύονται από τυχόν τεκμήρια που έχουν εισαχθεί από ειδικές

Ι.Κ.Α. οι εργολάβοι και υπεργολάβοι οικοδομικών και τεχνικών εργασιών που απασχολούνται αυτοπροσώπως σε εργασίες της παράγρ. 1 του άρθρου 35 του Κανονισμού αυτού, ανεξάρτητα αν προσφέρουν ή όχι εξαρτημένη εργασία έναντι αμοιβής, εφ' όσον δεν υπάγονται στην ασφάλιση του Ταμείου Συντάξεων Μηχανικών και Εργοληπτών Δημοσίων Έργων (Τ.Σ.Μ.Ε.Δ.Ε.). Ο τρόπος αμοιβής των παραπάνω (όπως ημερομίσθιο, κατ' αποκοπή, κατά μονάδα έργου), η τυχόν έκδοση τιμολογίων ή δελτίων παροχής υπηρεσιών, ο τρόπος φορολόγησης της αμοιβής τους, η χρησιμοποίηση δικών τους μηχανημάτων και εργαλείων και τέλος η μεσολάβησή τους στην πρόσληψη και αμοιβή προσώπων απασχολούμενων υπό την επίβλεψη και τις εντολές τους δεν επηρεάζει την κατά τα ανωτέρω ασφάλισή τους στο Ι.Κ.Α. Οι παραπάνω για την ιδιότητα τους αυτήν εξαιρούνται από την ασφάλιση του Τ.Ε.Β.Ε. Επίσης στην ασφάλιση του Ι.Κ.Α., Ι.Κ.Α.-Τ.Ε.Α.Μ., του Ο.Α.Ε.Δ. (ανεργία, λογαριασμός στρατευμένων μισθωτών, διανεμητικός λογαριασμός οικογενειακών επιδομάτων μισθωτών), του Ο.Ε.Κ. και της Εργατικής Εστίας υπάγονται οι παραγωγοί πωλήσεων (πλασιέ), ανεξάρτητα αν συνδέονται με τον εργοδότη τους με σχέση εξαρτημένης εργασίας ή παροχής ανεξαρτήτων υπηρεσιών, εφ' όσον εξυπηρετούν αποκλειστικά μία επιχείρηση και απασχολούνται μέσα ή έξω από αυτήν, αυτοπροσώπως με τη διάθεση των προϊόντων της. Η ασφάλιση χωρεί ανεξάρτητα από τον τρόπο αμοιβής τους (ποσοστά ή μισθός, ή μισθός και ποσοστά), την τυχόν έκδοση τιμολογίων ή δελτίων παροχής υπηρεσιών και τον τρόπο φορολόγησής της". Κατά την υπαγωγήν εις την ασφάλισιν ττοιούτων κατηγοριών ησφαλισμένων δύναται να επιβάλλεται δια Β.Δ/των προκαλουμένων προτάσει των Υπουργών Εσωτερικών και Εργασίας η υποχρέωσις εφοδιασμού τούτων δι' αστυνομικών αδειών ασκήσεως του επαγγέλματος εφ' όσον δεν απαιτούνται τοιαύται βάσει ισχυουσών ετέρων διατάξεων και περιοδικής ανανεώσεως αυτών, ως και η απαγόρευσις της εκδόσεως ή ανανεώσεως των εν λόγω αδειών, εφ' όσον δεν προσάγεται βεβαίωσις του ΙΚΑ περί εκπληρώσεως των έναντι τούτου ασφαλιστικών των υποχρεώσεων. Οι Διευθυνταί και Γενικαί Διευθυνταί, εντεταλμένοι, διευθύνοντες ή συμπράττοντες σύμβουλοι, Διοικηταί Εταιρειών ή συνεταιρισμών ων αι αμοιβαί φορολογούνται κατά την ΣΤ' κατηγορίαν (μισθωτών υπηρεσιών) του φόρου καθαράς προσόδου υπάγονται εις την ασφάλισιν του ΙΚΑ κατά τας διατάξεις του παρόντος. Επίσης, υπάγονται στην ασφάλιση του παρόντος νόμου και πρόσωπα που απασχολούνται ή παρέχουν εργασία ή υπηρεσία με αμοιβή είτε σε φυσικά πρόσωπα, είτε στο Δημόσιο ή σε νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου με οποιαδήποτε άλλη σχέση, εφ' όσον για την απασχόληση, εργασία τους ή υπηρεσία τους αυτή δεν υπάγονται με ρητή διάταξη νόμου στην ασφάλιση άλλου ταμείου κύριας ασφάλισης. Από τα πρόσωπα του προηγουμένου εδαφίου οι απασχολούμενοι με σύμβαση μίσθωσης έργου στο Δημόσιο υπάγονται στην ασφάλιση του Ι.Κ.Α., εφ' όσον εργάζονται με συνθήκες που απαντώνται στις μισθώσεις εργασίας».

²⁵ Εγκύκλιος 81/7.11.2002: «Τα ασφαλιστικά όργανα του ΙΚΑ δε δεσμεύονται στα «τεκμήρια» χαρακτηρισμού κάποιας σχέσης ως μη εξαρτημένης (γνήσια σύμβαση έργου), όπως π.χ. το άρθρο 6 παράγρ. 2 του 2527/97 (δημόσιος τομέας) ή το άρθρο 1 παραγρ. 1 του Ν. 2639

διατάξεις, όπως για παράδειγμα αυτή του άρθρου 6 του Ν. 2527/1997. Ωστόσο, παρόλο που η υπαγωγή των προσώπων αυτών στο ΙΚΑ στηρίζεται στη λογική εξομοίωσης της εργασίας τους με τη μισθωτή εργασία, δεν ασφαρίζονται για τον κλάδο ανεργίας. Συγκεκριμένα, όπως αναφέρει η πιο πάνω εγκύκλιος 81/2002, «*Τα καλυπτόμενα από αυτές τις διατάξεις πρόσωπα ασφαρίζονται μόνο στους κλάδους του ΙΚΑ. Δεν ασφαρίζονται στους φορείς των οποίων τις εισφορές συνεισπράττει το ΙΚΑ (ΟΑΕΔ, ΟΕΚ, ΟΕΕ)*». Συνεπώς, πολλοί εργαζόμενοι με συμβάσεις έργου δεν συγκεντρώνουν τις προϋποθέσεις για να επιδοτηθούν ως άνεργοι, παρά το γεγονός ότι στην πράξη παρέχουν εξαρτημένη εργασία.

Με το άρθρο 1 παράγρ. 2β του Ν.Δ. 78/73 έχουν υπαχθεί στην ασφάλιση του ΙΚΑ οι καθαρίστριες του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ., που αμείβονται με «πάγιες μηνιαίες επιχορηγήσεις», ακόμα κι αν συνδέονται με σύμβαση έργου ή ακόμη κι αν δεν έχουν τον καθαρισμό σαν κύριο επάγγελμα²⁶. Η ασφάλιση των καθαριστριών πραγματοποιείται και με βάση τη διάταξη του άρθρου 4 του Ν. 1305/1982. Στην υπόθεση 16568/2003, εργαζόμενη στο Τεχνικό Επαγγελματικό Λύκειο Ηλιούπολης ως καθαρίστρια με συμβάσεις έργου, βάσει του άρθρου 113 του Ν. 1892/1990²⁷, ζήτησε τη διαμεσολάβηση του ΣΤΠ, για να λάβει επίδομα ανεργίας. Σύμφωνα με το άρθρο 6 του Ν. 2527/1997, «*Ανανέωση ή παράταση της σύμβασης μίσθωσης έργου απαγορεύεται και είναι αυτοδικαίως άκυρη*». Η γνώμη του Συνηγόρου του Πολίτη είναι ότι τέτοιες συμβάσεις έργου, που αφορούν την καθαριότητα σχολείων, δεν μπορεί παρά να καλύπτουν «πάγιες και διαρκείς ανάγκες». Ορθά χαρακτηριζόμενη η σύμβαση ως σχέση εξαρτημένης εργασίας θα επέβαλλε την κάλυψη από τον κίνδυνο της ανεργίας. Η σχέση απασχόλησης που λύθηκε θα έπρεπε, κατά την άποψη της Αρχής, να χαρακτηριστεί με βάση τα κριτήρια της εξαρτημένης εργασίας που παγίως ακολουθούνται από τη νομολογία των δικαστηρίων αλλά και από την πρακτική της διοίκησης και ιδίως του ΙΚΑ στις υποθέσεις επιβολής εισφορών με βάση το παραπάνω

(ιδιωτικός τομέας), αλλά είναι υποχρεωμένα να ερευνούν τα πραγματικά στοιχεία της παρεχόμενης εργασίας, τα οποία αποτελούν καθοριστικά στοιχεία για την κρίση τους».

²⁶ Κ. Κρεμαλή, *Η κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων. Διαμορφωτικές επιδράσεις Εργατικού Δικαίου*, Αθήνα, 1982, σελ. 163.

²⁷ «Ο καθαρισμός των σχολείων της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης γίνεται από καθαρίστριες που εκτελούν το έργο αυτό με σύμβαση μίσθωσης έργου, η οποία συνάπτεται μεταξύ του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και καθεμιάς από αυτές και καλύπτει ένα διδακτικό έτος. Οι συμβάσεις αυτές υπογράφονται από τον αντίστοιχο νομάρχη και από την κάθε καθαρίστρια και προβλέπουν αμοιβή ανά αίθουσα το ετήσιο ύψος της οποίας προσδιορίζεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και Οικονομικών η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως».

αναφερόμενο τεκμήριο για την υπαγωγή στην ασφάλιση του ΙΚΑ²⁸. Για την κάλυψη των περιπτώσεων αυτών επιβάλλεται η ερμηνεία και εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας να ακολουθήσει την πάγια νομολογία, ώστε να καλύπτονται από τον κίνδυνο ανεργίας όσοι απασχολούνται με συμβάσεις φερόμενες ως συμβάσεις έργου, εφόσον καλύπτουν πάγιες και λειτουργικές ανάγκες του εργοδότη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει την ανάγκη αποσαφήνισης της ασφαλιστικής νομοθεσίας, σε ό,τι αφορά τον χαρακτηρισμό των σχέσεων εργασίας ως εξαρτημένης ή ανεξάρτητης, προκειμένου οι απασχολούμενοι με συμβάσεις έργου να υπάγονται στην ασφάλιση κατά του κινδύνου της ανεργίας, εφόσον καλύπτουν πάγιες και λειτουργικές ανάγκες του εργοδότη.

Σε κάθε περίπτωση, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τα πρόσωπα που παρέχουν την προσωπική τους εργασία κατά κύριο ή συγκύριο επάγγελμα με σύμβαση μίσθωσης έργου σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου ή στο Δημόσιο και ΟΤΑ με συνθήκες από άποψη χρόνου, τρόπου και τόπου απασχόλησης παρόμοιες με αυτές που συναντώνται στις περιπτώσεις μίσθωσης εργασίας και ασφαρίζονται υποχρεωτικά και αυτοδίκαια στο ΙΚΑ – ΕΤΑΜ βάσει της ΥΑ Β1/21/21/1334/83, να υπάγονται και στην ασφάλιση του κλάδου ανεργίας.

ii. Εποχιακή απασχόληση

Ειδικές ρυθμίσεις προβλέπονται για τους εποχιακά απασχολούμενους. Ο νομοθέτης έλαβε υπόψη το γεγονός ότι μεγάλο τμήμα του εργατικού δυναμικού της χώρας απασχολείται σε εκμεταλλεύσεις της γεωργίας, της αλιείας, του τουρισμού, στην κατασκευή ή εμπορία εποχιακών ειδών. Η απασχόληση σε αυτούς τους τομείς μπορεί να είναι σταθερά επαναλαμβανόμενη ή περιστασιακή, πάντοτε όμως περιοδική, με διάρκεια ορισμένων μηνών, με αποτέλεσμα οι απασχολούμενοι σε αυτές τις δραστηριότητες να μένουν εκτός εργασίας για μεγάλο τμήμα του χρόνου.

²⁸ Όπως έχει υποστηριχθεί, με αφορμή ανάλογο ζήτημα που προέκυψε για τον χαρακτηρισμό των συμβάσεων ορισμένου χρόνου, ο χαρακτηρισμός των εννόμων σχέσεων από τον νομοθέτη, στερεί από τον δικαστή την αντίστοιχη εξουσία, η οποία και του ανήκει εκ του Συντάγματος βλ. Α. Καζάκου, «Έκτακτο προσωπικό του δημόσιου τομέα», στο Α. Καζάκου, *Το εργατικό δίκαιο στην πράξη. Μελέτες συλλογικού και ατομικού Εργατικού Δικαίου*, Αθήνα, 1998, σελ. 365 επ.

Σύμφωνα με την παράγρ. 2, του άρθρου 4, του Ν.1545/1985, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 24 του Ν.1836/1989 «*αρκούν 100 ημερομίσθια προκειμένου για: α) [...], β) τους απασχολούμενους σε τουριστικά και άλλα εποχιακά επαγγέλματα, για τους οποίους μετά τη δεύτερη περίοδο απασχόλησης ως χρονικό διάστημα υπολογισμού των ημερομισθίων λαμβάνεται υπόψη το δωδεκάμηνο πριν από τη λύση της σχέσης εργασίας χωρίς να αφαιρούνται τα ημερομίσθια του τελευταίου διμήνου. [...]. Για την εφαρμογή της διάταξης αυτής, ως εποχιακή θεωρείται η εργασία που παρέχεται σε επιχειρήσεις, εκμεταλλεύσεις, υποκαταστήματα ή παραρτήματα επιχειρήσεων, οι οποίες από τη φύση τους, τις καιρικές ή ιδιαίτερες συνθήκες ή λόγω των χρησιμοποιούμενων πρώτων υλών, λειτουργούν κατά ημερολογιακό έτος για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο από 2 και μικρότερο από 9 μήνες [...]*».

Η παραπάνω διάταξη εισάγει μειωμένες χρονικές προϋποθέσεις για την επιδότηση ανεργίας των εποχιακά εργαζομένων, αναγνωρίζοντας έτσι την ανάγκη διευρυμένης προστασίας της κατηγορίας αυτής εργαζομένων. Ωστόσο, η διάταξη αυτή χρήζει περαιτέρω σχολιασμού για τον εξής λόγο: ο νομοθέτης, προβαίνοντας σε νομοθετικό ορισμό της έννοιας της εποχιακής εργασίας, δεν επικεντρώνεται στις ιδιαιτερότητες της σύμβασης και στη φύση της απασχόλησης του εποχιακά εργαζομένου²⁹. Αντίθετα, ορίζει την εποχιακή εργασία σε συνάρτηση με τη φύση της δραστηριότητας του εργοδότη, χρησιμοποιώντας, μάλιστα, σωρευτικά τρία κριτήρια: α) η δραστηριότητα του εργοδότη θα πρέπει να έχει οργανωθεί με τη μορφή της επιχείρησης³⁰, β) η επιχείρηση λόγω της φύσης της, των καιρικών ή ιδιαίτερων συνθηκών ή λόγω των χρησιμοποιούμενων πρώτων υλών θα πρέπει να λειτουργεί για

²⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 1 «Ορισμοί», του ΚΑΝ 1408/71 του Συμβουλίου, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας, ως «εποχιακά εργαζόμενος» νοείται κάθε μισθωτός ο οποίος μεταβαίνει στο έδαφος κράτους μέλους άλλου απ' εκείνο όπου κατοικεί, για να εκτελέσει, για λογαριασμό επιχείρησης ή εργοδότη του Κράτους αυτού, εργασία εποχιακού χαρακτήρα, η διάρκεια της οποίας δεν δύναται σε καμιά περίπτωση να υπερβαίνει τους οκτώ μήνες, εφ' όσον διαμένει προσωρινά στο έδαφος του Κράτους αυτού κατά την διάρκεια της εργασίας του- ως εργασία εποχιακού χαρακτήρα πρέπει να νοείται η εργασία που εξαρτάται από την διαδοχή των εποχών και επαναλαμβάνεται αυτόματα κάθε έτος. Σύμφωνα με τη νομολογία εποχιακή εργασία είναι η εργασία που προκύπτει κατά συγκεκριμένη χρονική περίοδο (εποχή έτους) είτε η εργασία αυτή προσφέρεται σε εποχιακή επιχείρηση είτε όχι. Βλ. ΕφΑθ 7667/2005, ΕΕργΔ, 2006, σελ. 1336.

³⁰ «Ως επιχείρηση θεωρείται η οικονομική οντότητα που συντίθεται από ένα σύνολο οργανωμένων πόρων με σκοπό την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας είτε κύριας είτε δευτερεύουσας», Ι. Κουκιάδη, *Εργατικό Δίκαιο, Ατομικές εργασιακές σχέσεις και το δίκαιο της ευελιξίας της εργασίας*, Γ' Έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2005, σελ. 320.

συγκεκριμένο χρονικό διάστημα κατ' έτος, και γ) το χρονικό αυτό διάστημα θα πρέπει να κυμαίνεται μεταξύ δύο και εννέα μηνών.

Η σύνδεση της εποχιακής απασχόλησης του εργαζομένου με τη φύση της δραστηριότητας του εργοδότη δημιούργησε προβλήματα κατά την εφαρμογή της από τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ. Ένα σημαντικό πρόβλημα αποτέλεσαν οι επιχειρήσεις που λειτουργούν για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των εννέα μηνών, αλλά λόγω της φύσης της δραστηριότητας τους ή λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών εντός των οποίων λειτουργούν, μειώνουν το προσωπικό τους κατά το διάστημα της μειωμένης παραγωγικότητας. Επειδή οι παραπάνω επιχειρήσεις δεν εμπίπτουν στην έννοια της εποχιακής επιχείρησης κατά το νομοθετικό ορισμό του άρθρου 4, του Ν. 1545/1985, ο ΟΑΕΔ διεύρυνε με εγκύκλιο οδηγία τον νομοθετικό ορισμό, σχετικά με το ποια θεωρείται εποχιακή εργασία.

Στην υπ' αρ. 118454/1989 εγκύκλιό του ΟΑΕΔ, ορίζεται ότι *«ως εποχιακές θεωρούνται και οι επιχειρήσεις οι οποίες κατά το διάστημα της λειτουργίας τους που υπερβαίνει τους εννέα μήνες, διατηρούν κατά μέγιστο όριο το 25% του μέσου όρου του προσωπικού που απασχόλησαν στο δμηνο»*. Σχετικά με την εγκύκλιο εντοπίζονται δύο προβλήματα. Πρώτον, η διάταξη του άρθρου 4 Ν. 1545/1985 δεν παρέχει νομοθετική εξουσιοδότηση στα διοικητικά όργανα να ρυθμίσουν ειδικότερες ή άλλες μορφές εποχιακής εργασίας. Η διεύρυνση του ορισμού της εποχιακής επιχείρησης με την προσθήκη νέας κατηγορίας δεν είναι συνεπώς νομικά δυνατή με κανονιστική πράξη, πολλώ μάλλον με την έκδοση εγκυκλίου. Ως εκ τούτου η σχετική εγκύκλιος πρέπει να καταργηθεί³¹. Δεύτερον, μπορεί μεν η προσθήκη νέας κατηγορίας εποχιακής εργασίας να καθιστά ευνοϊκότερη τη ρύθμιση και να ενσωματώνει περιπτώσεις που πιθανόν ο νομοθέτης αγνοούσε κατά τη θέσπιση της διάταξης, ωστόσο η οριοθέτηση που τίθεται με την εγκύκλιο είναι άκαμπτη και πλήττει ιδιαίτερα τους εργαζομένους σε μικρές επιχειρήσεις. Εάν το διατηρούμενο προσωπικό ξεπερνά το ποσοστό του 25%, τότε η επιχείρηση τεκμαίρεται ότι δεν είναι εποχιακή, ανεξάρτητα από τη φύση της δραστηριότητάς της ή από το αν ο

³¹ Οι εγκύκλιοι εκδίδονται από τους ιεραρχικά προϊσταμένους των υπηρεσιακών τμημάτων και αφορούν κυρίως στην ενιαία εφαρμογή ενός ορισμένου νόμου και στον τρόπο άσκησης της διακριτικής ευχέρειας. Ουσιαστικά, επαναλαμβάνουν, σχολιάζουν και επεξηγούν τις διατάξεις των νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων και παρέχουν οδηγίες για τον τρόπο εφαρμογής τους. Οι εγκύκλιοι δεν θέτουν αντικειμενικό δίκαιο, αντιθέτως επιτρέπονται μόνο μέσα στα όρια που θέτουν οι κανόνες δικαίου. Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2005, σελ. 121, υποσημ. 36 και Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1997, σελ. 476.

συγκεκριμένος υπάλληλος που ζητάει το επίδομα απασχολείται εποχιακά, δηλαδή μόνο για το διάστημα που εμπίπτει στο 9μηνο.

Άλλο σημαντικό πρόβλημα που ανέκυψε κατά την εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 4 Ν. 1545/1985 από τον ΟΑΕΔ αφορά επιχειρήσεις των οποίων κάποιος ή κάποιοι κλάδοι λειτουργούν εποχιακά. Σε υπόθεση που διερευνήθηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη, εργαζόμενη σε κλάδο επιχείρησης, το αντικείμενο του οποίου συνδεόταν στενά με τον τουρισμό, στερήθηκε του επιδόματος ανεργίας, επειδή η επιχείρηση δεν μπορούσε να χαρακτηριστεί ως εποχιακή σύμφωνα με τα κριτήρια του νόμου και της υπ' αρ. 118454/1989 εγκυκλίου του ΟΑΕΔ.

Στην υπόθεση 5261/2004, εργαζόμενη με συμβάσεις ορισμένου χρόνου σε επιχείρηση ενοικίασης αυτοκινήτων στη Μύκονο δεν θεωρήθηκε εποχιακά εργαζόμενη και δεν επιδοτήθηκε με τις ευνοϊκές προϋποθέσεις των εποχιακών. Η αίτησή της απορρίφθηκε με την αιτιολογία ότι εντός του κρισίμου 14μήνου η ενδιαφερόμενη είχε πραγματοποιήσει μόνον 85 ημέρες ασφάλισης και συνεπώς δεν πληρούσε τις ασφαλιστικές προϋποθέσεις του νόμου. Κι αυτό, διότι η επιχείρηση εκτός από τον κλάδο ενοικίασης, που λειτουργούσε τους καλοκαιρινούς μήνες του χρόνου, διατηρούσε και συνεργείο επισκευής των ενοικιαζομένων αυτοκινήτων. Το συνεργείο υπολειπορούσε καθ' όλη τη διάρκεια του έτους απασχολώντας μόνο τέσσερα άτομα, διατηρώντας όμως έτσι αριθμό υπαλλήλων που ξεπερνούσε το 25% του μέσου όρου του ολιγάριθμου προσωπικού της επιχείρησης. Ωστόσο, η ενδιαφερόμενη εργαζόταν στον κλάδο των ενοικιάσεων, και όχι στον κλάδο των επισκευών, ως προς τον οποίο η επιχείρηση συνέχιζε τη λειτουργία της καθ' όλη τη διάρκεια του χειμώνα. Παρόλο που η συγκεκριμένη επιχείρηση δεν μπορούσε να χαρακτηριστεί ως εποχιακή σύμφωνα με τα κριτήρια του νόμου, η θέση της Αρχής ήταν ότι η αιτούσα εργαζόταν εποχιακά και θα έπρεπε να επιδοτηθεί με τις μειωμένες προϋποθέσεις ασφάλισης του άρθρου 4 Ν. 1545/1985.

Στην υπόθεση 23935/2002, εργαζόμενος στη Δημοτική Επιχείρηση Ανάπτυξης Ραφήνας (ν.π.ι.δ.) δεν θεωρήθηκε ως εποχιακός εργαζόμενος, παρόλο που απασχολείτο με συμβάσεις ορισμένου χρόνου από τον Απρίλιο έως τον Οκτώβριο κάθε έτους στην εκμετάλλευση των δημοτικών χώρων στάθμευσης. Η Δημοτική Επιχείρηση λειτουργούσε μεν όλο τον χρόνο εκτελώντας έργα υποδομής, όμως οι χώροι στάθμευσης δεν λειτουργούσαν κατά τη διάρκεια του χειμώνα, με αποτέλεσμα οι 15 και πλέον εργαζόμενοι αυτού του κλάδου της επιχείρησης να εγγράφονται στα μητρώα του ΟΑΕΔ ως άνεργοι. Ο εργαζόμενος που προσέφυγε στον ΣτΠ δεν συγκέντρωνε τις ασφαλιστικές προϋποθέσεις των 125 ημερών κατά το τελευταίο

14μηνο, αφαιρουμένου του τελευταίου διμήνου και έχανε την επιδότηση ανεργίας. Παρότι προσκόμιζε έγγραφη βεβαίωση του εργοδότη του για τον καθαρά εποχιακό χαρακτήρα του συγκεκριμένου κλάδου της επιχείρησης, δεν μπορούσε να επιδοτηθεί ούτε με τις μειωμένες προϋποθέσεις των εποχιακών εργαζομένων, καθώς η Δημοτική Επιχείρηση δεν μπορούσε να χαρακτηριστεί ως εποχιακή σύμφωνα με τα κριτήρια του νόμου.

Προβλήματα ανέκυψαν επίσης με αυτούς που εργάζονταν μεν εποχιακά, δεν είχαν απασχοληθεί όμως για δύο *συνεχείς* περιόδους απασχόλησης (σεζόν) σε εποχιακή επιχείρηση. Στην υπόθεση 12811/2003, εργαζόμενη ως τομεάρχης δακοκτονίας με συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση από το 1996, διαμαρτυρήθηκε στον ΣΤΠ, επειδή ο ΟΑΕΔ απέρριψε το 2003 αίτημά της για επιδότηση ανεργίας με τις ευνοϊκές διατάξεις των εποχιακών εργαζομένων, παρόλο που στο παρελθόν είχε κατ' επανάληψη επιδοτηθεί ως εργαζόμενη σε εποχιακή εκμετάλλευση. Η απορριπτική κρίση του ΟΑΕΔ είχε ως πραγματική βάση την παραδοχή ότι η εν λόγω ασφαλισμένη είχε εργαστεί εποχιακά πριν την τελευταία αίτηση επιδότησής της μόνο για μία περίοδο απασχόλησης (σεζόν). Συγκριμένα, ο ΟΑΕΔ θεώρησε ότι η ενδιαφερομένη δεν είχε δικαίωμα να επιδοτηθεί λόγω ανεργίας ως εργασθείσα σε εποχιακή επιχείρηση, *«καθότι από τη διατύπωση του άρθρου 24 του Ν. 1836/89, η οποία επαναλαμβάνει τη διατύπωση του άρθρου 4 παράγρ. 2 του Ν. 1545/1985 ("μετά την δεύτερη περίοδο απασχόλησης") αλλά και την εγκύκλιο 103872/21.11.85 η οποία ερμηνεύει θέματα εποχικότητας, έχει γίνει δεκτό ότι απαιτούνται δύο συνεχείς σαιζόν απασχόλησης σε εποχιακή δραστηριότητα για να ληφθεί υπόψη από την Υπηρεσία μας το 12μηνο, προϋπόθεση όμως που δεν συνέτρεχε στην περίπτωση της εν λόγω ασφαλισμένης»*.

Ωστόσο, από το γράμμα της διάταξης του άρθρου 24 του Ν. 1836/89 δεν προκύπτει ως προϋπόθεση να είναι οι περίοδοι απασχόλησης συνεχείς προκειμένου να μπορεί να εφαρμοστεί η ειδική ρύθμιση για το 12μηνο, όπως θα προέκυπτε π.χ. αν αναφερόταν *«μετά τη δεύτερη συνεχή περίοδο απασχόλησης»*. Περαιτέρω, η αποδοχή μιας τέτοιας, πέραν του γράμματος του νόμου, προϋπόθεσης δεν φαίνεται συμβατή με τον σκοπό της εν λόγω διάταξης, που είναι η ευνοϊκή μεταχείριση των εποχιακά εργαζομένων τόσο με τη θέσπιση μικρότερου απαιτούμενου αριθμού ημερομισθίων για τη θεμελίωση δικαιώματος επιδότησης λόγω ανεργίας όσο και - για αυτούς που απασχολήθηκαν δεύτερη και πλέον σεζόν - με τη σύντμηση της περιόδου

αναφοράς για τον χρόνο υπολογισμού αυτών³². Αυτή η διασταλτική ερμηνεία, εκτός του ότι αντίκειται ευθέως στο γράμμα του νόμου, περιορίζει σε τέτοιο βαθμό την πρόσβαση στην ασφαλιστική παροχή που ουσιαστικά την ακυρώνει.

Στις παραπάνω αιτιάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, η διοίκηση του ΟΑΕΔ απάντησε³³ ότι, εάν οι δύο περίοδοι απασχόλησης δεν χρειάζεται να είναι συνεχείς, τότε *«ένας δυσανάλογα μεγάλος αριθμός ασφαλισμένων, οι οποίοι εντελώς περιστασιακά θα απασχολούνταν και σε εποχικές εργασίες»*, θα θεμελιώνει δικαίωμα στην ευνοϊκή ρύθμιση των εποχικά απασχολούμενων. *«Αντιθέτως η πρόθεση του νομοθέτη αφορά την κατηγορία των μισθωτών που απασχολούνται πραγματικά και κατά κάποιο τρόπο σταθερά στον κλάδο των εποχικά απασχολούμενων και οι οποίοι, από τη φύση της δραστηριότητάς τους δεν έχουν τη δυνατότητα να πραγματοποιήσουν τις ημέρες εργασίας που απαιτούνται για τους κοινούς ασφαλισμένους»*. Η απάντηση του ΟΑΕΔ φανερώνει αφενός ότι ο κατεξοχήν κρατικός οργανισμός για την απασχόληση αντιμετωπίζει το πρόβλημα της ανεργίας με κριτήριο των αριθμό των δυνητικά δικαιούχων (*ένας δυσανάλογα μεγάλος αριθμός θα θεμελιώνει δικαίωμα*), αφετέρου ότι εξακολουθεί, παρά τις σοβαρές αλλαγές στο μοντέλο της εργασίας, να απαιτεί για την υπαγωγή στην ασφάλιση ανεργίας ποσότητα της παρεχόμενης εργασίας και σταθερότητα της απασχόλησης του ασφαλισμένου (*των μισθωτών που απασχολούνται πραγματικά και κατά κάποιον τρόπο σταθερά*). Η αντίληψη αυτή θέτει εκτός ασφαλιστικής προστασίας ένα μεγάλο μέρος των εργαζομένων που απασχολούνται σε άτυπες μορφές απασχόλησης, σε μορφές εργασίας που δεν παρουσιάζουν συνέχεια και σταθερότητα και αμείβονται με μειωμένες αμοιβές.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι ο ισχύων νομοθετικός ορισμός της εποχικής εργασίας, έτσι, μάλιστα, όπως έχει συνδεθεί αποκλειστικά με τη δραστηριότητα του εργοδότη και καθόλου με τη φύση της απασχόλησης του εργαζομένου, αδυνατεί να επιτύχει το στόχο του. Αδυνατεί, δηλαδή, να εξασφαλίσει αυτή την κατηγορία των εργαζομένων έναντι της επέλευσης του κινδύνου της ανεργίας. Η ρύθμιση δεν

³² Πράγματι, με την εφαρμογή μιας τέτοιας προϋπόθεσης περιορίζεται δυσανάλογα το δεύτερο σκέλος της ως άνω ευνοϊκής μεταχείρισης: κάποιος που απασχολείται μόνιμα σε εποχικές επιχειρήσεις και που δεν εργάστηκε την αμέσως προηγούμενη σεζόν, για να θεμελιώσει δικαίωμα επιδότησης λόγω ανεργίας, θα πρέπει να έχει εργαστεί τουλάχιστον έξι (6) μήνες (τη στιγμή που ο νόμος θέτει κατώτατο χρονικό όριο για μια σεζόν τους δύο μήνες) δεδομένου ότι δεν θα έχει πραγματοποιήσει ημερομίσθια τους δύο μήνες που προηγούνται του 12μήνου πριν την απόλυσή του – οπότε και θα μπορούσε ενδεχομένως να συμπληρώσει τα απαιτούμενα ημερομίσθια στο τελευταίο 14μηνο αφαιρουμένων των δύο τελευταίων μηνών.

³³ Έγγραφο υπ' αρ. πρωτ. Β126457/13-10-2004 της Διεύθυνσης Ασφάλισης του ΟΑΕΔ.

καθίσταται περισσότερο αποτελεσματική με την έκδοση εγκυκλίων, δηλαδή εσωτερικών εγγράφων της διοίκησης, εκ μέρους του ΟΑΕΔ, που ουδεμία νομική δεσμευτικότητα έχουν έναντι των διοικουμένων, όταν μάλιστα εκδίδονται χωρίς να υπάρχει σχετική κανονιστική πράξη που ρυθμίζει ειδικότερες περιπτώσεις κατ' εξουσιοδότηση νόμου³⁴.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τη νομοθετική μεταρρύθμιση της σχετικής διάταξης του άρθρου 4 του Ν. 1545/1985, κατά τρόπο ώστε η εποχιακή απασχόληση να συναρτάται κυρίως με την εργασία που παρέχεται κατά συγκεκριμένη χρονική περίοδο (εποχή έτους) από τον εργαζόμενο και λιγότερο με τον τρόπο οργάνωσης της δραστηριότητας του εργοδότη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την ανάκληση της υπ' αρ. 118454/1989 εγκυκλίου του ΟΑΕΔ που διεύρυνε χωρίς σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση, τον ορισμό της εποχιακής εργασίας και για τις επιχειρήσεις που λειτουργούν πέραν των 9 μηνών και διατηρούν μέχρι του 25% του μέσου όρου του προσωπικού τους. Επίσης, προτείνει τη νομοθετική ρύθμιση των περιπτώσεων που τυχόν θα θιγούν από την άμεση κατάργηση της εγκυκλίου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την έκδοση εγκυκλίου με την οποία να αποσαφηνίζεται ότι για τη θεμελίωση δικαιώματος σε επιδότηση ανεργίας κατά τις ευνοϊκές διατάξεις των εποχιακά εργαζομένων δεν απαιτείται οι περίοδοι εποχιακής απασχόλησης να είναι συνεχείς.

iii. Απασχόληση καθηγητών-εκπαιδευτικών

Χαρακτηριστική ως προς την απώλεια ασφαλιστικού χρόνου και τη συνακόλουθη ελλιπή προστασία από την ανεργία είναι η κατηγορία των καθηγητών – εκπαιδευτικών, όπως αναλύεται στη συνέχεια.

Ιδιαίτερη κατηγορία αποτελούν οι καθηγητές που εργάζονται με συμβάσεις ορισμένου ή αορίστου χρόνου στον τομέα της εκπαίδευσης: α) σε σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ως ωρομίσθιοι, αναπληρωτές κ.λπ., β) σε εκπαιδευτικά ιδρύματα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ως συμβασιούχοι ορισμένου χρόνου των

³⁴ Η εγκύκλιος εξαντλεί τη δεσμευτική ισχύ της εντός του πλαισίου της διοίκησης. Η αδικαιολόγητη παράβασή της μπορεί μεν να έχει πειθαρχικές συνέπειες ή συνέπειες για την εξέλιξη του υπαλλήλου, αναπτύσσει επομένως *εσωτερική νομική δεσμευτικότητα*, αλλά στερείται της *άμεσης εξωτερικής νομικής δεσμευτικότητας* έναντι των ιδιωτών, που έχει η κανονιστική πράξη της διοίκησης. Βλ. Π. Δαγτόγλου, *όπ.π.*, σελ. 77.

ΑΕΙ, ΤΕΙ, κ.λπ., γ) στον ιδιωτικό τομέα ως καθηγητές φροντιστηρίων. Η διάρκεια της απασχόλησης των εργαζομένων αυτών είναι μικρότερη του έτους και σε ορισμένες περιπτώσεις μικρότερη των εννέα μηνών. Οι εργαζόμενοι αυτοί υποβάλλουν κάθε καλοκαίρι αίτηση επιδότησης ανεργίας, η οποία όμως συχνά απορρίπτεται, δεδομένου ότι δεν συμπληρώνουν τις χρονικές προϋποθέσεις ασφάλισης των 125 ημερών κατά το τελευταίο 14μηνο, αφαιρουμένου του τελευταίου διμήνου.

Οι καθηγητές δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν ως εποχιακοί, βάσει της σχετικής διάταξης, αφού οι εργοδότες που τους απασχολούν δεν εμπίπτουν στα κριτήρια του νόμου για τον χαρακτηρισμό της επιχείρησής τους ως εποχιακής, τόσο από άποψη χρόνου λειτουργίας, όσο και λόγω της φύσεως της εκπαιδευτικής δραστηριότητας. Ωστόσο, το καθεστώς των εργασιακών σχέσεων στον χώρο αυτό της οικονομίας προσιδιάζει σε αυτό των εποχιακά εργαζομένων. Αν και η εκπαίδευση δεν είναι από τη φύση της εποχιακή δραστηριότητα, οι εργοδότες ασκούν την αντίστοιχη δραστηριότητα με όρους που, ως προς το εργασιακό καθεστώς των καθηγητών, παρουσιάζει σημαντικές ομοιότητες με την εποχιακή απασχόληση, με σημαντικό αντίκτυπο στην κατάσταση των εργαζομένων. Έτσι, ενώ οι καθηγητές αντιμετωπίζονται από τους εργοδότες τους ως οιονεί εποχιακοί εργαζόμενοι, ο ΟΑΕΔ δεν τους επιδοτεί ως προς τον κίνδυνο της ανεργίας με τις μειωμένες προϋποθέσεις των εποχιακών εργαζομένων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει χειριστεί αναφορές εκπαιδευτικών, οι οποίοι δεν δικαιούνται επιδότησης, διότι δεν συμπληρώνουν τον απαραίτητο αριθμό ημερομισθίων. Στην υπόθεση 903/2003, καθηγήτρια αγγλικής φιλολογίας, ωρομίσθια σε Ινστιτούτο Επαγγελματικής Κατάρτισης και στη Ναυτική Ακαδημία Πρέβεζας, δεν επιδοτήθηκε από τον ΟΑΕΔ γιατί δεν συμπλήρωνε τα απαραίτητα 125 ημερομίσθια, αφαιρουμένων των δύο τελευταίων μηνών. Στην υπόθεση 11585/2003, ασφαλισμένη εκπαιδευτικός λόγω της συχνής εναλλαγής περιόδων εργασίας και ανεργίας αδυνατούσε να συμπληρώσει τις προϋποθέσεις ασφάλισης που θέτει ο νόμος, επειδή ουσιαστικά «έχανε» κάθε φορά τον ασφαλιστικό χρόνο του τελευταίου διμήνου της περιόδου αναφοράς (14μήνου), αφού το τελευταίο δίμηνο δεν προσμετράται για την εκ νέου επιδότηση.

Ο Συνήγορος του Πολίτη σε σχετικό έγγραφό του προς τον ΟΑΕΔ³⁵ συμφώνησε ότι κατά τις ισχύουσες διατάξεις ο κανόνας αυτός δεν εφαρμόζεται μόνο για το δίμηνο που προηγείται της τελευταίας λήξης της εργασιακής σχέσης, αλλά και για τα τυχόν προηγούμενα δίμηνα, τα οποία αν και περιλαμβάνονται στην εν λόγω

³⁵ Έγγραφο υπ' αρ. πρωτ. 11585/03/19-05-2004.

περίοδο αναφοράς (14μηνο), χρησιμοποιήθηκαν στον «μηχανισμό» της ασφάλισης ανεργίας για τη θεμελίωση του δικαιώματος σε προηγούμενες περιόδους επιδότησης. Έτσι, όμως, όσο συχνότερα ένας ασφαλισμένος απολυθεί και επαναπροσληφθεί στη διάρκεια της 14μηνης περιόδου αναφοράς, τόσο περισσότερα δίμηνα χάνει και δυσκολότερα μπορεί να συμπληρώσει τις προϋποθέσεις ασφάλισης που θέτει ο νόμος.

Για να αποφεύγεται η απώλεια του ασφαλιστικού αυτού χρόνου, ο νομοθέτης ρύθμισε διαφορετικά τον τρόπο υπολογισμού των προϋποθέσεων ασφάλισης μόνο για τους εποχιακά εργαζομένους, δηλαδή για μια κατηγορία εργαζομένων, των οποίων ο εργασιακός βίος παρουσιάζει συχνές εναλλαγές εργασίας και ανεργίας. Στην περίπτωση των εποχιακά εργαζομένων, ο νομοθέτης προέβλεψε τον συνυπολογισμό και του τελευταίου διμήνου πριν από τη λήξη της σύμβασης εργασίας. Ωστόσο, για τους εργαζομένους της κατηγορίας αυτής, η απώλεια της θέσης εργασίας και, σε μικρότερο βαθμό της επαναπροσλήψης είναι προβλεπόμενη και ακολουθεί τους ρυθμούς της εποχιακής δραστηριότητας της επιχείρησης, πράγμα που δεν συμβαίνει όταν η διακεκομμένη απασχόληση είναι αποτέλεσμα συχνών απολύσεων και επαναπροσλήψεων ή συμβάσεων ορισμένου χρόνου που συνάπτονται σε επιχειρήσεις των οποίων η δραστηριότητα δεν χαρακτηρίζεται από εποχικότητα.

Πράγματι, η εργασία των καθηγητών ή παρεμφερών κλάδων δεν είναι εποχιακή. Ωστόσο, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε στον ΟΑΕΔ ότι η επίταση του ασφαλιστικού κινδύνου της ανεργίας στη κατηγορία αυτών των εργαζομένων είναι ακόμη μεγαλύτερη σε σχέση με την εποχιακή απασχόληση· αφενός διότι η απώλεια της θέσης εργασίας είναι λιγότερο προβλέψιμη (στις συμβάσεις αορίστου χρόνου), αφετέρου διότι η αβεβαιότητα για την πρόσβαση σε νέα θέση απασχόλησης είναι εντονότερη. Η ίδια ratio που δικαιολογεί την απόκλιση του άρθρου 4, παράγρ. 2, του Ν. 1545/1985, ως προς τον συνυπολογισμό του τελευταίου διμήνου για την επιδότηση των εποχιακά εργαζομένων, ισχύει και για τους άνεργους που έχασαν τη θέση εργασίας τους για λόγους που δεν συνδέονται με την εποχικότητα, αλλά ανάγονται εν πολλοίς στην ελαστικοποίηση της απασχόλησης στη σύγχρονη αγορά εργασίας. Υπό τις παρούσες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, όπου η αγορά εργασίας στον ευρύτερο χώρο της παιδείας καθίσταται ολοένα και περισσότερο ελαστική, τίποτα δεν δικαιολογεί την ευνοϊκότερη, ως προς την προστασία κατά του κινδύνου της ανεργίας, αντιμετώπιση των εργαζομένων σε εποχιακές επιχειρήσεις έναντι των καθηγητών.

Οι καθηγητές – εκπαιδευτικοί αποτελούν ιδιαίτερη κατηγορία εργαζομένων, που υφίστανται την ελαστικότητα της σύγχρονης αγοράς εργασίας. Ενώ η εργασία τους δεν χαρακτηρίζεται από εποχικότητα, οι ίδιοι αντιμετωπίζονται ως οιονεί εποχιακοί εργαζόμενοι, με αποτέλεσμα να απολύονται και να επαναπροσλαμβάνονται με συχνότητα τέτοια, που αδυνατούν να συγκεντρώσουν τις αυξημένες χρονικές προϋποθέσεις της τακτικής επιδότησης ανεργίας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, θεωρώντας αναγκαία την προσαρμογή των προϋποθέσεων επιδότησης των ανέργων στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς εργασίας, προτείνει:

- *Γενικά, οι καθηγητές που στην πράξη απασχολούνται με αλληπάλληλες συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή βραχύβιες συμβάσεις αορίστου χρόνου και υφίστανται τη συχνή εναλλαγή περιόδων εργασίας και ανεργίας να αντιμετωπιστούν ως ιδιαίτερη κατηγορία εργαζομένων, που χρήζει προστασίας έναντι του κινδύνου της ανεργίας και να ληφθούν τα αναγκαία νομοθετικά και κανονιστικά μέτρα για την εξασφάλισή τους.*
- *Οι καθηγητές-εκπαιδευτικοί να προστατεύονται έναντι του ασφαλιστικού κινδύνου της ανεργίας με μειωμένες προϋποθέσεις επιδότησης, ανάλογες με αυτές των εποχιακών εργαζομένων.*

iv. Διαδοχικές (αλληπάλληλες) συμβάσεις ορισμένου χρόνου

Αντίστοιχα προβλήματα με την απασχόληση των εκπαιδευτικών παρουσιάζει η σύναψη διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου³⁶, που ως διαδεδομένη πρακτική έχει αποκτήσει ειδικό βάρος στην αγορά εργασίας, προβληματίζοντας τις υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης. Η κατάρτιση σύμβασης ορισμένου χρόνου ή οι διαδοχικές

³⁶ Σύμφωνα με την Οδηγία 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου, ως "εργαζόμενος ορισμένου χρόνου" νοείται ένα πρόσωπο που έχει σύμβαση ή σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου συναφθείσα απευθείας μεταξύ του εργοδότη και του εργαζομένου, η λήξη της οποίας καθορίζεται από αντικειμενικούς όρους, όπως παρέλευση συγκεκριμένης ημερομηνίας ή ολοκλήρωση συγκεκριμένου έργου ή πραγματοποίηση συγκεκριμένου γεγονότος. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 3 του Π.Δ. 180/2004, που τροποποίησε το Π.Δ 81/03, "Διαδοχικές" θεωρούνται οι συμβάσεις ή σχέσεις εργασίας ορισμένου χρόνου που καταρτίζονται μεταξύ του ίδιου εργοδότη και του ίδιου εργαζομένου, με τους ίδιους ή παρεμφερείς όρους εργασίας και δεν μεσολαβεί μεταξύ τους χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των σαράντα πέντε (45) ημερών, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και οι μη εργάσιμες ημέρες. Προκειμένου περί ομίλου επιχειρήσεων για την εφαρμογή του προηγούμενου εδαφίου στην έννοια του όρου "ίδιου εργοδότη" περιλαμβάνονται και οι επιχειρήσεις του Ομίλου.

ανανεώσεις της σύμβασης εργασίας χρησιμοποιούνται συχνά για την καταστρατήγηση των διατάξεων περί καταγγελίας της σύμβασης εργασίας αορίστου χρόνου. Εάν ο καθορισμός της χρονικής διάρκειας δεν δικαιολογείται από το είδος και τον σκοπό της σύμβασης εργασίας ή δεν υπαγορεύεται από ειδικό λόγο που να σχετίζεται με τις ιδιαίτερες λειτουργίες της επιχείρησης, αλλά η εκτελούμενη εργασία ικανοποιεί «πάγιες και τακτικές» ανάγκες της επιχείρησης, τότε κατά τη νομολογία η κατάρτιση σύμβασης ορισμένου χρόνου ή οι διαδοχικές ανανεώσεις της σύμβασης εργασίας θεωρούνται ως ενιαία σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου. Προς αποφυγή των προβλημάτων που δημιουργεί και στην κοινοτική έννομη τάξη η αδικαιολόγητη χρήση συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου εκδόθηκε η Οδηγία 1999/70/EK της 28-6-1999, η οποία «ενσωματώθηκε» στην ελληνική έννομη τάξη με το Π.Δ. 81/2003, όπως αυτό ίσχυε πριν από την τροποποίησή του με το Π.Δ. 180/2004³⁷.

Η σύναψη διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου, παρότι γνωστή από το παρελθόν μορφή απασχόλησης, συγκαταλέγεται πλέον στις «νέες» ή «άτυπες» μορφές απασχόλησης που διαφοροποιούνται από το κλασικό μοντέλο εξαρτημένης εργασίας αορίστου χρόνου³⁸.

Οι εργαζόμενοι με διαδοχικές συμβάσεις ορισμένου χρόνου αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα ως προς την ασφαλιστική τους προστασία έναντι του κινδύνου της ανεργίας. Η επιδότησή τους λόγω ανεργίας προϋποθέτει τη συμπλήρωση ορισμένου χρόνου ασφάλισης, που οι εργαζόμενοι με διαδοχικές ή ασυνεχείς συμβάσεις ορισμένου χρόνου συχνά αδυνατούν να συμπληρώσουν πριν από την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου. Ο βαθμός ενσωμάτωσής τους στην αγορά εργασίας είναι χαμηλός, ενώ η επιδότησή τους λόγω ανεργίας εξαρτάται από τον προηγούμενο χρόνο ασφάλισής τους, κριτήριο στο οποίο, λόγω της διάρκειας απασχόλησής τους, αδυνατούν να ανταποκριθούν.

Ενδεικτική είναι η περίπτωση πολίτη που προσέφυγε στον ΣτΠ. Ο ενδιαφερόμενος προσλαμβάνονταν επί σειρά ετών από την υπηρεσία πολιτικού

³⁷ Εφαθ 6886/2004, *ΝοΒ*, 2005, σελ. 104, ΜΠρΚερκ 1/2006, καταχώρ. στην Τράπεζα Δεδομένων *ΝΟΜΟΣ*, <http://lawdb.intrasoftnet.com> και Εφαθ 7667/2005, *ΕΕργΔ*, 2006, σελ. 1336.

³⁸ Σε περίπτωση που η χρονική διάρκεια των διαδοχικών συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου υπερβαίνει συνολικά τα δύο (2) έτη, τεκμαίρεται ότι με αυτές επιδιώκεται η κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών της επιχείρησης ή εκμετάλλευσης με συνέπεια τη μετατροπή αυτών σε συμβάσεις ή σχέσεις εργασίας αορίστου χρόνου. Αν στο χρονικό διάστημα των δύο ετών ο αριθμός των ανανεώσεων των διαδοχικών συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας υπερβαίνει τις τρεις (3) τεκμαίρεται ότι με αυτές επιδιώκεται η κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών της επιχείρησης ή εκμετάλλευσης, με συνέπεια τη μετατροπή των συμβάσεων αυτών σε συμβάσεις ή σχέσεις εργασίας αορίστου χρόνου. Το βάρος της ανταπόδειξης σε κάθε περίπτωση φέρει ο εργοδότης.

αερολιμένα της Αγχιάλου και με τη λήξη της σύμβασης ελάμβανε την επιδότηση ανεργίας. Πολλές φορές όμως, δεν κατάφερνε να συγκεντρώσει τα 125 ημερομίσθια κατά τους τελευταίους 14 μήνες πριν από τη λήξη της σύμβασης, μη υπολογιζόμενου του διαστήματος των τελευταίων 2 μηνών, όπως απαιτεί η σχετική διάταξη. Η πραγματική διάρκεια των διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου που υπέγραφε δεν επαρκούσε πάντοτε για τη θεμελίωση δικαιώματος επιδότησης ανεργίας (υπόθεση 7068/2001).

Ενώ ο κλάδος ασφάλισης της ανεργίας επινοήθηκε και οργανώθηκε σε μια περίοδο πλήρους απασχόλησης, με σκοπό να καλύψει τα μικρά χρονικά διαστήματα ανεργίας στη συνεχή εργασιακή ζωή του μισθωτού, σήμερα ο κίνδυνος της ανεργίας δεν είναι πια ένα σύντομο μεταβατικό στάδιο, αλλά αποτελεί εννοιολογικό στοιχείο ορισμένων «νέων» μορφών απασχόλησης, σε βαθμό που να γίνεται λόγος για ανάγκη θέσπισης ενός νέου επαγγελματικού κινδύνου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την επιδότηση λόγω ανεργίας των εργαζομένων με διαδοχικές ή ασυνεχείς συμβάσεις ορισμένου χρόνου με μειωμένες χρονικές προϋποθέσεις, ανάλογες με αυτές των εποχιακών εργαζομένων.

v. Μερική Απασχόληση

Ζητήματα δημιουργούνται, επίσης, ως προς τον υπολογισμό των χρονικών προϋποθέσεων για τη λήψη του επιδόματος ανεργίας και στην περίπτωση των εργαζομένων με μερική απασχόληση. Η μερική απασχόληση, η παλαιότερη και διεθνώς η πλέον διαδεδομένη μορφή «άτυπης» εργασίας, ρυθμίζεται με τα άρθρα 38 και 39 του Ν. 1892/1990, όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν με το Ν. 2639/1998 και το Ν. 2601/1998 αντίστοιχα. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές *«ο εργοδότης και ο μισθωτός μπορούν με έγγραφη ατομική σύμβαση να συμφωνήσουν, για ορισμένο ή αόριστο χρόνο, ημερήσια ή εβδομαδιαία ή δεκαπενθήμερη μηνιαία εργασία, η οποία θα είναι μικρότερης διάρκειας από την κανονική»*. Οι κατ' αυτόν τον τρόπο απασχολούμενοι μισθωτοί ασφαλίζονται υποχρεωτικά στο ΙΚΑ και τους λοιπούς οργανισμούς κύριας και επικουρικής ασφάλισης, καθώς και στον ΟΑΕΔ και τον Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ).

Επειδή η βάση υπολογισμού θεμελίωσης του δικαιώματος είναι η Ημέρα Εργασίας, κατ' αντιγραφή αυτού που συμβαίνει στην πλήρη απασχόληση, υπάρχει διαφορετική -κατ' ουσίαν δυσμενέστερη- ασφαλιστική αντιμετώπιση των μερικώς

απασχολουμένων που εργάζονται και ασφαλίζονται περισσότερες ώρες σε λιγότερες ημέρες έναντι εκείνων που εργάζονται περισσότερες ημέρες με ωράριο πάνω από το ήμισυ του νομίμου ωραρίου. Δημιουργούνται, δηλαδή, μερικώς απασχολούμενοι δύο ταχυτήτων ως προς την κοινωνικοασφαλιστική προστασία τους, ανάλογα με το αν απασχολούνται περισσότερες ημέρες, έστω κι αν παρέχουν τον ίδιο αριθμό ωρών εργασίας στην ίδια περίοδο αναφοράς. Η διακριτική αυτή μεταχείριση αντίκειται στην αρχή της ισότητας και της αναλογικότητας και θα πρέπει να ληφθεί υπόψη από τον νομοθέτη σε πιθανή τροποποίηση ή συμπλήρωση του κοινωνικοασφαλιστικού καθεστώτος των μερικώς απασχολουμένων³⁹.

Από την αντιπαραβολή συγκριτικών στοιχείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το ποσοστό της μερικής απασχόλησης στη χώρα μας εμφανίζεται μικρό, αφού δεν υπερβαίνει το 5% του συνόλου των εργαζομένων. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με το υψηλό ποσοστό των αυτοτελώς απασχολουμένων που εμφανίζει η χώρα μας, πιθανόν εξηγεί την απουσία αναφορών προς τον Συνήγορο του Πολίτη σχετικών με την ασφαλιστική κάλυψη των μερικώς απασχολουμένων. Παρά τα προβλήματα που προφανώς ανακύπτουν στην πράξη ως προς την ασφάλιση έναντι του κινδύνου ανεργίας, κυρίως σε σχέση με τον τρόπο υπολογισμού των χρονικών προϋποθέσεων επιδότησης, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έχει δεχθεί σχετικές αναφορές.

β. Κατηγορίες εξαιρούμενες από την προστασία κατά της ανεργίας λόγω απόκλισης από το πρότυπο του μισθωτού

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν. 1545/1985 δεν θεωρούνται άνεργοι:

- όσοι απασχολούνται ή ασκούν οποιοδήποτε ελεύθεριο ή άλλο επάγγελμα ή είναι επιχειρηματίες ή η κύρια απασχόλησή τους είναι οι γεωργικές, δασικές ή κτηνοτροφικές εργασίες, εκτός από τους υπαγόμενους στην ασφάλιση του ΙΚΑ,
- οι σύζυγοι ή τα παιδιά που απασχολούνται σε επιχείρηση ή εκμετάλλευση του ή της συζύγου, του πατέρα ή της μητέρας,
- οι μαθητευόμενοι των επαγγελματικών σχολών ή όσοι εξασκούνται πρακτικά στο πλαίσιο επαγγελματικού εκπαιδευτικού προγράμματος χωρίς εργασιακή σχέση,
- όσοι συνταξιοδοτούνται από το Δημόσιο ή από οποιονδήποτε συνταξιοδοτικό οργανισμό κύριας ή επικουρικής ασφάλισης με ποσό ίσο ή μεγαλύτερο από το κάθε

³⁹ Βλ. Π. Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, όπ.π.

φορά κατώτερο όριο σύνταξης που καταβάλει το ΙΚΑ στους ασφαλισμένους, με εξαίρεση όσους λαμβάνουν σύνταξη λόγω θανάτου,

- όσοι υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις,
- όσοι εκτίουν ποινή στερητική της ελευθερίας ή υποβάλλονται σε μέτρα ασφαλείας ή σε ποινικό σωφρονισμό με αναμορφωτικά ή θεραπευτικά μέτρα, μέσα σε σωφρονιστικά ή αναμορφωτικά ή θεραπευτικά καταστήματα.

ι. Επιδότηση ανέργων που έχουν εισοδήματα από ελεύθερο επάγγελμα

Όσοι απασχολούνται ή ασκούν οποιοδήποτε ελεύθεριο ή άλλο επάγγελμα ή είναι επιχειρηματίες ή η κύρια απασχόλησή τους είναι οι γεωργικές, δασικές ή κτηνοτροφικές εργασίες, εξαιρούνται από την επιδότηση ανεργίας. Τα πρόσωπα αυτά εξαιρούνται της επιδότησης επειδή, βρίσκοντας εργασία μετά τη λύση της μισθωτής τους σχέσης, δεν συντρέχει πλέον στο πρόσωπό τους ο κίνδυνος της ανεργίας. Η άσκηση ελεύθερου επαγγέλματος μετά τη λύση μισθωτής εργασίας δεν συνιστά απόκλιση από το πρότυπο του άνεργου ως απολυθέντος μισθωτού. Ωστόσο, στην περίπτωση αυτή δεν συντρέχει πλέον ο ασφαλιστικός κίνδυνος, αφού ο απολυθείς εργαζόμενος βρήκε απασχόληση, εν προκειμένω μη μισθωτή.

Ωστόσο, παρά τη ρητή εξαίρεση του νόμου περί μη επιδότησης όσων έχουν εισοδήματα από ελεύθερο επάγγελμα, ο ΟΑΕΔ με τις υπ' αριθ. 101282/27.01.1994 και 109842/27.5.96 εγκυκλίους προέβλεψε την επιδότηση ανεργίας μισθωτών που, μετά τη λύση ή λήξη της σχέσης εργασίας τους, παρουσιάζουν εισοδήματα ως ελεύθεροι επαγγελματίες, με την προϋπόθεση ότι το εισόδημα από το ελεύθερο επάγγελμα δεν ξεπερνά το όριο των 500.000 χιλιάδων δραχμών για τους κοινούς άνεργους και το όριο του 1.500.000 δραχμών για τους οικοδόμους και τους ασκούντες γεωργικές επιχειρήσεις⁴⁰. Στις περιπτώσεις αυτές το κριτήριο του χαμηλού εισοδήματος παραπέμπει στην έλλειψη βιοποριστικής απασχόλησης. Δηλαδή, θεωρείται ότι το ελεύθερο επάγγελμα ή τα εισοδήματα από τις άλλες δραστηριότητες δεν συνιστούν τη βιοποριστική απασχόληση. Η διοίκηση του ΟΑΕΔ με τις παραπάνω εγκυκλίους ερμήνευσε την ισχύουσα νομοθεσία και δέχθηκε ότι δραστηριότητα που αποδίδει εισοδήματα κατώτερα των τεθέντων ορίων δεν συνιστά επάγγελμα με την έννοια του βιοπορισμού.

⁴⁰ Τα εισοδηματικά αυτά όρια δεν έχουν αυξηθεί ούτε έχουν υποστεί μετατροπή στο τρέχον νόμισμα (euro) με νεώτερη ρύθμιση.

Για άλλη μια φορά ο ΟΑΕΔ επιχείρησε να καλύψει τα κενά του νόμου έναντι των ειδικών εκφάνσεων της ανεργίας με την έκδοση εγκυκλίου, η οποία χωρίς να υπάρχει ειδική εξουσιοδότηση νόμου λειτουργεί -χωρίς να είναι- ως κανονιστική πράξη της διοίκησης⁴¹. Οι σχετικές εγκύκλιοι, παρόλο που σε γενικές γραμμές ορθώς επεξηγούν την ισχύουσα νομοθεσία⁴², πρέπει να καταργηθούν. Επιπλέον, χρειάζεται να τροποποιηθεί αναλόγως η σχετική διάταξη νόμου, ώστε να περιλάβει πρόβλεψη για όσους μετά τη λύση της σχέσης εργασίας τους εργάζονται με μισθωτή ή μη μισθωτή απασχόληση, αυτή όμως η απασχόληση δεν τους αποφέρει εισοδήματα επαρκή για το βιοπορισμό τους.

Στην υπόθεση 14725/2000, απορρίφθηκε από τον ΟΑΕΔ η αίτηση υπαλλήλου για επίδομα ανεργίας, λόγω του ότι τα εισοδήματά του από το ελεύθερο επάγγελμα ξεπερνούσαν το όριο που είχε τεθεί από τη σχετική εγκύκλιο. Τις περισσότερες φορές οι ασφαλισμένοι αυτής της κατηγορίας αναμένουν μετά την απόλυσή τους την επιδότηση ανεργίας και αγνοούν ότι κατά την ισχύουσα νομοθεσία δεν επιδοτούνται όσοι μετά τη λύση της σύμβασης εργασίας τους εργάζονται, ανεξαρτήτως του χαρακτήρα της απασχόλησης ως μισθωτής ή μη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει

- ***Την τροποποίηση του άρθρου 3, παραγρ.2, εδ. α) του Ν.1545/1985, κατά τρόπο ώστε να θεωρούνται άνεργοι και να λαμβάνουν την επιδότηση ανεργίας όσοι μετά τη λύση ή λήξη της σχέσης εργασίας τους εργάζονται με μη μισθωτή απασχόληση, η οποία όμως δεν επαρκεί για το βιοπορισμό τους.***
- ***Ειδικότερα, πρέπει να εξειδικευθούν κανονιστικά τα εισοδηματικά όρια και ο τρόπος υπολογισμού τους. Ως εκ τούτου, να καταργηθούν οι εγκύκλιοι υπ' αρ. 101282/27.01.1994 και 109842/27.5.1996 του ΟΑΕΔ, που χωρίς σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση προέβλεψαν την επιδότηση ανεργίας μισθωτών που παρουσιάζουν χαμηλά εισοδήματα ως ελεύθεροι επαγγελματίες, τα οποία δεν υπερβαίνουν τις 500.000 δρχ για τους κοινούς ανέργους και τις 1.500.000 δρχ για τους οικοδόμους και τους ασκούντες γεωργικές επιχειρήσεις και άρα δεν επαρκούν για τον βιοπορισμό τους. Η σχετική ρύθμιση μπορεί να ακολουθεί νομοτεχνικά, την αντίστοιχη ρύθμιση του ΕΚΑΣ.***

⁴¹ Βλ. παραπάνω (Α.2.ii) τα ανάλογα προβλήματα που θέτει ο δι' εγκυκλίου ειδικότερος προσδιορισμός της εποχιακής επιχείρησης.

⁴² Υπάρχουν επιφυλάξεις ως προς το ύψος του εισοδήματος, το φορολογικό κριτήριο κ.λπ.

- ***Στις περιπτώσεις των ανέργων-ασφαλισμένων του ΟΑΕΔ που έχουν εισοδήματα και από ελεύθερο επάγγελμα, η Αρχή διαπιστώνει επιπλέον έλλειμμα ενημέρωσης σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει προς τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ την ανάγκη έκδοσης ειδικού ενημερωτικού φυλλαδίου, το οποίο θα συνοδεύει υποχρεωτικά την κάρτα ανεργίας και θα δίδεται στον άνεργο κατά την παραλαβή της. Στο ενημερωτικό αυτό φυλλάδιο πρέπει να γίνεται ρητή μνεία στη μη διακοπή της επιδότησης ανεργίας, όταν η απασχόληση που βρίσκει ο άνεργος κατά τη διάρκεια της επιδότησης δεν συνιστά το κύριο μέσο βιοπορισμού του.***

ii. Μέλη της οικογένειας - συγγενείς α' και β' βαθμού

Τα πρόσωπα που παρέχουν εργασία σε εργοδότες του στενού οικογενειακού τους περιβάλλοντος υπάγονται στην ασφάλιση του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ. Σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγρ. 1 του Ν. 1759/1988, προστέθηκε διάταξη στο τέλος του άρθρου 2, του Α.Ν. 1846/1951, *Περί Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, κατά την οποία υπάγονται στην υποχρεωτική (αλλά όχι αυτοδίκαιη) ασφάλιση του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ τα πρόσωπα που εντός των ορίων της χώρας παρέχουν εργασία κατά κύριο επάγγελμα σε εργοδότες με τους οποίους είναι σύζυγοι ή συγγενείς πρώτου ή δεύτερου βαθμού συγγένειας, εφόσον για την εργασία τους αυτή δεν υπάγονται υποχρεωτικά ή προαιρετικά στην ασφάλιση άλλου φορέα κύριας ασφάλισης⁴³.

Πριν από τη θέση σε ισχύ του παραπάνω νόμου, τόσο ο νομοθέτης όσο και το ΙΚΑ κατά πάγια ασφαλιστική πρακτική, θεωρούσαν ότι η απασχόληση του ενός από τους συζύγους στην ατομική επιχείρηση του άλλου καθώς και η απασχόληση των παιδιών σε ατομικές επιχειρήσεις των γονιών τους δεν δημιουργεί σχέση εξαρτημένης εργασίας. Και τούτο γιατί η βαρύτητα του δεσμού συγγένειας εξ αίματος εξασθενεί το διευθυντικό δικαίωμα του εργοδότη σε τέτοιο βαθμό, ώστε να αποκλείει τη σχέση εξάρτησης και άρα την ανάγκη προστασίας του εργαζόμενου. Όταν υπάρχει σχέση

⁴³ Επίσης, με βάση νομοθετική εξουσιοδότηση του παραπάνω νόμου, εκδόθηκε η υπ' αριθ. Υ.Α. Φ21/3288/20.12.1988, «Κανονισμός ασφάλισης στο ΙΚΑ των προσώπων που απασχολούνται σε επιχειρήσεις μελών της οικογένειάς τους», που ορίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις για την πραγματοποίηση της ασφάλισης των παραπάνω προσώπων και προβλέπει, μάλιστα, την αυξημένη προστασία τους ως προς τον τρόπο υπολογισμού του χρόνου ασφάλισης.

συγγένειας μεταξύ του εργοδότη και των προσώπων που απασχολούνται στην επιχείρηση, τα όρια ανάμεσα στην παροχή εξαρτημένης εργασίας και την παροχή προσωπικής εργασίας με τη μορφή συμβολής στις οικογενειακές ανάγκες παραμένουν πολύ ρευστά. Στην πράξη, η εργασία κινδυνεύει να απορροφηθεί από την υποχρέωση οικογενειακής υφής, της συζύγου προς τον σύζυγο ή του παιδιού προς τον γονέα και αντίστροφα. Έτσι, τα πρόσωπα που εργάζονταν σε οικογενειακές επιχειρήσεις παρέμεναν κατά κανόνα ανασφάλιστα⁴⁴.

Ωστόσο, η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων που δεχόταν πάγια ότι η ύπαρξη συγγενικού δεσμού δεν αποκλείει από μόνη της τη σύναψη εξαρτημένης εργασίας και το γεγονός ότι πολλά άτομα, στην πλειονότητά τους γυναίκες που παρείχαν πράγματι εργασία και βρίσκονταν σε σχέση οικογενειακής εξάρτησης προς τον εργοδότη, παρέμεναν ανασφάλιστα, οδήγησε τον νομοθέτη να υπαγάγει υποχρεωτικά στην ασφάλιση του ΙΚΑ τα πρόσωπα αυτά, ανεξάρτητα από τον χαρακτήρα της παρεχόμενης εργασίας ως εξαρτημένης ή μη και ανεξάρτητα από την καταβολή ή μη μισθού.

Το ΙΚΑ εξακολουθεί να θεωρεί ότι τα πρόσωπα που ασφαλιζονται σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν. 1759/1988 δεν παρέχουν εξαρτημένη εργασία. Σύμφωνα με την ερμηνευτική του νόμου εγκύκλιο 23/31-01-1989⁴⁵, «...δεν περιέχεται στις νέες διατάξεις καθόλου ο όρος εξαρτημένη εργασία, αλλά γίνεται λόγος μόνο για παροχή εργασίας και τρίτο δεν αναφέρεται καθόλου ο όρος αμοιβή...» και «Τα παραπάνω πρόσωπα θα ασφαλιστούν για όλους τους κλάδους του ΙΚΑ (σύνταξης παροχών ασθένειας σε είδος και σε χρήμα) καθώς και του ΙΚΑ-TEAM... Αντίθετα δεν θα υπαχθούν στην ασφάλιση του ΟΕΑΔ (ανεργία-στράτευση-ΔΛΟΕΜ) του ΟΕΚ και της Εργατικής Εστίας, ως μη θεωρούμενοι ότι παρέχουν εξαρτημένη εργασία».

Έτσι, ενώ ο νομοθέτης αναγνώρισε την ανάγκη ασφαλιστικής προστασίας των συγγενών του εργοδότη έναντι των κινδύνων του γήρατος και της ασθένειας, τα πρόσωπα αυτά δεν καλύπτονται πάντοτε έναντι του κινδύνου της ανεργίας. Ως προς τα μέλη της οικογένειας που απασχολούνται σε ατομική οικογενειακή επιχείρηση εξακολουθεί καταρχήν να ισχύει η εξαίρεση από την ασφάλιση των κλάδων ανεργίας, στράτευσης, ΔΛΟΕΜ, Εργατικής Κατοικίας και Εργατικής Εστίας. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 21, παράγρ. 1, εδ. β), του Ν. 1082/1980, «εξαιρούνται της ασφαλίσεως ανεργίας [...] β) Οι σύζυγοι, οι γονείς ή τα τέκνα εφ' όσον

⁴⁴ Α. Στεργίου, όπ.π., σελ. 382 επ.

⁴⁵ «Υπαγωγή στην ασφάλιση του ΙΚΑ των προσώπων που απασχολούνται σε επιχειρήσεις μελών της οικογένειάς τους».

απασχολούνται εις επιχειρήσεις ή εκμεταλλεύσεις ασκουμένας υπό του (της) συζύγου, πατρός, μητρός ή τέκνου». Επίσης, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 3, παράγρ. 2, εδ. β), του Ν.1545/1985 «δεν θεωρούνται άνεργοι: [...] β) οι σύζυγοι ή τα παιδιά που απασχολούνται σε επιχείρηση ή εκμετάλλευση του ή της συζύγου, του πατέρα ή της μητέρας».

Αντιθέτως, όταν η οικογενειακή επιχείρηση έχει εταιρική νομική μορφή τα συγγενικά πρόσωπα του εργοδότη - σύζυγοι, γονείς και παιδιά - ασφαλίζονται στον κλάδο ανεργίας του ΟΑΕΔ, στον Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας και Εργατικής Εστίας⁴⁶. Στην περίπτωση αυτή θεωρείται ότι παρέχουν την εργασία τους στο νομικό πρόσωπο της εταιρείας και όχι προσωπικά στον εργοδότη σύζυγο ή πατέρα. Η οργάνωση της επιχείρησης σε μορφή εταιρείας έχει ως αποτέλεσμα οι σχέσεις εργασίας να χαρακτηρίζονται εντονότερα από το στοιχείο της εξάρτησης που διακρίνει τη μισθωτή εργασία, παρά από το στοιχείο της συμβολής του μέλους της οικογένειας στην ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας της οικογενειακής επιχείρησης⁴⁷.

Κατά τη νομολογία, η συγγενική σχέση δεν αποκλείει οπωσδήποτε την παροχή εξαρτημένης εργασίας, «*εάν ενόψει των συνθηκών της συγκεκριμένης περίπτωσης κριθεί ότι κατά την εκτέλεση της εργασίας τους, ανεξαρτήτως του τρόπου αμοιβής τους, τελούν υπό την καθοδήγηση και την επιτήρηση του εργοδότη*»⁴⁸. Ο χαρακτήρας της εργασίας ως εξαρτημένης κρίνεται κάθε φορά ενόψει των εκάστοτε συγκεκριμένων συνθηκών και με βάση τα κριτήρια που παγίως γίνονται δεκτά από τη νομολογία και από την πρακτική των οργάνων του ΙΚΑ. Κατά τη νομολογία, εάν από τις πραγματικές συνθήκες κριθεί ότι ο σύζυγος ή οι συγγενείς α' και β' βαθμού του εργοδότη εργάζονται σε αυτόν με σχέση εξαρτημένης εργασίας, τότε ασφαλίζονται σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις περί υπαγωγής στην ασφάλιση του Ιδρύματος, δηλαδή κατ' εφαρμογή του τεκμηρίου ασφάλισης του άρθρου 2, παράγρ. 1, του Α.Ν. 1846/1951 και καταβάλλουν εισφορές για όλους τους κλάδους του ΙΚΑ, ΙΚΑ-TEAM, ΟΑΕΔ, ΟΕΚ και ΟΕΕ. Εάν κριθεί ότι λόγω της οικογενειακής σχέσης με τον εργοδότη δεν απασχολούνται με σχέση εξαρτημένης εργασίας, τότε

⁴⁶ Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 3, παραγρ. 1, εδ. α, του Ν. 2335/1995, «στην ασφάλιση του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.) και για όλους τους κλάδους αυτού, του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας (Ο.Ε.Κ.) και του Οργανισμού Εργατικής Εστίας (Ο.Ε.Ε.) υπάγονται και : α) [...] οι σύζυγοι, οι γονείς και τα παιδιά που παρέχουν εξαρτημένη εργασία σε οικογενειακή επιχείρηση που λειτουργεί με μορφή εταιρείας [...]».

⁴⁷ Βλ. το από 20.10.2003 έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη για τις υπ' αρ. 4933/02, 18569/02, 21371/02, 13208/03 και 14742/03 υποθέσεις.

⁴⁸ ΣΤΕ 3304/1989, ΤριμΔιοικΠρωτ. Αθηνών 49/1999, ΕΔΚ4, 1999, σελ. 967

ασφαλιζονται στο ΙΚΑ και στο ΙΚΑ-TEAM με την ειδική διάταξη περί συγγενών του άρθρου 1 του Ν. 1759/1988 και δεν καταβάλλουν εισφορές για τους κλάδους του ΟΑΕΔ, ΟΕΚ και ΟΕΕ. Πάντως, το ΙΚΑ φέρει το βάρος απόδειξης ότι η σχέση δεν είναι εξαρτημένη και δεν πρέπει να γίνει υπαγωγή στους λοιπούς κλάδους ασφάλισης. Για την ανατροπή του τεκμηρίου ασφάλισης του άρθρου 2, παράγρ. 1, του Α.Ν.1846/1951 απαιτείται αιτιολογημένη διαπίστωση των ασφαλιστικών οργάνων ότι με τις συγκεκριμένες συνθήκες, κάτω από τις οποίες πραγματοποιείται η απασχόληση, αποκλείεται η ύπαρξη σύμβασης εξαρτημένης εργασίας⁴⁹.

Δύο είναι τα προβλήματα που εμφανίζονται σε σχέση με την ασφάλιση στον κλάδο ανεργίας εργαζομένων που απασχολούνται σε επιχείρηση συγγενούς τους. Το πρώτο αφορά την επέκταση της εφαρμογής της παραπάνω εξαίρεσης και στους συγγενείς β' βαθμού, που εργάζονται σε επιχείρηση του αδελφού τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει δεχθεί πολλές αναφορές σχετικά με την απόρριψη αιτήματος επιδότησης ανεργίας από εργαζόμενους σε επιχείρηση του αδελφού τους. Στην υπόθεση 12577/2000, καθηγήτρια η οποία εργαζόταν στο φροντιστήριο αδελφής της δεν επιδοτήθηκε από τον ΟΑΕΔ, λόγω της εργασίας της σε επιχείρηση συγγενή β' βαθμού. Στην υπόθεση 21371/2002, απορρίφθηκε το αίτημα επιδότησης ανεργίας εργαζομένης, λόγω απασχόλησης σε ατομική επιχείρηση οπτικών του αδελφού της, παρόλο που είχε υπαχθεί στον κλάδο ανεργίας και είχε καταβάλει τις αναλογούσες ασφαλιστικές εισφορές (ανάλογες και οι υποθέσεις 4933/2002, 18569/2002, 13208/2003, 14742/2003).

Το ΙΚΑ, σύμφωνα με την εγκύκλιο υπ' αριθ. 23/31-01-1989, θεωρεί ότι οι εργαζόμενοι που απασχολούνται σε ατομικές επιχειρήσεις ή εκμεταλλεύσεις των αδελφών τους, λόγω β' βαθμού συγγένειας με τον εργοδότη, εξαιρούνται της ασφάλισης ανεργίας. Σύμφωνα με το ΙΚΑ, στην περίπτωση των αδελφών του εργοδότη έχει εφαρμογή η ειδική διάταξη περί συγγενών του άρθρου 1 του Ν.1759/1988 και δεν προβαίνει ως προς αυτούς σε κρατήσεις υπέρ του κλάδου ανεργίας⁵⁰.

Ωστόσο, ούτε η διάταξη του άρθρου 21 του Ν. 1082/1980 (*Οι σύζυγοι, οι γονείς ή τα τέκνα*) ούτε η διάταξη του άρθρου 3 του Ν. 1545/1985 (*οι σύζυγοι ή τα παιδιά*) εξαιρεί από την ασφάλιση ανεργίας τους εργαζομένους σε επιχειρήσεις των αδελφών τους (συγγενείς β' βαθμού). Διασταλτική ερμηνεία της εξαίρεσης που

⁴⁹ ΔιοικΕφ. Θεσσαλονίκης 833/97, *ΕΔΚΑ*, 1999, σελ. 151.

⁵⁰ Εν τούτοις, η πρακτική αυτή του ΙΚΑ δεν είναι ενιαία, αφού έχουν υπάρξει περιπτώσεις που έχουν απασχολήσει την Αρχή, στις οποίες έχουν καταβληθεί εισφορές ανεργίας.

προκύπτει από τις διατάξεις αυτές, εκτός του ότι αντίκειται ευθέως στο γράμμα του νόμου, δεν θα πρέπει να γίνει δεκτή και για τον λόγο ότι περιορίζει την πρόσβαση σε ασφαλιστική παροχή. Επιπλέον, η *contra legem* εφαρμογή της διάταξης είναι αντίθετη και με την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και την αρχή της εύνοιας υπέρ του ασφαλισμένου, που επιβάλλουν τη στενή ερμηνεία των διατάξεων του νόμου, όταν περιορίζονται δικαιώματα των ασφαλισμένων.

Τα παραπάνω επιχειρήματα του Συνηγόρου του Πολίτη δεν έγιναν δεκτά από το ΙΚΑ, με αποτέλεσμα να συνεχίζεται η διελκυστίνδα μεταξύ των αρμοδίων υπηρεσιών του ΟΑΕΔ και του ΙΚΑ, που έχει στερήσει τους εργαζομένους συγγενείς β' βαθμού από την προστασία κατά του κινδύνου της ανεργίας. Σε πολλές, μάλιστα, αναφορές που δέχθηκε η Αρχή, είχαν μεν καταβληθεί εισφορές κλάδου ανεργίας, όταν όμως επήλθε ο ασφαλιστικός κίνδυνος, τα όργανα του ΟΑΕΔ αρνήθηκαν να καταβάλουν την παροχή, με την αιτιολογία της μη ορθής υπαγωγής στον κλάδο ανεργίας των αδελφών του εργοδότη. Στις περιπτώσεις αυτές, όχι μόνο δεν έγινε δεκτή η προτεινόμενη από τον Συνήγορο του Πολίτη ερμηνεία των σχετικών διατάξεων, αλλά δεν έγινε δεκτή ούτε η εφαρμογή της αρχής της τυπικής ασφάλισης, που θα δικαίωνε έστω τους συγκεκριμένους καλόπιστους ασφαλισμένους. Σύμφωνα με αυτήν τη γενική αρχή του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου, εάν κάποιος κατέβαλλε τακτικά τις ασφαλιστικές εισφορές του σε κάποιον οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης, θεωρώντας με καλή πίστη ότι υπάγεται στην ασφάλισή του, ο δε οργανισμός τις εισέπραττε ανεπιφύλακτα, η αμφισβήτηση από τον τελευταίο, μετά την πάροδο μακρού χρόνου και κατά την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου, της ιδιότητας του ασφαλισμένου, αντίκειται στην αρχή της χρηστής διοίκησης, σύμφωνα με την οποία είναι σεβαστές οι πραγματικές καταστάσεις που δημιουργούν δικαιώματα υπέρ των καλόπιστων πολιτών και οι οποίες προκύπτουν με την ανοχή και τη σύμπραξη της διοίκησης⁵¹.

Το δεύτερο πρόβλημα αφορά αυτή καθεαυτήν την εξαίρεση από την ιδιότητα του ανέργου των συζύγων και των τέκνων που απασχολούνται σε ατομική επιχείρηση ή εκμετάλλευση του/της συζύγου του πατέρα ή της μητέρας. Η ενδεχόμενη αποδυνάμωση της άσκησης των εργοδοτικών εξουσιών λόγω της στενής συγγενικής σχέσης μπορεί να οδηγήσει σε τροποποίηση των αποφάσεων του εργοδότη ως προς τη λύση της εργασιακής σχέσης, όταν οι λόγοι της απόλυσης ανάγονται στο πρόσωπο του μισθωτού. Δύσκολα, παραδείγματος χάρη, ο εργοδότης θα προβεί σε απόλυση σε

⁵¹ ΣΤΕ 691/05, ΣΤΕ 1668/03, ΣΤΕ 1628/96, καταχώρ. στη βάση νομικών δεδομένων «ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ».

συνέχεια πειθαρχικού παραπτώματος ή σε περίπτωση αδυναμίας ανταπόκρισης στις απαιτήσεις της θέσης εργασίας, όταν ο εργαζόμενος είναι συγγενής πρώτου ή δεύτερου βαθμού.

Ωστόσο, η συγγενική σχέση δεν επιδρά ή επιδρά σε πολύ μικρό βαθμό στην απόφαση του εργοδότη να καταγγείλει τη σύμβαση εργασίας για οικονομικούς λόγους, οι οποίοι ενίοτε οδηγούν στη διακοπή της επιχειρηματικής δραστηριότητας του ίδιου του εργοδότη. Στην περίπτωση αυτή, και τα δύο μέρη της σύμβασης εργασίας υφίστανται τις συνέπειες της επέλευσης του οικονομικού κινδύνου της επιχείρησης (υπόθεση 20173/2004). Όμως, ενώ ο εργοδότης υφίσταται τον οικονομικό κίνδυνο της επιχειρηματικής δραστηριότητας, πράγμα που αποτελεί «φυσική» συνέπεια της ανάληψης επιχειρηματικής δράσης στο ισχύον οικονομικό σύστημα, ο εργαζόμενος στερείται της ασφαλιστικής κάλυψης έναντι του κοινωνικού κινδύνου της ανεργίας. Επιπλέον, οι δύο κίνδυνοι συρρέουν στους κόλπους της ίδιας οικογένειας.

Γενικά, πρέπει να επισημανθεί ότι η προστασία από την ανεργία για τους εργαζομένους αυτούς θα έπρεπε να αντιμετωπισθεί ως ασφαλιστικό δικαίωμα, παρεπόμενο της εργασιακής τους σχέσης και του υποχρεωτικού χαρακτήρα της ασφαλιστικής προστασίας τους (άρθρο 22, παράγρ. 5 του Συντάγματος). Όπως δεν νοείται ασφάλιση χωρίς απασχόληση –εκτός από ορισμένες περιπτώσεις–, έτσι δεν μπορεί να γίνει δεκτή απασχόληση χωρίς ασφάλιση. Η ασφαλιστική προστασία θεμελιώνεται από τον νόμο στο πραγματικό γεγονός της παροχής εξαρτημένης εργασίας και δεν επιτρέπεται ο περιορισμός της προστασίας, όταν επέρχεται ο ασφαλιστικός κίνδυνος της ανεργίας. Η οργάνωση ενός ιδιαίτερου τρόπου ασφάλισης για τους συγγενείς του εργοδότη, έχει την έννοια σύμφωνα με τον σκοπό του Ν. 1759/1988, μιας ευνοϊκότερης ρύθμισης και όχι της χειροτέρευσης της ήδη μειονεκτικής θέσης τους. Εξάλλου, ο περιορισμός της ασφαλιστικής προστασίας έχει ως συνέπεια οι συγγενείς του εργοδότη να τίθενται εκ των πραγμάτων σε χειρότερη θέση έναντι των άλλων μισθωτών που έχουν τα ίδια προσόντα, βρίσκονται στην ίδια επαγγελματική κατηγορία και απασχολούνται με ίδιες ή παρόμοιες συνθήκες εργασίας⁵².

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπιστώνει ότι: α) το νομικό καθεστώς ασφάλισης από την ανεργία χαρακτηρίζεται εντονότερα από ασφαλιστικά και λιγότερο από προνοιακά στοιχεία· β) Η ασφαλιστική πρακτική των κατά τόπους υπηρεσιών του ΙΚΑ δεν είναι ομοιόμορφη, με αποτέλεσμα άλλα υποκαταστήματα να ασφαλίζουν και άλλα

⁵² Α. Στεργίου, όπ.π., σελ. 387.

όχι τους συγγενείς α' και β' βαθμού του εργοδότη έναντι του κινδύνου της ανεργίας· γ) το ΙΚΑ, παρότι φέρει το βάρος απόδειξης περί της μη παροχής εξαρτημένης εργασίας, σπάνια διαπιστώνει με επιτόπιους ελέγχους τις πραγματικές συνθήκες απασχόλησης του εργαζομένου και απλώς αρκείται στη διαπίστωση ότι η επιχείρηση του εργοδότη έχει ατομική ή εταιρική μορφή, για να υπαγάγει ή όχι στον κλάδο ανεργίας τους εργαζομένους συγγενείς· δ) με τη νομοθετική επέκταση της ασφαλιστικής προστασίας των μισθωτών και στους συγγενείς του εργοδότη, ουσιαστικά διευρύνεται η έννοια της εξαρτημένης εργασίας και προσαρμόζεται στη σύγχρονη εργασιακή και οικονομική πραγματικότητα, αφού και οι συγγενείς του εργοδότη παρέχουν στις μέρες μας προσωπική εργασία υπό καθεστώς οικονομικής εξάρτησης.

Κατόπιν τούτων, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τη μεταρρύθμιση της διάταξης του άρθρου 1, παράγρ. 1, του Ν. 1759/1988, έτσι ώστε τα πρόσωπα που παρέχουν εργασία κατά κύριο επάγγελμα σε εργοδότες με τους οποίους είναι σύζυγοι ή συγγενείς πρώτου ή δεύτερου βαθμού συγγενείας να ασφαλίζονται υποχρεωτικά *και αυτοδίκαια*, όχι μόνο στην κύρια ασφάλιση του ΙΚΑ και στην επικουρική ασφάλιση του ΕΤΑΜ, αλλά και στον κλάδο ανεργίας-στράτευσης-ΔΛΟΕΜ του ΟΑΕΔ και στην ασφάλιση των Οργανισμών Εργατικής Εστίας και Εργατικής Κατοικίας.

Αναλόγως, πρέπει να τροποποιηθεί και η υπ' αριθ. Υ.Α. Φ21 /3288/20.12.1988-09.01.1989, «Κανονισμός ασφάλισης στο ΙΚΑ των προσώπων που απασχολούνται σε επιχειρήσεις μελών της οικογένειάς τους» και να καταργηθούν οι εξαιρέσεις από την ασφάλιση ανεργίας του άρθρου 21 του Ν.1082/1980 και του άρθρου 3 του Ν. 1545/1985.

iii. Μαθητευόμενοι και καταρτιζόμενοι

Η εκπαίδευση των εργαζομένων συμπλέκεται άμεσα σήμερα με τη μέριμνα του κράτους για την οργάνωση της αγοράς εργασίας και την αντιμετώπιση της ανεργίας και αποτελεί μέρος της πολιτικής της απασχόλησης. Η αξιοποίηση του ανθρώπινου παράγοντα στην παραγωγική διαδικασία συνδέεται στενά με τη δια βίου εκπαίδευση και κατάρτιση, ως μέσου ικανοποίησης της τρέχουσας ζήτησης εργασίας που συνεχώς διαφοροποιείται. Για τον λόγο αυτό παρατηρείται μια συνεχώς

αυξανόμενη ευθύνη του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού στα θέματα της εκπαίδευσης⁵³.

Τις τελευταίες δεκαετίες η κρατική μέριμνα για τους ανέργους προσανατολίζεται προς ενεργητικές πολιτικές διασφάλισης της ικανότητας προς απασχόληση, της «απασχολησιμότητάς» τους. Οι «παθητικές δαπάνες» της πολιτικής της απασχόλησης τείνουν να μειωθούν σε σχέση με τις «ενεργητικές», που στοχεύουν στην επανένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας. Μια σειρά ενεργητικών μέτρων απασχόλησης για τους ανέργους έχουν υιοθετηθεί, τα οποία περιλαμβάνουν προγράμματα συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης, προγράμματα επιδότησης απασχόλησης και νέων θέσεων εργασίας, προγράμματα απασχόλησης για άτομα με ειδικές ανάγκες και ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού⁵⁴.

Η επαγγελματική κατάρτιση των ανέργων λειτουργεί ως προοπτική εξόδου από την κατάσταση της ανεργίας⁵⁵. Η κατάρτιση λειτουργεί ως προθάλαμος της απασχόλησης και, για το χρονικό διάστημα που διαρκεί, η μη διαθεσιμότητα του καταρτιζόμενου για ανάληψη απασχόλησης δεν οφείλεται σε ανικανότητα για ανάληψη εργασίας, αλλά στη συμμετοχή του σε δράσεις μέσω των οποίων επιδιώκεται η επανένταξή του στον εργασιακό βίο⁵⁶.

Υπ' αυτήν την έννοια είναι ενδεικτικές οι διατάξεις του άρθρου 4, του Ν. 2434/1996, «Συμψηφισμός επιδομάτων ανεργίας με προγράμματα κατάρτισης – απασχόλησης» *«1.Οι ημέρες παρακολούθησης από τον επιδοτούμενο άνεργο προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης αφαιρούνται από τη διάρκεια της εγκριθείσας τακτικής επιδότησης ανεργίας, εφόσον η ημερήσια αποζημίωση στη διάρκεια της εκπαίδευσης υπερβαίνει το ημερήσιο επίδομα ανεργίας. Με αποφάσεις του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων που εκδίδονται μετά από γνώμη του Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ. καθορίζονται: η διαδικασία, τα απαιτούμενα δικαιολογητικά και κάθε άλλη λεπτομέρεια για την εφαρμογή της διάταξης αυτής»*. Η κατ'

⁵³Ι. Κουκιάδη, ό.π., σελ. 263.

⁵⁴Γ. Αμίση ό.π.

⁵⁵Α. Στεργίου, ό.π., σελ. 406.

⁵⁶Με ειδικές διατάξεις εξομοιώνονται με μισθωτούς και υπάγονται στην ασφάλιση του ΙΚΑ, ΙΚΑ-ΤΕΑΜ και ΟΑΕΔ οι επαγγελματικά καταρτιζόμενοι στις Μονάδες Μαθητείας του ΟΑΕΔ καθώς και οι μαθητές Τεχνικών και Επαγγελματικών Σχολών κατά το χρόνο άσκησής τους στις σχολές αυτές ή σε επιχειρήσεις στις οποίες τοποθετούνται από τις Σχολές. Οι άνεργοι που παρακολουθούν τα επιδοτούμενα από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο Προγράμματα Επαγγελματικής Κατάρτισης υπάγονται στην ασφάλιση του ΙΚΑ μόνο για τον κλάδο παροχών ασθένειας σε είδος, ενώ οι εκπαιδευόμενοι στα ΙΕΚ υπάγονται στην ασφάλιση του ΙΚΑ μόνο για τον κίνδυνο ατυχήματος.

εξουσιοδότηση του νόμου εκδοθείσα Υ.Α. 31117/01, ΦΕΚ Β' 1112⁵⁷, προβλέπει επίσης τη δυνατότητα συνέχισης της επιδότησης ανεργίας μετά το πέρας της κατάρτισης, εφόσον ο ενδιαφερόμενος δεν τοποθετηθεί σε εργασία. Ωστόσο, εκ του γεγονότος ότι αντί του επιδόματος ανεργίας χορηγείται η ημερήσια αποζημίωση της κατάρτισης, όταν αυτή είναι μεγαλύτερη από το επίδομα ανεργίας, δεν συνάγεται ότι ο καταρτιζόμενος χάνει την ιδιότητα του ανέργου, όπως εσφαλμένα θεωρεί ο ΟΑΕΔ. Ο νομοθέτης, στην προκειμένη περίπτωση, εξακολουθεί να θεωρεί τον καταρτιζόμενο ως άνεργο, συμψηφίζοντας τα ποσά αναπλήρωσης του απολεσθέντος από την εργασία εισοδήματος.

Ωστόσο, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 3, παράγρ. 2, εδ. γ' , του Ν. 1545/1985 *«2. Δεν θεωρούνται άνεργοι: [...] γ) οι μαθητευόμενοι των επαγγελματικών σχολών ή όσοι εξασκούνται πρακτικά στα πλαίσια επαγγελματικού εκπαιδευτικού προγράμματος χωρίς εργασιακή σχέση»*. Ο ΟΑΕΔ θεωρεί ότι άνεργοι που εντάσσονται σε πρόγραμμα κατάρτισης χάνουν την ιδιότητα του ανέργου κατά τη διάρκεια της παρακολούθησης του προγράμματος. Χαρακτηριστική είναι η υπόθεση (2660/2004) επιδοτούμενης άνεργης, η οποία είχε εγγραφεί στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ για μεγάλο χρονικό διάστημα και ανανέωνε τακτικά την εγγραφή της. Το καλοκαίρι του 2003, παρακολούθησε επιδοτούμενο πρόγραμμα επαγγελματικής κατάρτισης ανέργων σε ΚΕΚ συνολικής διάρκειας 100 ωρών και έλαβε αποζημίωση συνολικού ποσού 150 ευρώ. Η συγκεκριμένη άνεργη δεν μπόρεσε να εξασφαλίσει ιατροφαρμακευτική περίθαλψη ως μακροχρόνια άνεργη, γιατί θεωρήθηκε ότι η παρακολούθηση του προγράμματος κατάρτισης διέκοψε την ανεργία της με αποτέλεσμα να μη συμπληρώνει δωδεκάμηνη συνεχή ανεργία, απαραίτητη προϋπόθεση για την απόκτηση της ιδιότητας του μακροχρονίως ανέργου. Σημειώνεται ότι στην περίπτωση αυτή δεν διεκόπη η καταβολή του επιδόματος ανεργίας, επειδή η αποζημίωση κατάρτισης ήταν κατώτερη του ποσού της επιδότησης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, απευθυνόμενος στον ΟΑΕΔ, τόνισε ότι η διάταξη αυτή, όπως και όλες οι σχετικές διατάξεις του Ν. 1545/85 και του Ν.Δ. 2961/1954 που καθορίζουν την έννοια του ανέργου, ορίζουν την κατηγορία αυτή κατ' αρχήν σε σχέση με την επιδότηση ανεργίας και όχι σχετικά με την υπαγωγή στο καθεστώς άλλων μέτρων προστασίας των ανέργων και ενίσχυσης της απασχόλησης. Η έννοια

⁵⁷ «Τροποποίηση της υπ' αριθμ. 33854/8.8.97 απόφασης του Υπουργού Εργασίας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων "Συμψηφισμός επιδομάτων ανεργίας με Προγράμματα Κατάρτισης απασχόλησης"».

του ανέργου, ενόψει της εφαρμογής άλλων μέτρων πέραν της τακτικής επιδότησης ανεργίας, θα πρέπει ενδεχομένως να ορισθεί με διαφορετικό τρόπο, με άξονα τον σκοπό που εξυπηρετούν τα μέτρα αυτά. Ειδικά δε για τους επιδοτούμενους ανέργους, οι οποίοι συμμετέχουν σε προγράμματα συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης, η ιδιότητα του ανέργου δεν χάνεται κατά τον χρόνο παρακολούθησης προγράμματος επαγγελματικής κατάρτισης.

Θα ήταν ανεπιεικές και σίγουρα ασύμβατο με το συνολικότερο πνεύμα των πρόσφατων πολιτικών για την καταπολέμηση της ανεργίας το να τίθεται ο άνεργος ενώπιον του διλήμματος της επιλογής μεταξύ ενός προγράμματος κατάρτισης και της προστασίας που του παρέχει το καθεστώς της ανεργίας. Το δίλημμα αυτό μπορεί μάλιστα να λειτουργήσει αποθαρρυντικά ως προς την παρακολούθηση προγραμμάτων κατάρτισης, με αποτέλεσμα να αλληλοαναιρούνται τα λαμβανόμενα μέτρα, να ενισχύεται ακόμη περισσότερο ο πόλος των «παθητικών» πολιτικών και να επιμηκύνεται ο χρόνος παραμονής στην ανεργία. Το ότι ο νομοθέτης κινείται στην ακριβώς αντίθετη κατεύθυνση από αυτήν της αποθάρρυνσης, προκύπτει εξάλλου και από διάταξεις του Ν. 1545/1985 με τις οποίες «τιμωρούνται» οι άνεργοι που δεν συμμετέχουν σε δράσεις κατάρτισης. Ο άνεργος που δεν αποδέχεται να απασχοληθεί σε εργασία που του προσφέρεται στον ευρύτερο επαγγελματικό κλάδο του ή δεν δέχεται να παρακολουθήσει προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης ή μετεκπαίδευσης, χάνει τόσο την ιδιότητα του ανέργου⁵⁸ όσο και την αξίωση για επιδότηση⁵⁹.

Οι αντιφάσεις των παραπάνω διατάξεων φανερώνουν τη σύγχυση του νομοθέτη, αφού η διάκριση ανάμεσα στην κατάρτιση και την ανεργία ή στην κατάρτιση και την εργασία, είτε ως αλληλουχία είτε ως επαλληλία, τείνουν να αναμειχθούν σε ένα κοινό προστατευτικό καθεστώς απασχόλησης, με κενά προστασίας. Απαντώντας στην Αρχή, η διοίκηση του ΟΑΕΔ αναγνώρισε ότι για την επίλυση παρόμοιων προβλημάτων είναι αναγκαίος ο επανακαθορισμός της έννοιας του ανέργου, με άξονα τα νέα δεδομένα της σύγχρονης αγοράς εργασίας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπιστώνει ότι η έννοια του ανέργου καθορίζεται σε σχέση με προγράμματα επιδοματικής ενίσχυσης των ανέργων και όχι σε σχέση με την υπαγωγή των ανέργων σε προγράμματα κατάρτισης και προώθησης στην απασχόληση, ή σε σχέση με την υπαγωγή σε άλλα ενεργητικά μέτρα επανένταξης

⁵⁸ Άρθρο 3, παράγρ. 1, Ν. 1545/1985.

⁵⁹ Άρθρο 7, Ν. 1545/1985.

στην αγορά εργασίας. Για τον ΟΑΕΔ, άνεργος θεωρείται αυτός που λαμβάνει την τακτική επιδότηση ανεργίας, όχι όμως αυτός που συμμετέχει σε πρόγραμμα επαγγελματικής κατάρτισης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει γενικά την αποσαφήνιση και τον επανακαθορισμό της έννοιας του ανέργου, έτσι ώστε η έννοια να μη συνδέεται μόνο με τις παθητικές πολιτικές επιδότησης της ανεργίας, αλλά και με τις ενεργητικές πολιτικές επανένταξης των ανέργων στην αγορά εργασίας, ούτως ώστε να μη τίθεται ο άνεργος ενώπιον του διλήμματος της επιλογής μεταξύ προγραμμάτων επιδότησης ή προγραμμάτων κατάρτισης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τη νομοθετική μεταρρύθμιση του άρθρου 3, παράγρ. 2, εδ. γ', του Ν. 1545/1985, ούτως ώστε οι επιδοτούμενοι άνεργοι, που συμμετέχουν σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, να μη χάνουν την ιδιότητα του ανέργου κατά τη διάρκεια παρακολούθησης του προγράμματος.

B. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙΔΟΤΗΣΗΣ

Το ισχύον σύστημα κοινωνικής προστασίας κατά του κινδύνου της ανεργίας απαρτίζεται από τρεις βασικές συνιστώσες, οι οποίες υπηρετούν διαφορετικές στοχεύσεις της κοινωνικής πολιτικής, αλλά και αντιστοιχούν σε διαφορετικές ιστορικές λογικές του κοινωνικού κράτους. Ο κύριος κορμός του συστήματος είναι η τακτική επιδότηση ανεργίας. Παρά την έλλειψη αντιστοίχισης του ύψους του επιδόματος στις προηγούμενες αποδοχές του ανέργου, το τακτικό επίδομα ανεργίας έχει χαρακτηριστικά ασφαλιστικής παροχής. Στον κύριο αυτόν κορμό, προστίθενται επιδόματα τα οποία εμφανίζουν εντονότερα χαρακτήρα παροχής που χορηγείται για την ενίσχυση του εισοδήματος των ανέργων. Τα επιδόματα αυτά, ενώ συνδέονται με την προηγούμενη υπαγωγή στην ασφάλιση ανεργίας, χορηγούνται με εισοδηματικά κριτήρια, πλησιάζοντας έτσι περισσότερο προς τις προνοιακές καταβολές της προστασίας των ανέργων. Τέλος, τις δύο τελευταίες δεκαετίες εισάγονται πλέον και τα μέτρα ενεργητικής πολιτικής, τα οποία απομακρύνονται από την λογική της υποκατάστασης εισοδήματος.

Όταν εξετάζεται η εφαρμογή από τη διοίκηση των μέτρων πολιτικής κοινωνικής προστασίας κατά της ανεργίας, η κατηγοριοποίηση αυτή δεν φαίνεται να είναι σαφής στην πράξη, καθώς ο ΟΑΕΔ τείνει να θεωρεί όλες τις παροχές ανεργίας ως προνοιακές. Στο κεφάλαιο που ακολουθεί εξετάζονται οι προϋποθέσεις χορήγησης των παροχών αυτών, με άξονα την εμπειρία από τον χειρισμό των σχετικών αναφορών που έχουν καταθέσει πολίτες στον Συνήγορο του Πολίτη.

1. Προϋποθέσεις τακτικής επιδότησης

α. Επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου της ανεργίας και συρροή ασφαλιστικών κινδύνων

Κεντρικό στοιχείο του ασφαλιστικού συστήματος κατά του κινδύνου της ανεργίας είναι η λύση ή η λήξη της σχέσης εργασίας, που αποτελεί ουσιαστικά το γεγονός με το οποίο επέρχεται ο ασφαλιστικός κίνδυνος. Με την απόλυση και την υποβολή της αίτησης για επιδότηση, η έννομη σχέση κοινωνικής ασφάλισης περνά από τη φάση της ασφαλιστικής προσδοκίας στη φάση της ασφαλιστικής παροχής,

εφόσον βέβαια συντρέχουν οι σχετικές προϋποθέσεις χρόνου ασφάλισης⁶⁰. Προβλήματα παρουσιάζονται, όταν η διοίκηση υπεισέρχεται στον έλεγχο της μονομερούς καταγγελίας της σύμβασης εργασίας από τον εργοδότη. Επίσης, ζητήματα προκύπτουν από τις νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν τη συρροή του κινδύνου της ανεργίας με άλλους ασφαλιστικούς κινδύνους, όπως το γήρας, η χηρεία, η κυοφορία/λοχεία ή η ασθένεια.

ι. Η λήξη της σχέσης εργασίας ως προϋπόθεση για την χορήγηση επιδόματος ανεργίας

Η χορήγηση του επιδόματος ανεργίας, δηλαδή μιας ασφαλιστικής παροχής, προϋποθέτει την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου, δηλαδή την απώλεια της θέσης εργασίας. Το σύστημα της προστασίας κατά της ανεργίας με τη μορφή της επιδότησης, όπως αποτυπώνεται στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο, αποσκοπεί στην αναπλήρωση του χαμένου εισοδήματος εξαιτίας της απώλειας της θέσης εργασίας. Περαιτέρω, επειδή βασική αρχή όλων των ασφαλιστικών συστημάτων είναι ο ασφαλιστικός κίνδυνος να μην έχει επέλθει με ενέργειες ή παραλείψεις του ίδιου του ασφαλισμένου – πράγμα που άλλωστε αναιρεί την ίδια την έννοια του κινδύνου - το επίδομα χορηγείται μόνο σε περίπτωση που η απώλεια της θέσης εργασίας δεν απορρέει από την οικειοθελή διακοπή της εργασιακής σχέσεως εκ μέρους του εργαζομένου.

Το κύρος της καταγγελίας της σύμβασης εκ μέρους του εργοδότη είναι στοιχείο ανεξάρτητο του ακούσιου χαρακτήρα της λύσης της σύμβασης εκ μέρους του εργαζομένου. Ωστόσο, επειδή βασικό στοιχείο του τυπικού κύρους της απόλυσης είναι η τήρηση του έγγραφου τύπου, δια του οποίου ο εργοδότης δηλώνει την πρωτοβουλία του για τη λύση της σύμβασης, στην πράξη η διοίκηση θεωρεί ότι ελέγχοντας το κύρος επιβεβαιώνει και τον ακούσιο χαρακτήρα της λύσης της σχέσης εργασίας εκ μέρους του εργαζομένου. Έτσι, η νομοθεσία και κυρίως η διοικητική πρακτική και οι σχετικές εγκύκλιοι οδηγίες έχουν διατυπώσει ειδικότερες ρυθμίσεις αφενός, ως προς τον έλεγχο του κύρους της καταγγελίας, αφετέρου ως προς τη λύση της εργασιακής σχέσης, στις περιπτώσεις που αυτή δεν παρουσιάζει τα τυπικά χαρακτηριστικά της καταγγελίας εκ μέρους του εργοδότη. Η εμπειρία από την εφαρμογή των ρυθμίσεων αυτών φέρνει στην επιφάνεια αντιφάσεις, που επιδρούν εν τέλει αρνητικά στην προστασία των ανέργων.

⁶⁰ Κ. Κρεμαλή, ό.π., σελ. 93 επ.

ια. Η μη οικειοθελής αποχώρηση του εργαζόμενου και το κύρος της καταγγελίας εκ μέρους του εργοδότη

Σύμφωνα με τον εννοιολογικό προσδιορισμό του ανέργου, όπως αποτυπώνεται στο άρθρο 3, παράγραφο 1, του Ν. 1545/85 σε συνδυασμό με την παράγραφο 2 του άρθρου 7, η ιδιότητα του ανέργου και η συνεπεία αυτής επιδότησή του προϋποθέτει τη λύση ή τη λήξη της εργασιακής σχέσης μονομερώς από τον εργοδότη. Η οικειοθελής αποχώρηση από την εργασία (παραίτηση) με τη ρητή πρόβλεψη της παραγράφου 2 του άρθρου 7, του Ν. 1545/1985, αποκλείει τη χορήγηση επιδόματος ανεργίας. Σημειώνεται ότι η ευρεία διατύπωση της πρώτης παραγράφου του άρθρου 3, του Ν. 1545/1985 δεν οδηγεί αναγκαστικά στο συμπέρασμα ότι η κτήση της ιδιότητας του ανέργου προϋποθέτει την προηγούμενη λύση της σχέσης εργασίας μονομερώς από τον εργοδότη, καθώς στην εν λόγω διάταξη αναφέρεται ότι άνεργος θεωρείται εκείνος που μετά τη λύση ή τη λήξη της εργασιακής σχέσης αναζητεί εργασία. Ωστόσο, η μονομερής λύση της υφιστάμενης σχέσης εργασίας, ως κατά κανόνα βασική προϋπόθεση για την επιδότηση ανεργίας, έχει θεωρηθεί ότι απορρέει από το σύνολο των διατάξεων της ελληνικής νομοθεσίας περί ασφάλισως ανεργίας και ήδη από το άρθρο 17, του Ν.Δ. 2961/1954⁶¹. Οι ρυθμίσεις αυτές δεν αποκλίνουν άλλωστε από το πρότυπο της ασφάλισης ανεργίας, όπως αυτό διαμορφώνεται στις ευρωπαϊκές νομοθεσίες⁶².

Ι. Απόλυση λόγω αξιόποινης πράξης. Ιδιαίτερη περίπτωση λύσης της εργασιακής σχέσης εκ μέρους του εργοδότη αποτελεί η απόλυση λόγω αξιόποινης πράξης, που διαπράχθηκε κατά την εξάσκηση της υπηρεσίας και έχει υποβληθεί μήνυση ή εάν απαγγέλθηκε κατά του εργαζομένου κατηγορία για αδίκημα σε βαθμό τουλάχιστον πλημμελήματος⁶³. Στην περίπτωση αυτή, σύμφωνα με σχετική διάταξη του Ν. 1545/85⁶⁴, ο άνεργος στερείται την επιδότηση, εκτός αν απαλλαγεί από την

⁶¹ Γενικά βλ. Φ. Χατζηδημητρίου, «Ο Ν. 2112/1920 και η ασφάλιση ανεργίας», *ΔΕΝ*, 1986, σελ. 785 επ. και Φ. Χατζηδημητρίου, Γ. Ψηλού, «Οι νέες τροποποιήσεις της ασφαλιστικής νομοθεσίας», *ΔΕΝ*, 1985, σελ. 937 επ. Εξαιρετική είναι η περίπτωση της σύμφωνα με το άρθρο 2 Ν. 1545/1985 επιδότησης των εισερχομένων για πρώτη φορά στην αγορά εργασίας νέων 20-29 ετών.

⁶² Βλ. τη συγκριτική επισκόπηση σε Β. Καραγιάννη, όπ.π., σελ. 100.

⁶³ Άρθρο 5, παραγρ. 1, Ν. 2112/1920: «*Δύναται ο εργοδότης να καταγγείλη την σύμβασιν άνευ τηρήσεως προθεσμίας τινός, εάν εναντίον του υπαλλήλου υπεβλήθη μήνυσις δι' αξιόποινον πράξιν διαπραχθείσαν εν τη εξασκήσει της υπηρεσίας του ή απηγγέλθη κατ' αυτού κατηγορία δι' αδίκημα εν γένει φέρον χαρακτήρα τουλάχιστον πλημμελήματος*».

⁶⁴ Άρθρο 7, παράγρ. 3, Ν. 1545/1985: «*ο άνεργος του οποίου η εργασιακή σχέση καταγγέλλεται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρ. 5 του Ν.2112/20 ή της παράγρ. 2, του*

κατηγορία με βούλευμα ή δικαστική απόφαση⁶⁵. Η διάταξη εγείρει προβληματισμό ως προς τη νομική φύση της στέρησης του επιδόματος, ως προς τους όρους επιβολής της στέρησης καθώς και ως προς την τήρηση εκ μέρους του νομοθέτη της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας.

Ως προς τη νομική φύση της στέρησης, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι αυτή αποτελεί παρεπόμενη «ποινή» του αδικήματος, για το οποίο κατηγορείται ο εργαζόμενος⁶⁶. Και ενώ οι παρεπόμενες ποινές, όπως υποδηλώνει και ο ίδιος ο όρος, προϋποθέτουν την επιβολή της κύριας ποινής, στην προκειμένη περίπτωση η παρεπόμενη αυτή ποινή επιβάλλεται χωρίς να έχει καν διαγνωσθεί, σε διαδικασία που πληροί τους όρους της δίκαιης δίκης, η παράβαση για την οποία προβλέπεται η στέρηση του επιδόματος. Οι προϋποθέσεις επιβολής της στέρησης δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι πληρούν ούτε καν στοιχειώδεις δικονομικές εγγυήσεις, αφού ο νομοθέτης αρκείται στην απαγγελία κατηγορίας για αδίκημα σε βαθμό τουλάχιστον πλημμελήματος, αλλά και στην απλή υποβολή μήνυσης εκ μέρους του εργοδότη. Ο ασφαλισμένος στερείται το μέσον αυτό αναπλήρωσης του εισοδήματός του με μόνη τη διατύπωση μομφής σχετικά με την τέλεση ποινικού αδικήματος. Τέλος, δεδομένου ότι το επίδομα ανεργίας συνιστά κοινωνική παροχή, η οποία εμπίπτει στην προστασία του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ ως περιουσιακό δικαίωμα⁶⁷, η αποστέρησή του ελέγχεται ως προς την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Ελέγχεται, δηλαδή, κατά πόσον το επιβαλλόμενο δυσμενές μέτρο,

άρθρ.6, του Β.Δ. 16.11.20 στερείται το δικαίωμα επιδότησης ανεργίας, εκτός αν απαλλαγεί από την κατηγορία με βούλευμα ή δικαστική απόφαση. Η επιδότηση καταβάλλεται ύστερα από δήλωση του ανέργου, που υποβάλλεται μέσα σε 30 μέρες από τη δημοσίευση του βουλεύματος ή της απόφασης». Σχετική είναι και η διάταξη του άρθρου 5, παράγρ. 3, της Υ.Α.37274/3786 της 9/31 Αυγ. 1956 «Περί εγκρίσεως Κανονισμού παροχών ανεργίας και στρατεύσεως», στην οποία προβλέπονται τα δικαιολογητικά επιδοτήσεως. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή «επί λύσεως της σχέσεως εργασίας κατ' εφαρμογήν του άρθρ. 5 παραγρ. 1 του ν.2112/1920 ή του άρθρ.6 παραγρ. 2 του Β.Δ.16/18 Ιουλίου 1920 ο άνεργος δέον όπως καταθέσει πλην των εν παραγρ. 1 του παρόντος άρθρου δικαιολογητικών και αντίγραφον της αθωωτικής αποφάσεως ή του απαλλακτικού βουλεύματος, ή βεβαιώσιν του οικείου εισαγγελέως ότι δεν ησκήθη ποινική δίωξις. Εν τοιαύτη περιπτώσει ο άνεργος υποχρεούται όπως εντός ανατρεπτικής προθεσμίας 14 ημερών από της δημοσιεύσεως της αθωωτικής αποφάσεως ή του απαλλακτικού βουλεύματος ή της βεβαιώσεως του εισαγγελέως υποβάλλουν αντίγραφον τούτων, συμφώνως προς το άρθρον 15 παραγρ. 9 ν.δ. 2961/1954, ήτοι εντός 14 ημερών οπότε η επιδότησις ανατρέχει αφ' ής πράγματι έλαβε χώραν η απόλυσις».

⁶⁵ Το ζήτημα απασχόλησε την Αρχή με αφορμή την 1504/2001 υπόθεση, η οποία αφορούσε την διαδικασία έγκρισης της επιδότησης μετά την έκδοση αθωωτικής απόφασης και η οποία επιλύθηκε μετά από αποδοχή των επισημάνσεων της Αρχής.

⁶⁶ Σχετικά με τον χαρακτηρισμό αυτόν και με αφορμή την αποστέρηση της σύνταξης που προβλέπεται στο άρθρο 62 του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων καθώς και τη διάκριση παρεπόμενης ποινής και νόμιμης συνέπειας της ποινικής καταδίκης βλ. Ε. Φυτράκη, Παρατηρήσεις στην Ολ. ΕΣ 2287/05, *ΕφημΔΔ*, 2/2006, σελ. 182-186.

⁶⁷ Gaygyzuz κατά Αυστρίας, Απόφαση της 16^{ης} Σεπτεμβρίου 1996, *Συλλ.*, 1996-VI.

το οποίο συνιστά στέρηση περιουσίας, είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού της διάταξης ή εάν ο σκοπός αυτός δεν μπορούσε να επιτευχθεί με άλλα, λιγότερο επαχθή μέσα.

Ο προβληματισμός αυτός έχει απασχολήσει την ελληνική θεωρία και τη νομολογία, κυρίως αναφορικά με την αποστέρηση της σύνταξης των δημοσίων υπαλλήλων κατά το άρθρο 62 του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων⁶⁸. Σε μία πρώτη φάση, το Ελεγκτικό Συνέδριο, εξετάζοντας το μέτρο της αποστέρησης της σύνταξης λόγω αδικαιολόγητης αποχής από τα καθήκοντα του υπαλλήλου, έκρινε αφενός, ότι το υιοθετούμενο από τον νόμο κριτήριο δεν έχει άμεση σχέση με την απονομή της σύνταξης⁶⁹, αφετέρου, ότι η αποστέρηση, λόγω της έντασης και διάρκειάς της αποτελεί ιδιαίτερα επαχθές μέτρο⁷⁰, το οποίο υπερακοντίζει πρόδηλα τον σκοπό που επιδιώκεται με αυτό, δηλαδή την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, και έκρινε τη διάταξη αντισυνταγματική και ανίσχυρη. Σε αντιδιαμετρικά αντίθετη κατεύθυνση έταμε την διαφορά το ίδιο δικαστήριο, εξετάζοντας το ζήτημα της αποστέρησης της σύνταξης σε περίπτωση αμετάκλητης καταδίκης για τα ποινικά

⁶⁸ Άρθρο 62 Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων: «*Το δικαίωμα σύνταξης χάνεται στις παρακάτω περιπτώσεις: α) Αν ο υπάλληλος απολυθεί γιατί απέσχε από την εκπλήρωση των καθηκόντων του αδικαιολόγητα ή ο στρατιωτικός τέθηκε σε απόταξη για λιποταξία. β) Αν ο δικαιούχος καταδικαστεί αμετάκλητα - είτε όταν ήταν στην ενέργεια είτε ως συνταξιούχος - σε ποινή κάθειρξης για κλοπή, υπεξαίρεση, απάτη, πλαστογραφία, απιστία, παραποίηση ή σε φυλάκιση για δωροδοκία ή δωροληψία, εφόσον τα αδικήματα αυτά στρέφονται κατά του Δημοσίου ή κατά νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου καθώς και αν καταδικαστεί αμετάκλητα για κάποιο από τα αδικήματα των άρθρων 270 και 272 του Ποινικού Κώδικα, όπως αυτά τροποποιήθηκαν με τις διατάξεις του Ν.Δ.364/1969. Αν παρασχεθεί χάρη με άρση των συνεπειών ή επέλθει δικαστική αποκατάσταση το δικαίωμα αποκτάται πάλι με τους όρους της παράγρ. 2 του επομένου άρθρου. γ) Αν η θυγατέρα έλθει σε γάμο ή η χήρα σε νέο γάμο είτε κατά το δίκαιο της χώρας μας είτε κατά το αλλοδαπό δίκαιο ή αν η χήρα σύζυγος εκπέσει από τη γονική μέριμνα των παιδιών για καταδίκη σε αδίκημα που διέπραξε με δόλο και το οποίο αφορά τη ζωή, την υγεία και τη ήθη του τέκνου σύμφωνα με το άρθρο 1537 του Αστικού Κώδικα. δ) Αν η χήρα σύζυγος που δικαιώθηκε σύνταξη καταδικαστεί με αμετάκλητη δικαστική απόφαση για παιδοκτονία».*

⁶⁹ «*Βασίζεται σε κριτήριο το οποίο δεν έχει άμεση σχέση με το αντικείμενο της ρύθμισης, που είναι η απονομή της σύνταξης και η οποία χορηγείται μετά τη λήξη της υπαλληλικής σχέσης και εξαρτάται από τη συμπλήρωση ορισμένων αντικειμενικών προϋποθέσεων (συντάξιμος χρόνος και όριο ηλικίας) [...] γιατί η πειθαρχικώς κολάσιμη συμπεριφορά του υπαλλήλου δεν τελεί σε άμεση σχέση με το συνταξιοδοτικό καθεστώς αυτού, ώστε να αποτελεί το κριτήριο για την απώλεια του συνταξιοδοτικού δικαιώματος»*, ΕΣ 1492/2002. Ομοίως και οι 1257/2002, ΔΙΔΙΚ 2003, σελ. 1074, ΕΣ 283/2000, ΕΔΚΑ, 2000, σελ. 515.

⁷⁰ Αφού «*θέτει σε κίνδυνο τη διαβίωσή του με τη στέρηση των στοιχειωδών μέσων για την κάλυψη των βιοτικών του αναγκών και μάλιστα σε μία ηλικία που η δυνατότητα αναπλήρωσης της ως άνω παροχής καθίσταται, αν όχι αδύνατη, λίαν δυσχερής, με άμεση συνέπεια ακόμη και την προσβολή της ανθρωπίνης αξιοπρέπειάς του (άρθρο 2 παραγρ. 1 Σ.)*», ΟΛ. ΕΣ 1492/2002, όπ.π..

αδικήματα της δωροδοκίας ή δωροληψίας, εφόσον τα αδικήματα αυτά στρέφονται κατά του Δημοσίου ή κατά ΝΠΔΔ⁷¹.

Η περίπτωση της στέρησης του επιδόματος ανεργίας του άρθρου 7 του Ν. 1545/1985 παρουσιάζει ομοιότητες αλλά και διαφορές με τις προαναφερθείσες διατάξεις. Πρώτον, το γεγονός ότι επιβάλλεται ως συνέπεια της απλής απαγγελίας κατηγορίας ή, ακόμη χειρότερα, της υποβολής μήνυσης εκ μέρους του εργοδότη και όχι μιας ποινής που επιβλήθηκε με διαδικαστικές εγγυήσεις, καθιστά το μέτρο μία εν πολλοίς αυθαίρετα επιβαλλόμενη κύρωση, σε αντίθεση με τη στέρηση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος, που επέρχεται μετά από την τήρηση διαδικαστικών προϋποθέσεων. Δεύτερον, συγκρινόμενη με την ένταση και τη διάρκεια της στέρησης του συνταξιοδοτικού δικαιώματος, η στέρηση του επιδόματος ανεργίας εμφανίζεται σαφώς λιγότερο επαχθής.

Τέλος, η ratio της διάταξης που προβλέπει τη στέρηση του επιδόματος ανεργίας διαφέρει από εκείνη της στερητικής του συνταξιοδοτικού δικαιώματος διάταξης. Συγκεκριμένα, στην επιδότηση ανεργίας, η τέλεση της αξιόποινης πράξης, τελεί σε άμεση σχέση με τη χορήγηση του επιδόματος: η συμπεριφορά του ασφαλισμένου, οδήγησε ευθέως στην επέλευση του ίδιου του ασφαλιστικού κινδύνου⁷², ανεξαρτήτως του ότι ο ασφαλισμένος δεν ανέλαβε την πρωτοβουλία για τη λύση της εργασιακής σχέσης. Οι κανόνες δικαίου που διέπουν την ασφάλιση ανεργίας εδράζονται σε μία κατανομή σφαιρών ευθύνης μεταξύ εργοδότη και εργαζομένου. Στο πλαίσιο αυτής της κατανομής, ναι μεν η λύση της σχέσης εργασίας δεν μπορεί να θεωρηθεί οικειοθελής εκ μέρους του εργαζομένου, ωστόσο, η ποινικά κολάσιμη πράξη του ανήκει στη δική του σφαίρα ευθύνης, ακόμη και όταν πρόκειται

⁷¹ Το Ελεγκτικό Συνέδριο με την υπ. αριθ. 2347/2004 απόφασή του, *ΕΔΚΑ*, 2005, σελ. 138, αποφάνθηκε ότι σκοπός της διάταξης του άρθρου 62, παραγρ. 1, περ. β, του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων είναι «να αποτρέψουν τους κρατικούς λειτουργούς από τη διάπραξη των προαναφερόμενων ποινικών αδικημάτων [...] και, ως εκ τούτου δεν αντίκεινται στην προβλεπόμενη από το άρθρο 25 παραγρ. 1 του Συντάγματος, αρχή της αναλογικότητας. Και αυτό διότι για την πραγμάτωση του ως άνω επιδιωκόμενου δημόσιου σκοπού και την προστασία των εν γένει υλικών και ηθικών συμφερόντων των δημόσιων υπηρεσιών δεν είναι δυνατή η επιλογή άλλου εξίσου αποτελεσματικού, αλλά λιγότερου επαχθούς μέτρου από εκείνο που οι άνω διατάξεις θεσπίζουν». Βέβαια, στην περίπτωση αυτή το δικαίωμα σύνταξης εκείνου που καταδικάστηκε αμετάκλητα στα προαναφερόμενα ποινικά αδικήματα, μεταβιβάζεται στη σύζυγο και τα τέκνα του με τους όρους και τις προϋποθέσεις που προβλέπονται από τον Συνταξιοδοτικό Κώδικα για τη μεταβίβαση σύνταξης στη χήρα σύζυγο και τα τέκνα θανόντος υπαλλήλου ή συνταξιούχου. Βλ. και τις κριτικές παρατηρήσεις του Ε. Φυτράκη, ό.π.

⁷² Αντιθέτως, η επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου του γήρατος συνδέεται μόνο με προϋποθέσεις αντικειμενικού χαρακτήρα, όπως είναι η συμπλήρωση συντάξιμου χρόνου και ορίου ηλικίας. Εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές, ο λόγος λύσης της εργασιακής σχέσης ή της διακοπής της επαγγελματικής δραστηριότητας είναι δογματικά (και κατά κανόνα στην πράξη) αδιάφορος για την κοινωνικοασφαλιστική νομοθεσία.

για πράξη τελεσθείσα εξ αμελείας. Ενόψει των στοιχείων αυτών, και κυρίως της ratio του νόμου, η στέρηση του επιδόματος ανεργίας σε περίπτωση τέλεσης αξιόποινης πράξης που αιτιολόγησε την απόλυση, ευσταθεί δικαιοπολιτικά, υπό προϋποθέσεις:

Πρώτον, η αξιόποινη πράξη του εργαζομένου θα πρέπει να συνδέεται ευθέως με την απόλυση. Αυτό συμβαίνει όταν ο εργοδότης κατήγγειλε τη σύμβαση λόγω της αξιόποινης πράξης, π.χ. λόγω υπεξαίρεσης που διέπραξε ο εργαζόμενος στην εργασία του. Αξιόποινη πράξη που τελείται χωρίς να παρουσιάζει κανένα σύνδεσμο με τον εργασιακό βίο του εργαζομένου δεν ικανοποιεί αυτό το κριτήριο, παρά μόνο στο μέτρο που μπορεί να δικαιολογήσει την απόλυση⁷³. Δεύτερον, συνδεόμενο με το πρώτο στοιχείο, η αξιόποινη πράξη πρέπει να παρουσιάζει μια σχετική βαρύτητα, η οποία να δικαιολογεί την απόλυση. Τρίτον, ο ασφαλισμένος θα πρέπει να στερείται το επίδομα, μόνον εφόσον έχει διαπιστωθεί η τέλεση της αξιόποινης πράξης, τηρουμένων όλων των διαδικαστικών εγγυήσεων που συνδέονται με την αρχή της δίκαιης δίκης.

Η ισχύουσα διάταξη δεν ανταποκρίνεται πλήρως στις προϋποθέσεις αυτές. Ως προς τον σύνδεσμο της αξιόποινης πράξης με την απόλυση (και συνεπώς με την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου της ανεργίας), από τη διατύπωση της διάταξης του άρθρου 5 του Ν. 2112/1920 προκύπτει ότι αυτός συντρέχει μόνο στην περίπτωση που έχει υποβληθεί μήνυση για αδίκημα κατά την εξάσκηση της υπηρεσίας, ενώ η απαγγελία κατηγορίας μπορεί να αφορά οποιοδήποτε αδίκημα σε βαθμό πλημμελήματος. Αντιστρόφως, ενώ ο νομοθέτης απαιτεί το αδίκημα να παρουσιάζει βαρύτητα, όταν απαγγέλλεται κατηγορία, αρκείται στην υποβολή μήνυσης για οποιαδήποτε πράξη, ανεξαρτήτως βαρύτητας. Τέλος, και το σημαντικότερο, η στέρηση του επιδόματος επέρχεται, όπως προαναφέρθηκε, χωρίς καμία διαδικαστική εγγύηση. Εφόσον ο άνεργος απαλλαγεί από την κατηγορία ή εφόσον δεν ασκηθεί ποινική δίωξη, δικαιούται την παροχή, η οποία όμως του καταβάλλεται σε χρόνο μεταγενέστερο, ενώ την έχει στερηθεί μετά την απόλυση, χρόνο κατά τον οποίο την είχε περισσότερο ανάγκη. Εφόσον η κατηγορία αποδειχθεί αβάσιμη, ο ασφαλισμένος υφίσταται σωρευτικά τις εξής συνέπειες: την απώλεια της

⁷³ Άλλωστε, στην κατεύθυνση αυτή έχει ερμηνευθεί και η διάταξη του άρθρου 5, παραγρ. 1 του Ν. 2112/1920, στο πλαίσιο των εργατικών διαφορών σχετικά με την καταγγελία της σύμβασης: το πλημμέλημα που δεν διαπράττεται κατά την εκτέλεση της εργασίας δίνει δικαίωμα για έκτακτη καταγγελία, μόνον όταν επηρεάζει τη συνέχιση της συνεργασίας εργοδότη – εργαζομένου. Βλ. Ι. Κουκιάδη, *Εργατικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005, σελ. 741 και τις εκεί αναφερόμενες παραπομπές. Βλ. επίσης ΑΠ 963/1977, *ΑρχΝ*, 1978, σελ. 226, Β. Παπασευθυμίου «Δικαίωμα αζημίας απολύσεως μετά από αξιόποινη πράξη μισθωτού», *ΕΕργΔ*, 1992, σελ. 481 επ. και 529 επ., Σ. Βλαστού, «Καταγγελία σύμβασης εργασίας μετά από μήνυση», *ΕΕργΔ*, 1993, σελ. 414.

θέσης εργασίας του, τη στέρηση της παροχής μερικής αναπλήρωσης του εισοδήματός του και την ταλαιπωρία της ποινικής διαδικασίας.

Κατόπιν των παραπάνω επισημάνσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 7 παράγρ. 3 του Ν. 1545/85, ώστε σε περίπτωση τέλεσης αξιόποινης πράξης εκ μέρους του μισθωτού, η στέρηση του επιδόματος ανεργίας να επέρχεται μόνον εφόσον η πράξη αυτή τελεί σε άμεσο σύνδεσμο με την απόλυση, φέρει χαρακτήρα τουλάχιστον πλημμελήματος και η ενοχή του δράστη έχει διαγνωσθεί με τις απαραίτητες διαδικαστικές εγγυήσεις που επιβάλλει η αρχή της δίκαιης δίκης, τουλάχιστον σε πρώτο βαθμό.

II. Περιπτώσεις καταγγελίας της σύμβασης εργασίας που δεν πληροί τις τυπικές προϋποθέσεις του κύρους ή της οποίας το κύρος αμφισβητείται από τον εργαζόμενο. Προβλήματα ανακύπτουν και στις περιπτώσεις που είτε η καταγγελία της σύμβασης εργασίας δεν πληροί τις τυπικές προϋποθέσεις του κύρους, είτε ο εργαζόμενος αμφισβητεί το κύρος της. Τυπικές προϋποθέσεις του κύρους της καταγγελίας είναι η τήρηση του έγγραφου τύπου, η τήρηση του χρόνου προειδοποίησης και η καταβολή της νόμιμης αποζημίωσης και, από την 1.4.1998⁷⁴, η καταχώρηση του εργαζομένου στα μισθολόγια του Ι.Κ.Α. ή η ασφάλισή του⁷⁵. Όπως είναι γνωστό, το ελληνικό δίκαιο δεν καθιερώνει το αιτιολογημένο της καταγγελίας εκ μέρους του εργοδότη, η απόλυση ελέγχεται ωστόσο υπό το πρίσμα της γενικής ρήτηρας απαγόρευσης της καταχρηστικής άσκησης του δικαιώματος (281 ΑΚ). Ο απολυθείς εργαζόμενος μπορεί συνεπώς να αμφισβητήσει το κύρος της απόλυσης, επικαλούμενος κατάχρηση δικαιώματος εκ μέρους του εργοδότη. Με τη δικαστική αναγνώριση της ακυρότητας, η καταγγελία δεν επιφέρει το καταλυτικό της

⁷⁴ Ημερομηνία θέσεως σε ισχύ του άρθρου 2, παράγρ. 4, του Ν. 2556/97.

⁷⁵ Άρθρο 2 παράγρ. 4, Ν. 2556/97: «*Η παραγρ. 3 του άρθρου 5 του ν. 3198/1955 (ΦΕΚ 98 Α) αντικαθίσταται ως εξής "3. Η καταγγελία της εργασιακής σχέσης θεωρείται έγκυρη, εφόσον έχει γίνει εγγράφως, έχει καταβληθεί η οφειλόμενη αποζημίωση και έχει καταχωρηθεί η απασχόληση του απολυόμενου στα τηρούμενα για το Ι.Κ.Α. μισθολόγια ή έχει ασφαλιστεί ο απολυόμενος. Η καθυστέρηση δόσης της αποζημίωσης από τις, στην παραγρ. 1 εδ. β' του άρθρου 2, οφειλόμενες και η μη καταχώρηση κατά τα ανωτέρω του εργαζομένου στα μισθολόγια του Ι.Κ.Α. ή η μη ασφάλισή του συνεπάγονται την ακυρότητα της καταγγελίας και ο διαδραμών χρόνος θεωρείται ως χρόνος συνέχισης της εργασίας του. Στην περίπτωση αυτή ο εργοδότης υποχρεούται στην καταβολή του συνόλου των εργοδοτικών εισφορών προς το Ι.Κ.Α και τους λοιπούς ασφαλιστικούς οργανισμούς, χωρίς να δικαιούται να αναζητήσει την αποζημίωση που κατέβαλε. Η αποζημίωση, που έχει καταβληθεί, συμψηφίζεται με τις οφειλόμενες λόγω της ακύρωσης της καταγγελίας, τακτικές αποδοχές, ο δε υπάλληλος υποχρεούται να καταβάλει στο Ι.Κ.Α. ή άλλους ασφαλιστικούς οργανισμούς τις αναλογούσες σε αυτόν εργατικές εισφορές*».

αποτέλεσμα⁷⁶, η σύμβαση θεωρείται ότι δεν λύθηκε ποτέ⁷⁷ και, συνεπώς, ο εργοδότης θεωρείται υπερήμερος και οφείλει μισθούς υπερημερίας⁷⁸. Ο εργοδότης μπορεί βέβαια να προτείνει ένσταση συμψηφισμού για κάθε τι που ωφελήθηκε ο μισθωτός από τη ματαίωση της εργασίας ή την παροχή εργασίας σε άλλο εργοδότη⁷⁹. Επίσης, κατά τη διάρκεια της δίκης για το κύρος της καταγγελίας συνεχίζει να υφίσταται δικαίωμα του εργαζομένου για μισθό⁸⁰.

Η νομοθεσία περί ανεργίας δεν συνδέει ρητά την επιδότηση με το κύρος της καταγγελίας. Ειδικότερα, τέτοια προϋπόθεση δεν αναφέρεται πουθενά ούτε στο Ν.Δ. 2961/54 ούτε στο Ν. 1545/85. Σύνδεση μεταξύ αφενός, της τήρησης του έγγραφου τύπου και της καταβολής αποζημίωσης ως τυπικών προϋποθέσεων του κύρους της καταγγελίας, αφετέρου, της επιδότησης ανεργίας, εμφανίζεται στις διατάξεις του άρθρου 5 του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας, στις οποίες προβλέπονται τα δικαιολογητικά επιδότησης. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, μαζί με την αίτηση επιδότησης, ο άνεργος πρέπει να καταθέσει: α) έγγραφη καταγγελία εκ μέρους του εργοδότη, β) βεβαίωση του εργοδότη περί καταβολής της νόμιμης αποζημίωσης, και γ) το ασφαλιστικό βιβλιάριο του ΙΚΑ. Όμως, στην παράγρ. 2 του προαναφερθέντος άρθρου προβλέπεται ότι στις περιπτώσεις που η κατάθεση των δικαιολογητικών αυτών δεν είναι δυνατή λόγω διακοπής λειτουργίας της επιχείρησης ή άλλων λόγων ανωτέρας βίας, *«η επιδότησις χωρεί βάσει μόνον του ασφαλιστικού βιβλιαρίου μετά προηγουμένην διαπίστωσιν των νομίμων προϋποθέσεων, συντασσομένης σχετικής εκθέσεως παρά του ενεργήσαντος την διαπίστωσιν υπαλλήλου. Εις άς περιπτώσεις είναι ανέφικτον ν' αποδεικνύωνται εκ του βιβλιαρίου ενσήμων αι προϋποθέσεις επιδοτήσεως (π.χ. διότι ο εργοδότης δεν έχει επικολλήσει τα ένσημα) τότε η υπηρεσία δύναται ν' αρκείται εις βεβαίωσιν του εργοδότη δια την απασχόλησιν και εν συνεχεία να γίνεται επαλήθευσις ταύτης από την αρμοδίαν υπηρεσίαν εσόδων του Ι.Κ.Α»*. Αντίθετα, στην περίπτωση άρνησης του εργοδότη να χορηγήσει τα δικαιολογητικά αυτά, μόνον η έλλειψη βεβαίωσης περί αποζημίωσης και ασφαλιστικού βιβλιαρίου καλύπτεται με τον παραπάνω τρόπο και όχι η έλλειψη της έγγραφης καταγγελίας.

⁷⁶ Ι. Κουκιάδη, ό.π., σελ. 733.

⁷⁷ Άρθρο 5, παράγρ. 3, Ν.3198/55.

⁷⁸ ΕφΘεσσ. 303/1982, *ΕΕργΔ*, 1982, σελ. 766, σε Δ. Ζερδελή, *Η προστασία της θέσης εργασίας κατά τη διάρκεια της δίκης για το κύρος της καταγγελίας*, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1992, σελ. 51.

⁷⁹ Ι. Κουκιάδη, ό.π., σελ. 734.

⁸⁰ Δ. Ζερδελή, ό.π., σελ. 48 επ.

Η θέση του ΟΑΕΔ σχετικά με τη σύνδεση μεταξύ κύρους της καταγγελίας και επιδότησης ανεργίας διατυπώνεται ήδη στην παράγραφο 16 της Κωδικοποίησης Ερμηνευτικών Οδηγιών της περί του ΟΑΕΔ Νομοθεσίας, σύμφωνα με την οποία «ο μισθωτός ο οποίος ακύρωσ απολύεται υπό του εργοδότη του δεν θεωρείται άνεργος και δεν δύναται να δικαιωθεί επιδόματος ανεργίας. Κατά συνέπειαν βασική προϋπόθεσις δια την καταβολήν επιδόματος ανεργίας επί συμβάσεως εργασίας αορίστου χρόνου είναι η έγκυρος καταγγελία ταύτης, ήτοι η έγγραφος καταγγελία υπό του εργοδότη και η καταβολή της οφειλομένης αποζημιώσεως»⁸¹. Στην παράγραφο 27 της ίδιας Κωδικοποίησης, με τίτλο «έκτασις ερεύνης περί κύρους απολύσεως», αναφέρεται ότι ο έλεγχος περιορίζεται στα στοιχεία αυτά, χωρίς να ερευνώνται οι λόγοι που προκάλεσαν την απόλυση. Περαιτέρω, σε απάντηση σχετικού ερωτήματος που έθεσε πρόσφατα η Αρχή στη Διοίκηση του ΟΑΕΔ με ερωτηματολόγιο⁸², υιοθετήθηκε η θέση ότι «ο ΟΑΕΔ ελέγχει το κύρος της καταγγελίας πριν την έκδοση της απόφασης επιδότησης. Ο έλεγχος αυτός περιορίζεται κυρίως στην ύπαρξη έγγραφης καταγγελίας της σύμβασης εργασίας, ενώ δεν εξετάζεται η καταβολή της νόμιμης αποζημίωσης, εκτός και αν η μη καταβολή αυτής οφείλεται στο πρόσωπο του απολυόμενου».

Ευρύτερα, η αντιμετώπιση του θέματος από τον ΟΑΕΔ εδράζεται στο ότι η άκυρη καταγγελία δεν επιφέρει αποτελέσματα στη σύμβαση εργασίας, η οποία θεωρείται ότι δεν λύθηκε. Οι συνέπειες της δικαστικής διαπίστωσης της ακυρότητας της απόλυσης και της συνακόλουθης υπερημερίας του εργοδότη εκτείνονται, βάσει της διάταξης του άρθρου 31, παράγρ. 1, Ν.Δ. 2698/1953⁸³, και στην επιδότηση ανεργίας. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή «εάν καταγγελία συμβάσεως εργασίας αναγγελθείσα κατ' άρθρον 9 του ν. 118/1945 εις το Ι.Κ.Α. ηκυρώθη δια δικαστικής αποφάσεως ή ανεκλήθη ως άκυρος παρά του καταγγέλλοντος, ο εργοδότης καταβάλλων εις τον μισθωτόν τας αποδοχάς αυτού, υποχρεούται να παρακρατήση δια λογ/σμόν του Ι.Κ.Α. τα παρά τούτου εις τον μισθωτόν καταβληθέντα επιδόματα ανεργίας [...]. Ο εργοδότης παρακρατών τ' ανωτέρω επιδόματα ως εντολοδόχος και δια λογ/σμόν του Ι.Κ.Α. οφείλει ν' αποδώσῃ ταύτα εις αυτό εντός 15 ημερών. Εάν

⁸¹ Τη θέση αυτή βασίζει η εγκύκλιος στον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 15, 16, 27 παραγρ. 6 του Ν.Δ. 2961/54, στο άρθρο 7 του Ν. 3464/55 και στο άρθρο 4 του Κανονισμού Παροχών. Βλ. σχετικά και Γ. Κεφάλαια, «Επιδότηση λόγω ανεργίας», *Επιθεώρηση ΙΚΑ, Ασφαλιστικού και Εργατικού Δικαίου*, 2000, σελ. 833 επ.

⁸² Το οποίο επισυνάπτεται σε παράρτημα της παρούσας Ειδικής Έκθεσης.

⁸³ Η ισχύς του οποίου έχει διατηρηθεί με τις διατάξεις των άρθρων 37 Ν.Δ. 2961/54, 15 παραγρ. 2 Ν. 3464/55 και 5 Ν. 549/77.

δεν προβή εις την παρακράτησιν ταύτην οφείλει να καταβάλη ίσον ποσόν εις το Ι.Κ.Α. ευθυνόμενος έναντι αυτού, ως εάν είχε παρακρατήσει ταύτα [...]».

Η διάταξη αυτή δεν ορίζει ότι η καταβολή της επιδότησης πρέπει να αναστέλλεται κατά τη διάρκεια της δίκης σχετικά με το κύρος της απόλυσης, αλλά ρυθμίζει την τύχη του επιδόματος ανεργίας που καταβλήθηκε στον απολυθέντα μισθωτό, στην περίπτωση που η απόλυσή του ακυρωθεί δικαστικώς. Διαφορετική αντιμετώπιση οδηγεί τον ακύρως απολυθέντα μισθωτό, ο οποίος χρήζει ιδιαίτερης προστασίας όχι μόνον από πλευράς εργατικού δικαίου, αλλά και από πλευράς κοινωνικοασφαλιστικής κάλυψης κατά του κινδύνου της ανεργίας, σε ιδιαίτερα δεινή θέση. Όχι μόνον έχει απωλέσει τη θέση εργασίας του μετά από καταχρηστική απόλυση, αλλά στερείται και των μέσων αναπλήρωσης του εισοδήματός του από τον αρμόδιο ασφαλιστικό φορέα. Ακόμη και αν ο έλεγχος του κύρους της καταγγελίας περιορισθεί στην προσκόμιση εγγράφου καταγγελίας, η άρνηση του εργοδότη να χορηγήσει το έγγραφο και να δηλώσει έτσι ότι η πρωτοβουλία λύσης της σύμβασης ήταν δική του και δεν επρόκειτο για παραίτηση, έχει τα ίδια δυσμενή αποτελέσματα για τον ασφαλισμένο, χωρίς αυτός να φέρει καμία ευθύνη. Εξάλλου, όπως έχει επισημανθεί⁸⁴, *«η ακυρότητα που οφείλεται στην παράλειψη τήρησης των διατυπώσεων του ν. 3198/1955 είναι σχετική, δηλ. θεωρείται αποκλειστικά για χάρη του μισθωτού που είναι, συνεπώς, ο μόνος που νομιμοποιείται να την επικαλεστεί»*. Τέλος, το να εξαρτάται η επιδότηση από τη χορήγηση εγγράφου καταγγελίας από τον εργοδότη είναι αδόκιμος τρόπος ελέγχου της προϋπόθεσης της *εκ μέρους του εργοδότη* λύσης της σύμβασης, αφού ενδεχομένως ο τελευταίος επιχειρεί με την άρνησή του να αποφύγει τις συνέπειες της απόλυσης, επικαλούμενος αναληθώς παραίτηση του μισθωτού.

Κατά την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη, υπό το ισχύον δίκαιο μόνον η υποβολή εγγράφου καταγγελίας ως δικαιολογητικού για την επιδότηση μπορεί να θεωρηθεί απαραίτητη και τούτο αποκλειστικά βάσει της γραμματικής διατύπωσης του άρθρου 5 παράγρ. 2 του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας, γιατί μόνο η έλλειψη αυτή δεν καλύπτεται από την εκεί προβλεπόμενη έκθεση του ελεγκτικού οργάνου του ΟΑΕΔ. **Ενόψει των παραπάνω, προτείνεται η τροποποίηση της διάταξης αυτής, προκειμένου να καταστεί δυνατή η επιδότηση σε περίπτωση άρνησης του εργοδότη να χορηγήσει έγγραφη καταγγελία. Προτείνεται η**

⁸⁴ Βλ. Ι. Κουκιάδη, όπ.π., σελ. 736 και τη σχετική νομολογία που αναφέρεται στην υποσημ. 118.

έλλειψη του δικαιολογητικού αυτού να καλύπτεται από τη σχετική έκθεση του αρμόδιου οργάνου του ΟΑΕΔ ή το τυχόν συνταχθέν δελτίο εργατικής διαφοράς από τα όργανα του Σ.ΕΠ.Ε.

Η αποσύνδεση της επιδότησης ανεργίας από το κύρος της καταγγελίας επιβάλλεται από το σύνολο των διατάξεων για την ασφάλιση ανεργίας. Όπως έχει και νομολογιακά κριθεί, από τη νομοθεσία αυτή *«προκύπτει ότι το επίδομα ανεργίας δίνεται στον άνεργο μισθωτό προς περίθαλψή του κατά τη διάρκεια της ανεργίας του. Από τις διατάξεις αυτές δεν προκύπτει ότι για την καταβολή του επιδόματος αυτού απαιτείται η καταγγελία της συμβάσεως εργασίας να είναι έγκυρη»*. Ειδικότερα μάλιστα ως προς το επιχείρημα που αντλείται από τη διάταξη περί συμψηφισμού καταβληθέντος επιδόματος και μισθών υπερημερίας, κρίθηκε ότι το επίδομα *«χορηγείται σε κάθε περίπτωση καταγγελίας της εργασιακής σύμβασης, ανεξάρτητα αν αυτή είναι έγκυρη ή άκυρη και αν ο μισθωτός την έχει προσβάλει ως άκυρη, γιατί ο νομοθέτης, με την καθιέρωση του επιδόματος αυτού, απέβλεψε στην προστασία των μισθωτών κατά τους πρώτους μήνες μετά τη απόλυσή τους. Και ο σκοπός αυτός θα ματαιωνόταν εάν προηγουμένως εξεταζόταν το έγκυρο ή μη της καταγγελίας ή ζητούνταν από τον άνεργο να περιμένει τη δικαστική αναγνώριση της ακυρότητας ή μη της καταγγελίας»*⁸⁵.

Στην κατεύθυνση της αποσύνδεσης της επιδότησης ανεργίας από το κύρος της καταγγελίας συνηγορεί και η κατάργηση της διάταξης του άρθρου 7, του Ν.3464/1955⁸⁶. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή *«εάν έχει εγερθεί εκ μέρους του μισθωτού αγωγή περί του κύρους της γενομένης καταγγελίας της συμβάσεως εργασίας, η προθεσμία άρχεται από της επομένης της ημερομηνίας αφής κατέστη τελεσίδικος η επί της αγωγής ταύτης δικαστική απόφασις»*. Παρόλο που η διάταξη αυτή καταργήθηκε με τον Ν. 1545/1985, ο ΟΑΕΔ την επικαλέσθηκε προκειμένου να αρνηθεί την επιδότηση άνεργου κατά τη διάρκεια της εκκρεμοδικίας για το κύρος της καταγγελίας⁸⁷.

Συγκεκριμένα, στην υπόθεση 10641/2003, η πολίτις που προσέφυγε στον ΣΤΠ απολύθηκε παράνομα από την εργασία της το έτος 2002 και η ακυρότητα της

⁸⁵ ΕφΘεσσ, 277/1990, Αρμ., 1990, σελ. 1235, Εφαθ., 8967/2002, ΔΕΝ, 60, σελ. 1601.

⁸⁶ Με την οποία είχε συμπληρωθεί η παραγρ. 1 του άρθρου 27 του Ν.Δ. 2961/54, σχετικά με την έναρξη της επιδότησης ανεργίας. Η διάταξη αυτή καταργήθηκε με την αντικατάσταση της διάταξης του άρθρου 27 παραγρ. 1 του Ν.Δ. 2961/54 από την παραγρ. 4 του άρθ. 7 του Ν. 1545/1985, ως εξής: *«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»*.

⁸⁷ Υπ' αριθμ. πρωτ. Β126898/15.10.2003 έγγραφο επ' αφορμή της υπόθεσης 10641/2003.

απόλυσης αναγνωρίστηκε με απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου, η οποία ωστόσο ουδέποτε επιδόθηκε. Όταν η απολυθείσα προσήλθε στην αρμόδια Τοπική Υπηρεσία του ΟΑΕΔ για να ζητήσει τη χορήγηση επιδόματος ανεργίας, δεδομένου άλλωστε ότι πληρούσε τις νόμιμες προϋποθέσεις από πλευράς χρόνου ασφάλισης, έλαβε την απάντηση ότι ήταν απαραίτητο να προσκομίσει βεβαίωση απόλυσης από τον εργοδότη της. Αυτό δεν κατέστη εφικτό, ενώ λίγους μήνες αργότερα ο εργοδότης κηρύχθηκε σε πτώχευση. Με βάση τα παραπάνω, η Τοπική Υπηρεσία του ΟΑΕΔ αδυνατούσε να βρει νόμιμο έρεισμα, προκειμένου να χορηγήσει το επίδομα ανεργίας και, μετά από επανειλημμένες οχλήσεις της ενδιαφερομένης, απηύθυνε σχετικό ερώτημα στις κεντρικές υπηρεσίες του ΟΑΕΔ. Η κεντρική υπηρεσία απάντησε στην Αρχή ότι *«εδόθη εντολή στην Τοπική Υπηρεσία να ζητήσει από την κυρία να προσκομίσει πιστοποιητικό τελεσιδικίας»*. Στη συνέχεια, όταν εκδόθηκε τελεσιδική απόφαση, ο ΟΑΕΔ απάντησε σε σχετικό έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη, ότι η τελεσιδική απόφαση επιδίκασε μισθούς υπερημερίας και ως εκ τούτου η ενδιαφερόμενη διεκδικούσε επιδότηση ανεργίας για χρονικό διάστημα κατά το οποίο η εργασιακή σχέση της ήταν ενεργή. Να σημειωθεί, ότι θεωρήθηκε ενεργή από τη στιγμή που αναγνωρίστηκε η ακυρότητα της καταγγελίας.

Γενικότερα, και πέραν του προστατευτικού σκοπού του νόμου, προσεγγίζοντας το ζήτημα από τη σκοπιά του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης, ο ασφαλιστικός κίνδυνος επέρχεται για τον ασφαλισμένο με την απόλυση, είτε αυτή είναι άκυρη είτε όχι. Η επέλευση του κινδύνου δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται υπό την αίρεση του κύρους της καταγγελίας. Διαφορετική λύση θα οδηγούσε στο να τεθούν σε δυσμενέστερη θέση οι εργαζόμενοι που απολύονται άκυρα από αυτούς που απολύονται έγκυρα, κάτι που προφανώς δεν ανταποκρίνεται στο πνεύμα, αλλά ούτε στο γράμμα, του νόμου.

Τέλος, με τη διάταξη περί συμψηφισμού επιδομάτων και μισθών υπερημερίας σε περίπτωση ακύρωσης της απόλυσης, ο νομοθέτης επιδιώκει την κατανομή των οικονομικών βαρών μεταξύ εργοδότη, ασφαλισμένου και ασφαλιστικού φορέα⁸⁸: ο ασφαλισμένος, ο οποίος έλαβε το επίδομα αναπλήρωσης του εισοδήματός του, όταν ακυρωθεί η απόλυση, λαμβάνει το υπόλοιπο των μισθών υπερημερίας που απομένει μετά την αφαίρεση του ποσού του επιδόματος, δηλαδή ό,τι θα ελάμβανε αν δεν είχε μεσολαβήσει η άκυρη απόλυση, ώστε να μην καθίσταται πλουσιότερος

⁸⁸ Η διάταξη περί συμψηφισμού των επιδομάτων με τους μισθούς υπερημερίας συνδέεται και με τη διάταξη της παραγρ. 2, του άρθρου 656 Α.Κ., σύμφωνα με την οποία: *«Ο εργοδότης όμως έχει δικαίωμα να αφαιρέσει από το μισθό καθετί που ο εργαζόμενος ωφελήθηκε από τη ματαίωση της εργασίας ή από την παροχή της αλλού»*.

αδικοιολόγητα⁸⁹. Ο εργοδότης καταβάλλει το σύνολο του ποσού που αντιστοιχεί στους μισθούς υπερημερίας (κατά ένα μέρος στον εργαζόμενο και κατά το λοιπό στον ΟΑΕΔ). Ο ασφαλιστικός φορέας δεν επιβαρύνεται με το ποσό που αντιστοιχεί στην κάλυψη του ασφαλιστικού κινδύνου, του οποίου την επέλευση προκάλεσε ο εργοδότης, χωρίς να τηρήσει τις τυπικές ή/και τις ουσιαστικές προϋποθέσεις της έγκυρης καταγγελίας.

Ας σημειωθεί πάντως ότι, στο ζήτημα του συμψηφισμού των ποσών που ωφελήθηκε ο μισθωτός με τους μισθούς υπερημερίας, η νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων έχει υιοθετήσει αυστηρότερη στάση έναντι του εργοδότη. Έτσι, *«επειδή, για τον καταλογισμό της ωφέλειας του μισθωτού, θα πρέπει αυτή να είναι πραγματική, δεν συνιστούν τέτοια καταλογιστέα ωφέλεια τα εκ μέρους του ΟΑΕΔ καταβληθέντα κατά την περίοδο της υπερημερίας του εργοδότη επιδόματα ανεργίας»*⁹⁰, ούτε οι άλλες ασφαλιστικές παροχές αναπλήρωσης εισοδήματος (σύνταξη γήρατος⁹¹ ή και αναπηρίας⁹²). Το επίδομα ανεργίας θεωρείται από τη νομολογία *«παροχή άσχετη με τη χρησιμοποίηση του ελεύθερου χρόνου του μισθωτού λόγω υπερημερίας του εργοδότη»*, η οποία *«δεν τελεί σε αιτιώδη συνάφεια με αυτή»*⁹³. Ακολουθώντας αυτή την ερμηνεία, η νομολογία αντιμετωπίζει την υποχρέωση του εργοδότη να αποδώσει στον ασφαλιστικό φορέα το ποσό που αντιστοιχεί στα καταβληθέντα επιδόματα ως ποινή που επιβάλλεται για την άκυρη απόλυση, χωρίς να θίγεται το δικαίωμα του μισθωτού στην πλήρη καταβολή των μισθών υπερημερίας. Αυτή η κατανομή των οικονομικών συνεπειών της άκυρης

⁸⁹ Με βάση αυτή την κατανομή βαρών, αν δεν γινόταν συμψηφισμός θα ετίθετο ζήτημα αξίωσης κατά του εργαζομένου με βάση τις διατάξεις περί αδικοιολόγητου πλουτισμού (904 επ. Α.Κ.).

⁹⁰ ΜΠρ Χαλκίδας 38/1996, *Αρμ.* 1997, σελ. 528, ΑΠ 302/84, *ΝοΒ*, 1985, σελ. 284, ΕφΠατρ 331/88 *ΕΕργΔ* 47, σελ. 702, ΜΠρ Δράμας 60/2001, καταχωρ. περίληψης στην *ΝΟΜΟΣ*, ούτε οι καταβαλλόμενες από τον ΟΑΕΔ, με βάση το Ν. 1172/81, δεδουλευμένες αποδοχές (ΕφΑθ 6694, 6869, 7302/91 *ΕλλΔνη* 34 σελ. 142).

⁹¹ ΑΠ 150/84, *ΕΕργΔ*, 1984, σελ. 258

⁹² ΑΠ 302/84, όπ.π.

⁹³ ΕφΑθ 274/1998, *ΔΕΕ*, 1998, σελ. 1251, και τις εκεί αναφερόμενες, ΕφΑθ 414/1970 *ΔΕΝ*, 27, σελ. 91, ΕφΑθ 1440/1987, *ΕλλΔνη*, 29, σελ. 530, με ρητή αναφορά στη διάταξη του άρθρου 31 Ν.Δ. 2698/1953, Εφ. Πατρών 331/1988 *ΕΕργΔ* 47, σελ. 700. Βλ. και Εφ. Θεσσαλονίκης, 1255/1992, *Αρμ.* 1992, σελ. 621, *ΔΕΝ*, 1993, σελ. 242, *ΕΕργΔ*, 1993, σελ. 885, σύμφωνα με την οποία το επιχείρημα του εργοδότη ότι οι μισθωτοί εισέπραξαν από τον ΟΑΕΔ επίδομα ανεργίας και με τον τρόπο αυτό αναγνώρισαν την εγκυρότητα της καταγγελίας και επομένως δεν δικαιούνται μισθών υπερημερίας, άλλως δε επικουρικώς ότι πρέπει να αφαιρεθούν από τους μισθούς υπερημερίας τα ποσά που εισέπραξαν από τον ΟΑΕΔ είναι νομικά αβάσιμο *«γιατί προϋπόθεση καταβολής του επιδόματος ανεργίας δεν είναι το έγκυρο της καταγγελίας ούτε δε η είσπραξη του σημαίνει αναγνώριση της εγκυρότητός της, ενώ ακόμα, [...] το επίδομα αυτό δεν αφαιρείται από τους μισθούς υπερημερίας, αλλά παρακρατείται από τον εργοδότη κατά την πληρωμή τους και αποδίδεται στον Οργανισμό Απασχολήσεως»*.

απόλυσης προσεγγίζει τους μισθούς υπερημερίας ως μια μορφή αποζημίωσης για την άκυρη απόλυση, η οποία σωρεύεται με την ασφαλιστική παροχή⁹⁴. Αν και δεν συμβαδίζει με τη διατύπωση της διάταξης του άρθρου 31 του Ν.Δ. 2698/53, είναι δικαιοπολιτικά συμβατή με ένα σύστημα δίκαιης κατανομής βαρών που προκύπτουν από την επέλευση του κινδύνου της ανεργίας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την έκδοση τροποποιημένων οδηγιών σχετικά με την αποσύνδεση της επιδότησης ανεργίας από το κύρος της καταγγελίας, σύμφωνα με όσα αναφέρονται παραπάνω.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 31 του Ν.Δ. 2698/53 στην κατεύθυνση που ακολουθεί η νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων. Προτείνει, επίσης, να μη συμψηφίζονται τα επιδόματα ανεργίας με τους μισθούς υπερημερίας. Οι μισθοί υπερημερίας να καταβάλλονται εξ ολοκλήρου στον ακύρως απολυθέντα, ο δε εργοδότης να υποχρεούται να καταβάλει επιπλέον στον ΟΑΕΔ τα επιδόματα ανεργίας που ο Οργανισμός κατέβαλε στον άνεργο.

III. Η επίδραση του κύρους της καταγγελίας στην επιδότηση ανεργίας και μετά τη δικαστική αναγνώριση της ακυρότητας της καταγγελίας και την επιδίκαση μισθών υπερημερίας. Το ζήτημα της επίδρασης του κύρους της καταγγελίας επί της επιδότησης ανεργίας ανακύπτει και μετά τη δικαστική αναγνώριση της ακυρότητας της καταγγελίας και την επιδίκαση μισθών υπερημερίας. Επειδή, όπως προελέχθη, με την ακύρωση της απόλυσης από το δικαστήριο η σύμβαση θεωρείται ότι δεν λύθηκε και συνεπώς οφείλονται για τον διαδραμόντα χρόνο μισθοί υπερημερίας, ο ΟΑΕΔ θεωρεί ότι : α) προκειμένου να επιδοτηθεί ο άνεργος θα πρέπει να χωρήσει νέα έγκυρη καταγγελία⁹⁵, και β) στις περιπτώσεις που έχει καταβληθεί επιδότηση μετά από απόλυση η οποία ακυρώθηκε

⁹⁴ Η γαλλική έννομη τάξη προβλέπει την καταβολή από τον εργοδότη ποσού που αντιστοιχεί κατ' ανώτατο όριο σε έξι μηνιαία επιδόματα ανεργίας σε περίπτωση απόλυσης χωρίς πραγματικό και σοβαρό λόγο (cause réelle et sérieuse) στο άρθρο L.122-14-4 Code du travail: «*Le tribunal ordonne également le remboursement par l'employeur fautif aux organismes concernés de tout ou partie des indemnités de chômage payées au salarié licencié du jour de son licenciement au jour du jugement prononcé par le tribunal, dans la limite de six mois d'indemnités de chômage par salarié concerné. Ce remboursement est ordonné d'office par le tribunal dans le cas où les organismes concernés ne sont pas intervenus à l'instance ou n'ont pas fait connaître le montant des indemnités versées*». Το γαλλικό δίκαιο διαφοροποιείται βέβαια από το ελληνικό ως προς τις συνέπειες της απόλυσης «χωρίς πραγματικό και σοβαρό λόγο», που δεν ταυτίζονται με εκείνες της άκυρης και καταχρηστικής απόλυσης του ελληνικού δικαίου, αφού δεν οδηγούν σε καταβολή μισθών υπερημερίας (αλλά αποζημίωσης για έλλειψη πραγματικού και σοβαρού λόγου).

⁹⁵ Υπ' αρ. 1478/20.3.2002 και 1720/28.01.2004 έγγραφα Τ.Υ. ΟΑΕΔ Αθηνών, σε απάντηση του υπ' αρ. 5807/02/22.04.2002 εγγράφου του ΣτΠ.

εκ των υστέρων, δεν μπορεί να θεμελιωθεί δικαίωμα νέας επιδότησης βάσει της πλασματικής απασχόλησης κατά τον χρόνο υπερημερίας, *«διότι δεν δύναται η αυτή πραγματική κατάσταση εις ό,τι αφορά την περί της ασφαλίσεως ανεργίας νομοθεσίαν, άλλοτε μεν να λογίζεται ως κατάσταση ανεργίας, άλλοτε δ' ως κατάσταση απασχολήσεως δια την συμπλήρωσιν προϋποθέσεων νέας επιδοτήσεως»*⁹⁶. Στην περίπτωση όμως που από τους μισθούς υπερημερίας παρακρατήθηκαν από τον εργοδότη τα επιδόματα ανεργίας και επεστράφησαν στον ΟΑΕΔ, *«θα αποφασίζεται ανάκλησις της προηγούμενης επιδοτήσεως και έγκρισης νέας τοιαύτης κατά τρόπον ομαλόν»*⁹⁷.

Οι συνέπειες της αντιμετώπισης αυτής είναι δυσμενείς για τον ασφαλισμένο, με τελικό αποτέλεσμα ουσιαστικά να μην μπορεί να ασκήσει το ασφαλιστικό δικαίωμά του. Πρώτον, σε περίπτωση που, μετά την αναγνώριση της ακυρότητας της καταγγελίας, ο εργοδότης δεν εντάξει τον μισθωτό στην θέση εργασίας του και δεν τον απολύσει εκ νέου τηρώντας τις προϋποθέσεις έγκυρης απόλυσης, ο ασφαλισμένος άνεργος δεν μπορεί να επιδοτηθεί εξ αιτίας της δυστροπίας του εργοδότη. Δεύτερον, η θεμελίωση ασφαλιστικού δικαιώματος νέας επιδότησης στον πλασματικό χρόνο απασχόλησης κατά την υπερημερία του εργοδότη, εξαρτάται και πάλι από τις ενέργειες του τελευταίου, δηλαδή από το κατά πόσον αυτός θα προβεί σε παρακράτηση και απόδοση στον ΟΑΕΔ των τυχόν καταβληθέντων επιδομάτων ανεργίας. Επισημαίνεται ότι ενδεχομένως ο εργοδότης να μην καταβάλει καν τους μισθούς υπερημερίας στον ακύρως απολυθέντα εργαζόμενο. Τρίτον, το επιχείρημα σχετικά με την αντιμετώπιση του πλασματικού χρόνου απασχόλησης, άλλοτε ως χρόνου απασχόλησης και άλλοτε ως χρόνου ανεργίας, δεν ευσταθεί γιατί διατυπώνεται υπό την αίρεση ακριβώς της επιστροφής των επιδομάτων από τον εργοδότη. Η ερμηνεία που δίνει η εγκύκλιος κατατείνει στη διασφάλιση του Οργανισμού, ότι δηλαδή δεν θα καταβάλει επιδόματα δύο φορές (κατά τον χρόνο μετά την άκυρη απόλυση και μετά την έγκυρη απόλυση), παρακάμπτοντας τις συνέπειες για το ασφαλιστικό δικαίωμα του ανέργου.

Μετά την αναγνώριση της ακυρότητας της απόλυσης, ο χρόνος πλασματικής απασχόλησης θα πρέπει να ισοδυναμεί με χρόνο πλασματικής ασφάλισης. Και στην περίπτωση αυτή, η ασφαλιστική κάλυψη κατά του κινδύνου της ανεργίας δεν μπορεί να εξαρτάται από τη στάση του εργοδότη, ο οποίος άλλωστε προκαλεί την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου. Στην περίπτωση που ο εργοδότης δεν εκτελεί την

⁹⁶ Παράγρ. 50 της Κ.Ε.Ο. βάσει της υπ' αρ. 53/1957 γνωμοδότησης ΝΣΚ.

⁹⁷ Παράγρ. 50 της Κ.Ε.Ο. *in fine*.

απόφαση και δεν καταβάλλει τους μισθούς υπερημερίας, η μη χορήγηση του επιδόματος, επειδή ο πλασματικός χρόνος απασχόλησης δεν μπορεί να θεωρηθεί χρόνος ασφάλισης, οδηγεί σε μετακύληση του βάρους της αδράνειας του εργοδότη στον απολυθέντα μισθωτό. Η περίπτωση αυτή δεν διαφέρει από εκείνη της μη ασφάλισης του μισθωτού εκ μέρους του εργοδότη, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις υπαγωγής στην ασφάλιση: τα ασφαλιστικά όργανα επιβάλλουν εισφορές και βεβαιώνουν τον χρόνο ασφάλισης, ανεξαρτήτως της καταβολής τους ή μη από τον εργοδότη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει μετά τη δικαστική αναγνώριση της ακυρότητας της απόλυσης, ο χρόνος πλασματικής απασχόλησης (κατά τον οποίο ο εργαζόμενος είχε απολυθεί παράνομα) να συνυπολογίζεται για τη θεμελίωση δικαιώματος επιδότησης ανεργίας.

Σε περίπτωση που ο εργοδότης δεν εκτελεί τη δικαστική απόφαση και δεν επανεντάσσει το μισθωτό στη θέση εργασίας, να επιδοτείται ο ασφαλισμένος, χωρίς να χρειάζεται νέα έγκυρη καταγγελία. Στην περίπτωση αυτή, να στρέφεται ο ΟΑΕΔ κατά του εργοδότη για να εισπράξει τα επιδόματα ανεργίας που ο ΟΑΕΔ κατέβαλε στον ασφαλισμένο.

ιβ. Ειδικές και άτυπες μορφές καταγγελίας της σύμβασης εργασίας

Το ακούσιο από την πλευρά του εργαζομένου της λύσης της εργασιακής σχέσης αποτελεί, όπως αναφέρθηκε, ρητή προϋπόθεση για την επιδότηση ανεργίας: η βούληση του εργαζομένου δεν πρέπει να οδηγεί άμεσα ή έμμεσα στη λύση της εργασιακής σχέσης. Εκτός των περιπτώσεων τυπικής έγγραφης καταγγελίας της εργασιακής σχέσης από τον εργοδότη, η προϋπόθεση αυτή συντρέχει και στις περιπτώσεις λήξης της σύμβασης εργασίας ορισμένου χρόνου ή έργου, καταγγελίας της σχέσης εργασίας ορισμένου χρόνου ή έργου για σπουδαίο λόγο από τον εργοδότη, εκτός εάν ο σπουδαίος λόγος οφείλεται σε υπαιτιότητα του εργαζομένου, ή και από τον μισθωτό, εάν για εύλογη αιτία προκαλείται αδυναμία παροχής. Επίσης, ακούσια εκ μέρους του εργαζομένου είναι η λύση της σύμβασης στις περιπτώσεις θανάτου του εργοδότη, πτώχευσης, διακοπής των εργασιών της επιχείρησης ή της εκμετάλλευσης, καθώς και στην περίπτωση αποχής του μισθωτού από την εργασία

ύστερα από άσκηση του δικαιώματος επίσχεσης εργασίας (άρθρο 325 ΑΚ)⁹⁸. Τέλος, η μονομερής βλαπτική μεταβολή των όρων της σύμβασης, η οποία εξομοιώνεται με καταγγελία⁹⁹ συνιστά ακόμα μία μορφή, συχνή στην πράξη, μη οικειοθελούς εκ μέρους του εργαζομένου λύσης της σύμβασης εργασίας.

Κάθε φορά που η λύση της σύμβασης δεν συνοδεύεται από τυπική, έγγραφη καταγγελία εκ μέρους του εργοδότη, η προϋπόθεση του ακούσιου χαρακτήρα της εκ μέρους του εργαζομένου δημιουργεί προβλήματα ως προς την ενεργοποίηση του ασφαλιστικού μηχανισμού και την έγκριση και καταβολή της επιδότησης ανεργίας. Ειδικότερα, ανακύπτει το ζήτημα της απόδειξης της εκ των πραγμάτων λύσης της σύμβασης εργασίας και, κατ' επέκταση, του προσδιορισμού του χρονικού σημείου έναρξης της 60θήμερης αποσβεστικής προθεσμίας του δικαιώματος προς επιδότηση σύμφωνα με το άρθρο 7 Ν. 1545/1985.

Κατ' αναλογία με όσα αναφέρθηκαν παραπάνω σχετικά με την άκυρη καταγγελία της σύμβασης εργασίας, στις περιπτώσεις καταγγελίας στις οποίες δεν έχει τηρηθεί ο έγγραφος τύπος, ο ΟΑΕΔ αναστέλλει την επιδότηση έως ότου εκδοθεί δικαστική απόφαση επί της εργατικής διαφοράς, με την οποία θα αναγνωρίζεται η λύση της σύμβασης με έναν από τους τρόπους που δεν ανάγονται στη βούληση του μισθωτού. Η αντιμετώπιση αυτή των άτυπων μορφών καταγγελίας ουσιαστικά θέτει ως πρόσθετη διαδικαστική προϋπόθεση για την επιδότηση του απολυθέντος, την άσκηση αγωγής κατά του εργοδότη, προϋπόθεση χρονοβόρα αλλά και οικονομικά επαχθή για τον άνεργο. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, η άρνηση του ΟΑΕΔ να χορηγήσει την επιδότηση, λόγω μη ύπαρξης έγγραφης καταγγελίας, οδηγεί και πάλι στην αποστέρηση του επιδόματος ανεργίας, ενώ ο ασφαλιστικός κίνδυνος έχει πράγματι επέλθει. Στις επόμενες παραγράφους θα επιχειρηθεί η σύντομη ανασκόπηση της αντιμετώπισης των άτυπων και ειδικών μορφών καταγγελίας της σύμβασης εργασίας από τις υπηρεσίες ασφάλισης ανεργίας.

Ι. Η μονομερής εκ μέρους του εργοδότη μεταβολή των όρων εργασίας. Σύμφωνα με το άρθρο 7 του Ν. 2112/1920, *«πάσα μονομερής μεταβολή των όρων της υπαλληλικής συμβάσεως, βλάπτουσα τον υπάλληλον θεωρείται ως καταγγελία ταύτης»* για την οποία, σύμφωνα με τη διάταξη ισχύουν οι διατάξεις του νόμου 2112/20 περί απολύσεων. Η μονομερής εκ μέρους του εργοδότη μεταβολή των όρων εργασίας εξομοιώνεται με καταγγελία, με την προϋπόθεση ότι ο εργοδότης ενεργεί είτε κατά παράβαση των όρων της σύμβασης είτε ασκώντας καταχρηστικά το

⁹⁸ Φ. Χατζηδημητρίου, όπ.π., σελ. 788-789.

⁹⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 7 του Ν. 2112/1920.

διευθυντικό του δικαίωμα. Αυτές είναι οι περιπτώσεις που η συμπεριφορά του εργοδότη δεν οφείλεται σε αντικειμενικούς λόγους, όπως οργανωτικές ή άλλες ανάγκες της επιχείρησης. Ακόμη, οι περιπτώσεις κατά τις οποίες ο εργοδότης δεν λαμβάνει υπόψη στοιχεία που συνδέονται με τις προσωπικές συνθήκες ζωής του εργαζομένου, όπως οι οικογενειακές ανάγκες, ιδίως στην περίπτωση μετάθεσής του. Κατά πάγια νομολογία, βλαπτική θεωρείται κάθε μεταβολή των όρων εργασίας που προκαλεί στον εργαζόμενο άμεσα ή έμμεσα υλική ή και ηθική μόνο ζημία.

Στις περιπτώσεις μονομερούς βλαπτικής μεταβολής των όρων εργασίας, ο εργαζόμενος μπορεί είτε να αποδεχθεί τη μεταβολή, οπότε θεωρείται ότι η σύμβαση εργασίας του έχει εγκύρως τροποποιηθεί, είτε να θεωρήσει τη μονομερή μεταβολή αυτή ως καταγγελία εκ μέρους του εργοδότη και να αποχωρήσει, αξιώνοντας τη νόμιμη αποζημίωση. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, επέρχεται η λύση της σύμβασης και ο εργοδότης δεν μπορεί να αξιώσει την εργασία του μισθωτού. Τέλος, η διάταξη του άρθρου 7 του Ν. 2112/1920 καθιερώνει τεκμήριο υπέρ του εργαζομένου¹⁰⁰, ο οποίος έχει τη δυνατότητα να μη θεωρήσει τη βλαπτική μεταβολή ως καταγγελία, και να εμμένει στην προσφορά της εργασίας του σύμφωνα με τους παλαιούς όρους. Σε περίπτωση μη αποδοχής αυτής από τον εργοδότη, ο τελευταίος θα θεωρηθεί υπερήμερος δανειστής και ο εργαζόμενος θα έχει τη δυνατότητα να ζητήσει μισθούς υπερημερίας¹⁰¹.

Στις περιπτώσεις που επιβάλλεται δυσμενής μεταβολή των όρων εργασίας μονομερώς από τον εργοδότη, χωρίς αυτός να προβαίνει ρητά σε καταγγελία της σύμβασης, δεν υφίσταται ο έγγραφος τύπος της καταγγελίας (ούτε η σχετική αναγγελία στον ΟΑΕΔ). Στις περιπτώσεις αυτές, μεσολαβεί μια περίοδος κατά την οποία δεν είναι σαφές εάν είναι δυνατό να χαρακτηριστεί ο εργαζόμενος, που υφίσταται τη δυσμενή μεταβολή των όρων εργασίας του, ως άνεργος ή εάν πρέπει να θεωρηθεί ότι συνεχίζει να εργάζεται, οπότε δικαιούται μισθούς υπερημερίας. Και ναι μεν ο ΟΑΕΔ δέχεται ότι στην περίπτωση της μονομερούς βλαπτικής μεταβολής των όρων της σύμβασης, η αποχώρηση του μισθωτού από την εργασία του δεν εξομοιώνεται με οικειοθελή αποχώρηση και επομένως καταβάλλεται επίδομα

¹⁰⁰ Και όχι πλάσμα δικαίου. Εάν θεωρηθεί ότι η διάταξη καθιερώνει πλάσμα δικαίου, η μονομερής βλαπτική μεταβολή που επιχειρείται από τον εργοδότη θα θεωρείται σε κάθε περίπτωση ως καταγγελία και θα συνεπάγεται αφ' εαυτής τη λύση της σύμβασης, δηλαδή η εφαρμογή της θα κατέληγε εις βάρος του μισθωτού, έτσι και ο Ι. Κουκιάδης, ό.π., σελ. 813.

¹⁰¹ Δ. Ζερδελή, *Το δίκαιο της καταγγελίας της σύμβασης εξαρτημένης εργασίας*, εκδ. Σάκκουλα 2002, σελ. 669-675 όπου παραπομπή υπ' αριθμ. 67 μεταξύ άλλων σε Α. Καρακατσάνη, Σ. Γαρδίκια, *Ατομικό Εργατικό Δίκαιο*, σελ. 480, Σ. Γκούτο, Γ. Λεβέντη, Α. Ταμπάκη, *Εργατική Νομοθεσία*, τ. Β', σελ. 100.

ανεργίας, εξαρτά όμως τη χορήγηση του επιδόματος από τη δικαστική αναγνώριση της βλαπτικής μεταβολής ή από την καταβολή της αποζημίωσης εκ μέρους του εργοδότη¹⁰². Έως τότε, αναστέλλεται η έγκριση της επιδότησης, με δυσμενή αποτελέσματα για τον ασφαλισμένο.

II. Η λύση της σχέσης εργασίας λόγω θανάτου του εργοδότη ή λόγω διακοπής της λειτουργίας της επιχείρησης. Η λύση των συμβάσεων γενικά επέρχεται με τον θάνατο του ενός των συμβαλλομένων. Η λύση της σχέσης εργασίας επέρχεται πάντοτε με τον θάνατο του εργαζομένου. Δεν ισχύει όμως το ίδιο εξίσου απόλυτα και για τον θάνατο του εργοδότη, επειδή η σύμβαση εργασίας έχει προσωποπαγή χαρακτήρα, μόνον όσον αφορά την παροχή εργασίας εκ μέρους του μισθωτού. Από την πλευρά του εργοδότη η σχέση εμφανίζει μάλλον περιουσιακό χαρακτήρα, αφού ο εργοδότης, σε αντίθεση με τον μισθωτό, μπορεί να είναι και νομικό πρόσωπο δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου ή μπορεί να είναι όργανο μιας σύγχρονης μεγάλης εκμετάλλευσης, οπότε ο εργαζόμενος εξαρτάται περισσότερο από την εκμετάλλευση και λιγότερο από το πρόσωπο του συγκεκριμένου εργοδότη¹⁰³. Η στάθμιση αυτή καταγράφεται στο άρθρο 675 του ΑΚ, σύμφωνα με το οποίο, «*η σύμβαση εργασίας λύνεται με το θάνατο του εργαζομένου. Με το θάνατο του εργοδότη η σύμβαση λύνεται μόνο όταν τα μέρη απέβλεψαν κυρίως στο πρόσωπό του. Σ' αυτή την περίπτωση το δικαστήριο μπορεί, κατά την κρίση του, να επιδικάσει στον εργαζόμενο εύλογη αποζημίωση*». Στις περιπτώσεις που τα συμβαλλόμενα μέρη δεν απέβλεψαν στο πρόσωπο του εργοδότη, σε περίπτωση θανάτου του η εργασιακή σχέση μεταβιβάζεται στους κληρονόμους. Ωστόσο, στην πράξη, όταν η επιχείρηση έχει ατομικό χαρακτήρα, ακόμη και σε περιπτώσεις που τα μέρη δεν απέβλεψαν στο πρόσωπο του εργοδότη, ο θάνατος του εργοδότη έχει συχνά ως αποτέλεσμα τη διακοπή λειτουργίας της επιχείρησης, την οποία δεν συνεχίζουν οι κληρονόμοι. Στις Κωδικοποιημένες Ερμηνευτικές Οδηγίες της περί ΟΑΕΔ νομοθεσίας, η περίπτωση αυτή αντιμετωπίζεται με τη θέση σε εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 27, παράγρ. 5, του Ν.Δ. 2961/54 περί διακοπής εργασιών της εκμετάλλευσης και συνακόλουθης αδυναμίας από οποιονδήποτε λόγο καταγγελίας της σχέσης εργασίας¹⁰⁴. Οι σχετικές

¹⁰² Παράγρ. 22 Κ.Ε.Ο.

¹⁰³ Βλ. μεταξύ άλλων Ι. Κουκιάδη, όπ.π., σελ. 705.

¹⁰⁴ Στην ισχύουσα μορφή της, μετά την τροποποίησή της από την παράγρ. 1, του άρθρου 20 του Ν. 1836/1989, η διάταξη αυτή έχει ως εξής: «*5. Σε περίπτωση διακοπής των εργασιών της εκμετάλλευσης και αδυναμίας από οποιοδήποτε λόγο καταγγελίας της σχέσης εργασίας και έκδοσης της σχετικής βεβαίωσης του εργοδότη ή αποχής του μισθωτού από την εργασία λόγω άσκησης απ' αυτόν του δικαιώματος της επίσχεσης (άρθ. 325 Α.Κ.), ο άνεργος μπορεί να λάβει επίδομα ανεργίας, εφ' όσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις και ενεργήσει*

οδηγίες στοχεύουν στην επίλυση των προβλημάτων που προκύπτουν από την αδυναμία τήρησης των τυπικών προϋποθέσεων της καταγγελίας, ενώ ο μισθωτός βρίσκεται σε πραγματική κατάσταση ανεργίας, αφού στην πράξη δεν υφίσταται η επιχείρηση όπου προσέφερε την εργασία του. Η έλλειψη της έγγραφης καταγγελίας καλύπτεται στις περιπτώσεις αυτές με την έκθεση υπαλλήλου του ΟΑΕΔ, που συντάσσεται ύστερα από επιτόπια έρευνα, σχετικά με τις συνθήκες διακοπής των εργασιών της επιχείρησης¹⁰⁵. Ωστόσο, στην πράξη οι οδηγίες αυτές δεν εφαρμόζονται πάντα.

Χαρακτηριστική είναι υπόθεση που απασχόλησε τον Συνήγορο του Πολίτη και αφορούσε εργαζομένους σε επιχείρηση εργοδότη που απεβίωσε και οι κληρονόμοι του δεν συνέχισαν τη λειτουργία της (υπόθεση 23304/02). Οι μισθωτοί ανήγγειλαν τη διακοπή λειτουργίας της επιχείρησης συνεπεία του θανάτου του εργοδότη και τη συνακόλουθη ανεργία τους και ενεγράφησαν στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ, χωρίς να διαθέτουν έγγραφη καταγγελία των συμβάσεων. Οι κληρονόμοι αποδέχθηκαν την κληρονομία και στη συνέχεια κατήγγειλαν τη σύμβαση εργασίας οκτώ μήνες μετά τον θάνατο και τη διακοπή λειτουργίας της επιχείρησης. Ο ΟΑΕΔ θεώρησε αρχικά ότι το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε από τον θάνατο του εργοδότη έως την έγγραφη απόλυσή τους *«αφορά χρόνο κατά τον οποίο η εργασιακή σχέση εξακολουθούσε να είναι ενεργή και ως εκ τούτου ο διάδοχος εργοδότης [ώφειλε] να ικανοποιήσει την ασφαλιστική και μισθολογική τους κάλυψη»*¹⁰⁶. Ο ΟΑΕΔ αρνήθηκε την επιδότησή τους για το χρονικό αυτό διάστημα, θεωρώντας ότι για την επιδότηση πρέπει να ληφθεί υπόψη ως ημερομηνία απόλυσης η ημερομηνία κοινοποίησης των εγγράφων καταγγελίας και να απορριφθούν οι αρχικές αιτήσεις, επειδή κατά το μεταξύ χρονικό διάστημα οι ενδιαφερόμενοι δεν είχαν την ιδιότητα του ανέργου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη¹⁰⁷ επισήμανε ότι η απόρριψη του αιτήματος επιδότησης έπρεπε να επανεξετασθεί, καθώς το δικαίωμα για επιδότηση ανεργίας δεν συναρτάται με το κύρος της καταγγελίας ή με το ενδεχόμενο διαφωνίας με τον εργοδότη περί της ημερομηνίας καταγγελίας. Υπογράμμισε έτσι ότι η ακυρότητα της καταγγελίας είναι σχετική, υπέρ του εργαζομένου, και δεν μπορεί να επηρεάζει την παροχή του επιδόματος ανεργίας, όταν δεν αμφισβητείται η πραγματική κατάσταση ανεργίας των ενδιαφερομένων. Η Αρχή επικαλέσθηκε σχετικά τη διάταξη του άρθρου

σύμφωνα με όσα ορίζονται στην παραγρ. 1. Οι διατάξεις του άρθ. 31 του Ν.Δ. 2698/1953 (ΦΕΚ 318) εφαρμόζονται αναλόγως και στις πιο πάνω περιπτώσεις [...]».

¹⁰⁵ Βλ. αναλυτικά παράγρ. 49 Κ.Ε.Ο.

¹⁰⁶ Υπ' αρ. Β126853/04/12/2003 έγγραφο της Διεύθυνσης Ασφάλισης της Διοίκησης του ΟΑΕΔ.

¹⁰⁷ Υπ' αρ. 23304/2002/13.01.2003 έγγραφο.

27 παράγρ. 5, του Ν.Δ.2961/54. Τελικά, το Δ.Σ. του ΟΑΕΔ υιοθέτησε τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη και ενέκρινε την επιδότηση ανεργίας με βάση την ημερομηνία θανάτου του εργοδότη¹⁰⁸.

Το ζήτημα της σιωπηρής καταγγελίας λόγω **διακοπής λειτουργίας της επιχείρησης** έχει ανακύψει και με αφορμή την αναφορά που υπέβαλε στον ΣΤΠ άνεργη, η οποία επέστρεψε στην εργασία της μετά από νόμιμη άδεια κυοφορίας και λοχείας στις 14.10.2003, δεν μπόρεσε όμως να εργασθεί λόγω διακοπής της λειτουργίας της επιχείρησης (υπόθεση 1009/05). Επίσης, στην εργαζόμενη δεν είχαν καταβληθεί δεδουλευμένες αποδοχές (αδείας και δώρου Χριστουγέννων). Μόλις διαπίστωσε ότι τα γραφεία της επιχείρησης όπου εργαζόταν ήταν κλειστά, η ενδιαφερόμενη επικοινωνήσε με τον δικηγόρο του εργοδότη, ο οποίος την καθυσύχασε ότι η διακοπή ήταν προσωρινή και ότι σύντομα θα τακτοποιούσε και τις μισθολογικές απαιτήσεις της. Απευθύνθηκε επίσης στην Επιθεώρηση Εργασίας αναφέροντας το πρόβλημα που αντιμετώπισε, ζητώντας συμβουλές και ενημερώθηκε μόνο σχετικά με τις υποχρεώσεις εργοδοτών ως προς την καταβολή των αποδοχών. Στη συνέχεια, διαπιστώνοντας ότι οι διαβεβαιώσεις του εργοδότη, που δίνονταν μέσω του δικηγόρου του, ήταν παρελκυστικές, υπέβαλε στις 29.01.2004 αίτηση στο Σ.ΕΠ.Ε. για «διενέργεια εργατικής διαφοράς» και στις 30.01.2004 αίτηση επιδότησης ανεργίας στον ΟΑΕΔ. Η αίτηση απορρίφθηκε ως εκπρόθεσμη, λόγω παρέλευσης της 60ήμερης προθεσμίας αναγγελίας στον ΟΑΕΔ από την ημερομηνία λύσης της σχέσης εργασίας. Απορρίφθηκαν επίσης οι διοικητικές προσφυγές που άσκησε η ενδιαφερομένη ενώπιον της Επιτροπής Επίλυσης Ασφαλιστικών Διαφορών της Περιφερειακής Διεύθυνσης Αττικής και Νήσων και ενώπιον του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ. Αδυνατώντας να αναλάβει το κόστος της δίκης, η ασφαλισμένη δεν προσέφυγε δικαστικά ούτε κατά της σιωπηρής καταγγελίας της σύμβασης εργασίας της ούτε κατά της απορριπτικής απόφασης του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ. Ωστόσο, στις 28.04.2004 συντάχθηκε δελτίο εργατικής διαφοράς, σε συνέχεια του οποίου ο εργοδότης καταδικάσθηκε από το αρμόδιο Μονομελές Πλημμελειοδικείο στις 18.10.2004 σε φυλάκιση και χρηματική ποινή για παραβίαση της εργατικής νομοθεσίας.

Στην περίπτωση αυτή, παρά τη ρητή διάταξη του άρθρου 27 του Ν.Δ. 2961/54, τις σαφείς οδηγίες που έχουν κωδικοποιηθεί στην παράγρ. 49 της Κ.Ε.Ο., καθώς και την καταγραφή από την υπηρεσία του Σ.ΕΠ.Ε. της εργατικής διαφοράς, η ασφαλισμένη στερήθηκε το ασφαλιστικό δικαίωμά της. Ειδικότερα, οι σχετικές οδηγίες προβλέπουν αναλυτικά τις ενέργειες, στις οποίες προβαίνει ο αρμόδιος

¹⁰⁸ Υπ' αρ. 558/8/25.02.2003 απόφαση Δ.Σ. ΟΑΕΔ.

υπάλληλος προκειμένου να διαπιστώσει τη διακοπή λειτουργίας της επιχείρησης, καθώς και το περιεχόμενο της έκθεσης ελέγχου. Καθορίζουν επίσης τη διαδικασία που ακολουθείται για την επιδότηση, μετά τη σύνταξη της έκθεσης ελέγχου. Συγκεκριμένα, η έκθεση ελέγχου, μαζί με τα στοιχεία του φακέλου, τίθεται υπόψη του Δ.Σ. του Οργανισμού, το οποίο εκδίδει απόφαση με την οποία διαπιστώνεται η διακοπή λειτουργίας της επιχείρησης κατά το άρθρο 27 του Ν.Δ. 2961/54 και η οποία διαβιβάζεται στην αρμόδια Τ.Υ.. Κατά ρητή πρόβλεψη των οδηγιών, η οποία συνάδει πλήρως με το γράμμα αλλά και το πνεύμα της προαναφερθείσας διάταξης, η προθεσμία αναγγελίας της ανεργίας ενόψει της επιδότησης *«άρχεται από της κοινοποιήσεως εις την οικείαν Τοπικήν Υπηρεσίαν του Οργανισμού ή το Υποκ/μα του Ι.Κ.Α. της σχετικής αποφάσεως του Δ.Σ., η οποία δέον να κοινοποιείται υπό των υπηρεσιών αυτών ευρέως, ίνα λαμβάνουν γνώσιν οι ενδιαφερόμενοι»*.

Οι παραπάνω ρυθμίσεις και οδηγίες ισχύουν και στην περίπτωση αναστολής της σύμβασης εργασίας, λόγω ολικής ή μερικής διακοπής της λειτουργίας της εκμετάλλευσης, εξαιτίας εμπρησμού, πυρκαγιάς, σεισμού ή άλλου περιστατικού ανωτέρας βίας¹⁰⁹. Επίσης, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, θεωρείται ότι ισχύουν και στην περίπτωση άσκησης από τον μισθωτό του δικαιώματος της επίσχεσης¹¹⁰, αν και δεν προβλέπεται ρητά στις σχετικές διατάξεις. Επίσης, με τη διάταξη του άρθρου 20 του Ν.1836/89, με την οποία συμπληρώθηκε το άρθρο 27 παράγρ. 5, του Ν.Δ.2961/54, *«όταν ο εργοδότης θέτει τους μισθωτούς σε διαθεσιμότητα, ο Ο.Α.Ε.Δ. καταβάλλει σ' αυτούς που παραμένουν άνεργοι κατά τη διάρκεια της διαθεσιμότητας το δέκα τοις εκατό του μέσου όρου των τακτικών*

¹⁰⁹ Με το άρθρο 4 του Ν. 1172/81, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 23, παράγρ. 1, Ν. 1836/89. Στις διατάξεις αυτές προβλέπεται επίσης ότι *«[...] [σ]τις περιπτώσεις αυτές είναι επίσης δυνατό να χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Εργασίας, που εκδίδεται ύστερα από γνώμη του Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ, σε ανέργους και ομοειδείς κατηγορίες ασφαλισμένων έκτακτη οικονομική ενίσχυση μέχρι σαράντα πέντε βασικά ημερήσια επιδόματα ανεργίας κατ' ημερολογιακό έτος. 2. Δι' αποφάσεων του Υπουργού Εργασίας, εκδιδόμενων μετά γνώμην του Διοικητικού Συμβουλίου του Ο.Α.Ε.Δ., δύναται επί των κατά την προηγούμενην παράγραφον περιπτώσεων να καταβάλλονται τα επιδόματα ανεργίας εις τον εργοδότην των δικαιούχων μισθωτών, υπό τους όρους, ότι ούτος θέλει αφενός μεν διατηρήσει ενεργόν την εργασιακήν σύμβασιν των μισθωτών αυτών, αφετέρου, δε καταβάλη πλήρεις τας αποδοχάς, τας οποίας ούτοι δικαιούνται, δυνάμει της ατομικής συμβάσεως εργασίας, ως και τας εργοδοτικές εισφοράς υπέρ των οικείων ασφαλιστικών οργανισμών. 3. Η κατά την προηγούμενην παράγραφον επιδότησις δεν αποστερεί τον ησφαλισμένον, εν περιπτώσεσι περιελεύσεως τούτου εις κατάστασιν ανεργίας, της επιδοτήσεως του, βάσει των περί παροχών ανεργίας κειμένων διατάξεων»*.

¹¹⁰ 325 και 329 ΑΚ σε συνδυασμό με 349, 350 και 565 ΑΚ. Μάλιστα, με τη διάταξη του άρθρου 20 του Ν. 1836/89 η επιδότηση χωρεί κάθε φορά που συντρέχουν οι προϋποθέσεις της παραγρ. 1, του άρθρου 27, του Ν.Δ.2961/1954 και όχι μόνο κατά εύλογο κρίση, όπως προέβλεπε ο Ν. 549/77. Βλ. σχετικά, Χ. Καραμπαγιά, «Η μη καταβολή οφειλόμενων μισθών και η προστασία των μισθωτών», *ΕΕργΔ*, 1984, σελ. 641 επ.

αποδοχών των δύο τελευταίων μηνών υπό καθεστώς πλήρους απασχόλησης. Οι παροχές αυτές δεν καταβάλλονται για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο από τρεις μήνες κάθε έτος»¹¹¹. Η προβλεπόμενη από την παράγρ. 49 της Κ.Ε.Ο. διαδικασία μπορεί να εφαρμοστεί και στην προκειμένη περίπτωση. Και στις περιπτώσεις αυτές, κρίσιμο είναι το πραγματικό γεγονός της ακούσιας ανεργίας του εργαζομένου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι οι οδηγίες της παράγρ. 49 της Κ.Ε.Ο. αντιμετωπίζουν με σαφήνεια και αποτελεσματικότητα το πρόβλημα της αδυναμίας προσκόμισης έγγραφης καταγγελίας και προασπίζουν το ασφαλιστικό δικαίωμα των εργαζομένων στις επιχειρήσεις που για οποιονδήποτε λόγο διακόπτουν τη λειτουργία τους και συνεπώς πρέπει να εφαρμόζονται.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει να καθιερωθεί νομοθετικά η διαδικασία της παράγρ. 49. Προτείνεται επίσης η αρμοδιότητα για τη λήψη της απόφασης, με την οποία διαπιστώνεται η διακοπή λειτουργίας της επιχείρησης, να ανατεθεί στον Διευθυντή της Τ.Υ. ή στο αρμόδιο όργανο της Περιφερειακής Διεύθυνσης.

III. Προστασία εργαζομένου σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη, πτωχευτικής διαδικασίας, θέσης της επιχείρησης σε εκκαθάριση. Οι προαναφερόμενες ρυθμίσεις υιοθετήθηκαν προκειμένου να διασφαλισθεί ένα στοιχειώδες εισόδημα, για τους μισθωτούς που βρίσκονται σε κατάσταση πραγματικής ανεργίας, χωρίς να έχει καταγγελθεί νομότυπα η σύμβαση ή η σχέση εργασίας τους. Σε όλες τις περιπτώσεις που αναφερθήκαν παραπάνω, ο ασφαλιστικός κίνδυνος έχει ουσιαστικά επέλθει για τους εργαζομένους, τις περισσότερες φορές ως συνέπεια οικονομικών δυσχερειών της επιχείρησης. Οι οικονομικές αυτές δυσχέρειες δεν έχουν ακόμα τυποποιηθεί νομικά με την εκκίνηση πτωχευτικής διαδικασίας, θέσης της επιχείρησης σε εκκαθάριση ή άλλης αντίστοιχης θεσμοθετημένης διαδικασίας παύσης λειτουργίας της παραγωγικής μονάδας. Η εφαρμογή των σχετικών διατάξεων του εμπορικού δικαίου συνεπάγεται ωστόσο σειρά συνεπειών σχετικά με τις εργασιακές σχέσεις. Από τη μελέτη των κανόνων που ρυθμίζουν το θέμα, αναδεικνύονται σημαντικά κενά προστασίας των θέσεων εργασίας, των μισθολογικών

¹¹¹ Σύμφωνα με την παράγρ. 2 του ίδιου άρθρου «το ποσοστό που προβλέπεται στην παράγραφο 5 του άρθρου 27 του ν.δ. 2961/1954, όπως αντικαταστάθηκε με την προηγούμενη παράγραφο, μπορεί να φθάσει, με απόφαση του Υπουργού Εργασίας, που εκδίδεται ύστερα από εισήγηση του Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ., μέχρι το τριάντα τοις εκατό για επιχειρήσεις λειτουργούν μέσα στις ζώνες που ορίζονται από τις διατάξεις του άρθρου 5 του νόμου αυτού. Το ακριβές ποσοστό καθορίζεται αφού συνεκτιμηθούν οι πραγματικές ανάγκες για αναδιάρθρωση της παραγωγής και εκσυγχρονισμό της επιχείρησης».

απαιτήσεων αλλά και της ασφαλιστικής κάλυψης ανεργίας των μισθωτών των επιχειρήσεων αυτών. Η τυποποίηση των πτωχευτικών διαδικασιών από το εμπορικό δίκαιο, προσανατολίζεται κατ' αρχήν στην ικανοποίηση των δανειστών του εργοδότη και όχι στην σωτηρία των επιχειρήσεων και των θέσεων εργασίας¹¹². Επίσης, τα προνόμια των εν γένει μισθολογικών απαιτήσεων, στην πτωχευτική διαδικασία ή και εκτός αυτής, αποδείχθηκαν αναποτελεσματική εγγύηση για τους εργαζομένους¹¹³. Από την πλευρά τους, οι διάσπαρτες και αποσπασματικές ρυθμίσεις του δικαίου της ανεργίας δεν επιτρέπουν την αναπλήρωση του εισοδήματος με ταχείες διαδικασίες, απολύτως απαραίτητες δεδομένου του βιοποριστικού χαρακτήρα των αξιώσεων.

Ειδικότερα, με την κήρυξη της **πτώχευσης** του εργοδότη, οι συμβάσεις εργασίας δεν λύονται αυτοδικαίως, αλλά συνεχίζονται μέχρι να λυθούν για κάποιον από τους νόμιμους λόγους. Εν τω μεταξύ, και εφόσον δεν γίνονται αποδεκτές οι προσφερόμενες από τους μισθωτούς υπηρεσίες, οφείλονται μισθοί υπερημερίας, γιατί η πτώχευση δεν αποτελεί λόγο ανωτέρας βίας που να αποκλείει την οφειλή αυτή¹¹⁴. Από την ημέρα που θα δημοσιευθεί η δικαστική απόφαση για την κήρυξη της πτωχεύσεως και έως ότου ο σύνδικος αποδεχθεί τις υπηρεσίες των μισθωτών, οι μισθολογικές απαιτήσεις τους από τις συνεχιζόμενες συμβάσεις τους, καθώς και οι απαιτήσεις τους για τις αποζημιώσεις από τις απολύσεις που θα ενεργήσει τυχόν ο σύνδικος θεωρούνται πτωχευτικές. Αντίθετα, από την ημέρα που ο σύνδικος θα αποδεχθεί τις υπηρεσίες των μισθωτών, συνεχίζοντας πιθανόν την εμπορία του πτωχού, εργοδότης γίνεται ο σύνδικος.

Οι διαδικασίες είναι χρονοβόρες με συνέπεια οι εργαζόμενοι των επιχειρήσεων αυτών να στερούνται, συνήθως για μεγάλο χρονικό διάστημα, το εισόδημά τους. Ο τρόπος με τον οποίο έχει ρυθμιστεί η σχέση μεταξύ πτωχευτικής διαδικασίας και τύχης των σχέσεων εργασίας, από πλευράς εργατικού δικαίου, δηλαδή η επιβίωση της σύμβασης έως ότου καταγγεληθεί αυτή είτε από τον εργοδότη είτε από τον σύνδικο, καθώς και η αντίστοιχη αξίωση για μισθούς υπερημερίας, συνεπάγεται για τον ΟΑΕΔ ότι ο εργαζόμενος, τουλάχιστον τυπικά, δεν έχει απωλέσει τη θέση

¹¹² Βλ. τις εύστοχες παρατηρήσεις του Ν. Κωνσταντινίδη, «Προβληματικές επιχειρήσεις ιδιωτικού τομέα: επιπτώσεις επί των εργασιακών σχέσεων», *ΝοΒ*, 1998, σελ. 601 επ. Βλ. και Ι. Κουκιάδη, *ό.π.π.*, σελ. 646.

¹¹³ Όπως παρατηρεί ο Ι. Κουκιάδης, είναι ανεπαρκείς «για αξιώσεις όπως ο μισθός, που το κύριο χαρακτηριστικό του είναι η εξασφάλιση της διατροφής και για πρόσωπα όπως οι μισθωτοί, που δεν είναι εξοικειωμένα με τους ελιγμούς των συναλλαγών. Οι χρονοβόρες και πολύπλοκες διαδικασίες περί την εκτέλεση περιορίζουν τον κοινωνικό σκοπό των ρυθμίσεων για προνομιακή μεταχείριση των μισθών», *ό.π.π.* σελ. 647.

¹¹⁴ Χ. Γκούτου, *Εργασιακά θέματα*, 1999, σελ. 337, Γ. Καρούζου, «Η πτώχευση του εργοδότη και τα δικαιώματα του εργαζομένου», *Φορολογική Επιθεώρηση*, 2003, σελ. 2001 επ.

εργασίας του και συνεπώς, δεν είναι δυνατή η επιδότησή του λόγω ανεργίας¹¹⁵. Ωστόσο, ήδη κατά τον χρόνο κωδικοποίησης των ερμηνευτικών οδηγιών, δηλαδή πολύ πριν από την υιοθέτηση μέτρων προστασίας κατά της αφερεγγυότητας του εργοδότη, η παρεχόμενη οδηγία προς τα όργανα του ΟΑΕΔ ήταν, αντί της προβλεπόμενης διαδικασίας για την πτώχευση, να *«προτιμάται η επιδότησις των ενδιαφερομένων ησφαλισμένων κατά τα ανωτέρω εν παράγρ. 49 οριζόμενα περί της λόγω ανεργίας επιδοτήσεως μετ' αναστολήν της λειτουργίας της επιχειρήσεως βάσει του άρθρου 27 παράγρ. 5 ν.δ. 2961/1954»*¹¹⁶. Ο συντάκτης των οδηγιών είχε προφανώς υπόψη του τα αδιέξοδα, στα οποία οδηγεί η απαίτηση της νομότυπης καταγγελίας στις περιπτώσεις αυτές.

Ως προς τη λύση των συμβάσεων εργασίας, διαφορετική λύση υιοθετήθηκε στο πλαίσιο του θεσμού της **ειδικής εκκαθάρισης**, ο οποίος έχει ως στόχο την εξυγίανση των επιχειρήσεων και, κατ' αρχήν, τη διαφύλαξη των θέσεων εργασίας¹¹⁷. Σε ειδική εκκαθάριση υποβάλλεται μετά από απόφαση του Εφετείου, που εκδίδεται έπειτα από αίτηση πιστωτών, *«επιχείρηση που έχει αναστείλει ή διακόψει τη λειτουργία της για οικονομικούς λόγους ή είναι σε κατάσταση παύσης πληρωμών ή έχει πτωχεύσει ή τεθεί υπό τη διοίκηση και διαχείριση των πιστωτών ή υπό προσωρινή διαχείριση ή υπό εκκαθάριση οποιασδήποτε μορφής ή παρουσιάζει έκδηλη οικονομική αδυναμία πληρωμής των ληξιπρόθεσμων οφειλών της [...]»*¹¹⁸. Αν και μεταξύ των βασικών στόχων των διαδικασιών εξυγίανσης είναι και η διατήρηση της απασχόλησης, με συμπλήρωση των σχετικών διατάξεων¹¹⁹ προβλέφθηκε ότι με τη δημοσίευση της απόφασης του εφετείου για την θέση σε ειδική εκκαθάριση *«λύονται αυτοδικαίως όλες οι υφιστάμενες σχέσεις εργασίας των εργαζομένων στην υπό εκκαθάριση επιχείρηση, χωρίς να απαιτείται καταγγελία των συμβάσεων εργασίας»*¹²⁰. Όσον αφορά την τύχη των σχέσεων εργασίας, ας σημειωθεί κατ' αρχήν ότι η αυτοδίκαιη λύση των συμβάσεων εργασίας δεν συμβιβάζεται με έναν από τους βασικούς σκοπούς της εξυγίανσης, δηλαδή με τη διαφύλαξη της απασχόλησης. Όσον αφορά δε τη χορήγηση των ασφαλιστικών παροχών ανεργίας, αν και οι διαδικασίες

¹¹⁵ Βλ. σχετικά την παράγρ. 51 της Κ.Ε.Ο.

¹¹⁶ Παράγρ. 51 της Κ.Ε.Ο., *in fine*.

¹¹⁷ Η ειδική εκκαθάριση των επιχειρήσεων διέπεται από τον Ν. 1892/1990, όπως έχει τροποποιηθεί από τους Ν. 1947/1991, 2556/1997, 2000/1991, 2224/1999).

¹¹⁸ Άρθρο 46, του Ν. 1892/90.

¹¹⁹ Το άρθρο 46 συμπληρώθηκε με το άρθρο 14, του Ν. 2000/1991.

¹²⁰ Η διάταξη αυτή μπορεί να θεωρηθεί ότι καταστρατηγεί τις Κοινοτικές Οδηγίες 77/187 και 92/56 σχετικά με τη διατήρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων σε περίπτωση μεταβίβασης της επιχείρησης, καθώς και την Οδηγία 75/129 για τον έλεγχο των ομαδικών απολύσεων. Βλ. και τις επισημάνσεις του Ν. Κωνσταντινίδη, ό.π.ν., σελ. 613-615.

της ειδικής εκκαθάρισης είναι λιγότερο χρονοβόρες από τις πτωχευτικές, και στην περίπτωση της ειδικής εκκαθάρισης μεσολαβεί ένα όχι ασήμαντο χρονικό διάστημα από την ημερομηνία της διακοπής λειτουργίας ή της παύσης πληρωμών έως την έκδοση της απόφασης του εφετείου, ημερομηνία κατά την οποία λύονται οι σχέσεις εργασίας.

Τόσο στην περίπτωση της πτώχευσης όσο και σε εκείνη της ειδικής εκκαθάρισης, πριν από την τυπική λύση των σχέσεων εργασίας και την έγκριση της τακτικής επιδότησης, προηγείται χρονικό διάστημα, κατά το οποίο οι εργαζόμενοι δεν θεωρούνται άνεργοι από τον ΟΑΕΔ και στερούνται το επίδομα ανεργίας, αν και βρίσκονται σε πραγματική κατάσταση ανεργίας. Οι διατάξεις περί αφερεγγυότητας του εργοδότη¹²¹, προβλέπουν την *«άμεση ικανοποίηση ανεξόφλητων απαιτήσεων εργαζομένων λόγω αφερεγγυότητας του εργοδότη»*¹²², από τον ειδικά συσταθέντα αυτοτελή «λογαριασμό προστασίας εργαζομένων από την αφερεγγυότητα του εργοδότη». Ωστόσο, η προστασία που παρέχουν οι διατάξεις αυτές: α) είναι περιορισμένης έκτασης, ως προς τις καλυπτόμενες μισθολογικές απαιτήσεις¹²³, β) δεν είναι ταχεία, αφού η υποβολή της αίτησης του μισθωτού δεν μπορεί να κατατεθεί πριν από τη δημοσίευση της πτωχευτικής απόφασης ή τη δημοσίευση, στο ΦΕΚ, της υπουργικής απόφασης για την ανάκληση της άδειας λειτουργίας ασφαλιστικής εταιρείας ή τη δημοσίευση της εφετειακής απόφασης με την οποία τίθεται σε ειδική

¹²¹ Οδηγία 80/987/ΕΚ, άρθρο 16, του Ν. 1836/1989 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 44 του Ν. 2648/1998 και Π.Δ. 1/1990, όπως τροποποιήθηκε από το Π.Δ. 151/1999. Σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγρ. 5, του Ν. 1836/89, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 44 του Ν. 2648/1998, *«Αφερεγγυος εργοδότης είναι: α) Το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που περιέρχεται σε κατάσταση παύσεως ή αναστολής των πληρωμών του και κηρύσσεται σε πτώχευση με απόφαση του αρμόδιου δικαστηρίου. Αν η επιχείρηση αυτού του εργοδότη συνεχίζει να λειτουργεί παρά την κήρυξη σε πτώχευση, τότε ο εργοδότης δεν θεωρείται αφερεγγυος. β) Επιχείρηση (προβληματική) που υποβάλλεται στην ειδική εκκαθάριση των άρθρων 9 του ν. 1386/1983 (ΦΕΚ 107 Α'), 46 του ν. 1892/1990 (ΦΕΚ 101 Α') και 14 του ν. 2001/1991 (ΦΕΚ 206 Α'), όπως ισχύουν. γ) Ασφαλιστική επιχείρηση της οποίας η άδεια λειτουργίας της ανακλήθηκε με απόφαση του αρμόδιου υπουργού, λόγω παράβασης διατάξεων της ασφαλιστικής νομοθεσίας και τίθεται σε ασφαλιστική εκκαθάριση (αναγκαστική), σύμφωνα με το άρθρο 12α του ν.δ. 400/1970 (ΦΕΚ 10 Α'), όπως ισχύει, δ) Κάθε εργοδότης, φυσικό ή νομικό πρόσωπο, που η επιχείρησή, του τέθηκε, ύστερα από προβλεπόμενη από το νόμο διαδικασία, σε εκκαθάριση με σκοπό την ικανοποίηση των απαιτήσεων των δανειστών του και με αποτέλεσμα τη λύση των σχέσεων εργασίας με τους μισθωτούς του».*

¹²² Άρθρο 16, παράγρ. 1, Ν. 1836/1989.

¹²³ Αφού καλύπτουν αποδοχές *«μέχρι τριών (3) μηνών, που προέρχονται από σύμβαση ή σχέση εξαρτημένης εργασίας και εμπίπτουν στο χρονικό διάστημα έξι (6) μηνών, που προηγείται της υποβολής της αιτήσεως ή της δηλώσεως για κήρυξη της πτώχευσης, εφόσον εκδοθεί απόφαση που κηρύσσει τον εργοδότη σε πτώχευση, ή από τη δημοσίευση της προβλεπόμενης, από τη νομοθεσία ιδιωτικής ασφάλισης, υπουργικής απόφασης περί ασφαλιστικής εκκαθάρισης, ή από τη δημοσίευση της απόφασης, με την οποία τίθεται σε εκκαθάριση ο εργοδότης»*, άρθρο 1 Π.Δ. 1/1990.

εκκαθάριση η επιχείρηση¹²⁴, γ) είναι επισφαλής ως προς την προβλεπόμενη διαδικασία, αφού δεν προβλέπεται ειδική δικλείδα δημοσιότητας των προαναφερόμενων αποφάσεων¹²⁵, που συνιστούν την αφετηρία της εξάμηνης προθεσμίας, με αποτέλεσμα η προθεσμία να παρέρχεται συχνά άπρακτη λόγω μη ενημέρωσης των ενδιαφερομένων μισθωτών.

Τέλος, επισημαίνεται ότι προστασία κατά της αφερεγγυότητας και τακτική επιδότηση ανεργίας συνιστούν δύο διακριτές κατηγορίες κοινωνικών παροχών, οι οποίες όχι μόνο δεν αλληλοαποκλείονται, αλλά χορηγούνται η μία μετά την άλλη, γιατί αντιστοιχούν σε διαφορετικούς ασφαλιστικούς κινδύνους: τα επιδόματα ανεργίας αφορούν τον κίνδυνο απώλειας της θέσης εργασίας, οι παροχές που χορηγούνται λόγω αφερεγγυότητας αφορούν την αδυναμία του εργοδότη να καταβάλει τον μισθό ως παροχή στο πλαίσιο της, ακόμη ενεργούς, σχέσης εργασίας. Άλλωστε, οι παροχές του «Λογαριασμού Προστασίας Εργαζομένων από την Αφερεγγυότητα του Εργοδότη», οι οποίες δεν είναι επιδόματα ανεργίας, αλλά εγγυημένα από το Λογαριασμό υποκατάστατα των αντίστοιχων κατά χρόνο μισθολογικών απαιτήσεων, υποβάλλονται σε κρατήσεις εισφορών κοινωνικής ασφάλισης¹²⁶. Συνεπώς, τόσο ο περιορισμένος χρόνος των τριών μηνών που αντιστοιχεί στις παροχές αυτές, όσο και ο υπόλοιπος χρόνος, μεταξύ της επέλευσης της αφερεγγυότητας και της λύσης της σχέσης εργασίας με οποιονδήποτε τρόπο, πρέπει να αντιμετωπίζεται ως χρόνος ασφάλισης, βάσει του οποίου θεμελιώνεται δικαίωμα παροχών ανεργίας κατά τις κοινές διατάξεις. Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έχει δεχθεί αναφορές σχετικά με τις παροχές λόγω αφερεγγυότητας.

Ο «Λογαριασμός Προστασίας Εργαζομένων από την Αφερεγγυότητα του Εργοδότη» θεσπίστηκε για να προστατεύσει τον εργαζόμενο από τις δυσμενείς συνέπειες που επιφέρει η αδυναμία του εργοδότη να καταβάλει μισθούς, είτε έχει διακοπεί η λειτουργία της επιχείρησης είτε όχι. Οι προβλεπόμενες από τον νόμο διαδικαστικές προϋποθέσεις οδηγούν σε υπέρμετρη καθυστέρηση ως προς την απόλαυση της παροχής αφερεγγυότητας και στερούν τον εργαζόμενο από το υποκατάστατο του μισθού, όταν πραγματικά το έχει ανάγκη. Αντίστοιχες καθυστερήσεις παρατηρούνται και ως προς την καταβολή των παροχών ανεργίας,

¹²⁴ Άρθρο 16, παράγρ. 1 του Ν. 1836/89, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 44 του Ν. 2648/1998. Βλ. και Γ. Κεφάλαια, ό.π., σελ. 841.

¹²⁵ Π.χ. υποχρεωτική κοινοποίηση της απόφασης στους μισθωτούς επιμελεία του δικαστηρίου ή του συνδίκου ή του προσώπου που έχει αναλάβει την εκκαθάριση.

¹²⁶ Όπως ρητά προβλέπεται στο άρθρο 6 Π.Δ. 1/1990.

ενώ παράλληλα η μετάβαση από τη μία κατηγορία παροχών στην άλλη δεν φαίνεται να έχει διευκρινισθεί στην πρακτική των αρμόδιων υπηρεσιών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την τροποποίηση του νομοθετικού πλαισίου που διέπει τις παροχές της αφερεγγυότητας, προκειμένου αυτές να καταβάλλονται σε σύντομο χρονικό διάστημα μετά τη διακοπή καταβολής του μισθού, καθώς και την ταχεία έγκριση της επιδότησης ανεργίας, μετά την εξάντληση του δικαιώματος στις παροχές λόγω αφερεγγυότητας.

Θεωρεί, επίσης, ότι επιβάλλεται η διευκρίνιση της σχέσης μεταξύ παροχών αφερεγγυότητας και παροχών ανεργίας με εγκύκλιο οδηγία.

Επιβάλλεται, τέλος, η ενημέρωση των εργαζομένων, σε επιχειρήσεις που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσχέρειες, ως προς τα ασφαλιστικά δικαιώματά τους.

iv. Η αναγγελία της λήξης της σχέσης εργασίας

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η λήξη ή η λύση της σχέσης εργασίας είναι το γεγονός με το οποίο επέρχεται ο ασφαλιστικός κίνδυνος της ανεργίας. Ωστόσο, προκειμένου να χορηγηθούν οι αντίστοιχες ασφαλιστικές παροχές, ο νομοθέτης δεν αρκείται στην συνδρομή αυτού του γεγονότος, αλλά απαιτεί την εκ μέρους του ανέργου σχετική αναγγελία και την υποβολή αίτησης επιδότησης. Η διάταξη του άρθρου 27 του Ν.Δ. 2961/54¹²⁷, όπως έχει αντικατασταθεί και ισχύει, ορίζει ότι «1.

¹²⁷ Η διάταξη του άρθρου 27 αναφέρεται στην αναγγελία ενόψει της χορήγησης των ασφαλιστικών παροχών. Η αναγγελία της λύσης της σχέσης εργασίας προβλέπεται ωστόσο και σε άλλες διατάξεις, οι οποίες όμως εξυπηρετούν άλλους σκοπούς της εργατικής και της ασφαλιστικής νομοθεσίας ή των πολιτικών απασχόλησης. Έτσι, υποχρέωση αναγγελίας προβλέπεται στο άρθρο 9 Ν. 3198/55, «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των περί καταγγελίας της σχέσεως εργασίας διατάξεων». Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, «1. Ο καταγγέλλων την σχέσιν εργασίας εργοδότης υποχρεούται όπως εντός προθεσμίας 8 ημερών από της παραδόσεως του εγγράφου της καταγγελίας εις τον απολυόμενον, αναγγείλη την υπ' αυτού ενεργηθείσαν καταγγελίαν εις την αρμοδίαν υπηρεσίαν του Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας ως και εις τον αρμόδιον Γραφείον Ευρέσεως Εργασίας, όπερ υποχρεούται να πρωτοκολλήσῃ ταύτην αυθημερόν [...]. 2. Η αναγγελία ενεργείται, δια της παραδόσεως αντιγράφου του εγγράφου καταγγελίας εις τας υπηρεσίας τας αναφερομένας εις την προηγουμένην παράγραφον αρμοδία δε υπηρεσία του Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας και Γραφείον Ευρέσεως Εργασίας ορίζεται το του τόπου απασχολήσεως του μισθωτού. 3. Οι εργοδοίται υποχρεούνται εις αναγγελίαν και όταν η σχέσις εργασίας λύεται ουχί συνεπεία καταγγελίας, αλλ' εξ άλλου λόγου ήτοι δια της παρόδου του συμπεφωνημένου χρόνου, εις την περίπτωσιν της συμβάσεως διάρκειας ωρισμένου χρόνου, ή οσάκις προκύπτει τοιούτη διάρκεια εκ του δηλωθέντος σκοπού εργασίας, ή δια της αποπερατώσεως του έργου εις την περίπτωσιν συμβάσεως ωρισμένου έργου. Η αναγγελία εις τας περιπτώσεις τούτας ενεργείται δια παραδόσεως εις την αρμοδίαν υπηρεσίαν του

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». Η διάταξη αυτή θέτει σειρά ζητημάτων, σχετικά με την φύση των παροχών ανεργίας και την προστασία του αντίστοιχου ασφαλιστικού δικαιώματος αλλά και με τις πρακτικές διαστάσεις της εφαρμογής της.

I. Αποσβεστική προθεσμία και φύση της παροχής ανεργίας. Η εγγραφή στα μητρώα ανέργων δεν προβλέπεται ως απλώς αποδεικτικός τύπος, αλλά ως συστατικός. Αυτό σημαίνει ότι, για την εφαρμογή της νομοθεσίας περί ασφάλισης ανεργίας, η ιδιότητα του ανέργου δεν αποκτάται απλώς με την απώλεια της θέσης εργασίας, αλλά με την επίσημη καταγραφή από τις υπηρεσίες απασχόλησης της σχετικής δήλωσης απώλειας της παλιάς και αναζήτησης νέας απασχόλησης¹²⁸. Η υποβολή αίτησης επιδότησης αποτελεί επίσης τον κανόνα στο δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης, όπου η συνδρομή των προβλεπόμενων προϋποθέσεων δεν αρκεί για τη χορήγηση της παροχής, δεν διαπιστώνεται με αυτεπάγγελτες ενέργειες των ασφαλιστικών οργάνων, αλλά απαιτείται η υποβολή αίτησης εκ μέρους του ασφαλισμένου.

Τέλος, με την προαναφερόμενη διάταξη καθιερώνεται αποσβεστική προθεσμία για την άσκηση του δικαιώματος επιδότησης. Αν το δικαίωμα δεν ασκηθεί εντός της

Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας, ως και το αρμόδιον Γραφείον Ευρέσεως Εργασίας ή άλλως εις την πλησιεστέραν Αστυνομικήν Αρχήν, εγγράφου περιλαμβάνοντος τα δι αποφάσεων του Υπουργού Εργασίας, δημοσιευομένων δια της εφημερίδος της Κυβερνήσεως, ορισθησόμενα στοιχεία. 4. Κατά παντός εργοδότη παραβαίνοντος τας διατάξεις του παρόντος άρθρου, ως και κατά του αναγράφοντος ψευδή στοιχεία εις την καταγγελίαν της σχέσεως εργασίας, επιβάλλονται κατ' έγκλησιν του αρμοδίου Γραφείου Ευρέσεως εργασίας ή του Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως της Ανεργίας αι ποιναί αι οριζόμεναι εις την παραγρ. 4 του άρθρου 5 του Ν.Δ. 2656/1953 "περί οργανώσεως και ελέγχου της αγοράς εργασίας". Οι διατάξεις αυτές συμπληρώθηκαν με το άρθρο 4, παράγρ. 6 του Ν. 2335/1995 ως εξής: «5. Αντίγραφο της καταγγελίας σύμβασης εργασίας που κοινοποιείται στον Ο.Α.Ε.Δ. σύμφωνα με τις ανωτέρω παραγράφους 1,2 και 3 διαβιβάζεται υποχρεωτικά εντός μηνός από τον Ο.Α.Ε.Δ. στο αρμόδιο υποκατάστημα του Ι.Κ.Α.». Τέλος, υποχρέωση αναγγελίας προβλέπεται και στο άρθρο 2 του Ν. 2556/1997, «Εφαρμογή μεθόδων και μέτρων διασφάλισης των προς το Ι.Κ.Α. ασφαλιστικών εισφορών», σύμφωνα με το οποίο, «1. Στην παραγρ. 9 του άρθρου 26 του α.ν. 1846/1951, όπως σήμερα ισχύει, προστίθενται περιπτώσεις στ, και ζ, ως εξής: "στ. [...] Ο εργοδότης, πέραν των απορρευουσών, από τις ισχύουσες διατάξεις της νομοθεσίας του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.), υποχρεώσεων του για αναγγελία πρόσληψης και καταγγελίας σύμβασης μισθωτού, αναγγέλλει υποχρεωτικά στον Οργανισμό αυτόν εντός οκτώ (8) ημερών και κάθε περίπτωση οικειοθελούς αποχώρησης του μισθωτού. [...]».

¹²⁸ Η θεώρηση αυτή υιοθετείται και σε άλλα ευρωπαϊκά δίκαια. Βλ. π.χ. τις σχετικές διατάξεις της γαλλικής νομοθεσίας, άρθρα L.311-5, R.311-3-1 επ., Code du Travail.

προθεσμίας αυτής, δεν μπορεί να ασκηθεί ούτε στο μέλλον, επέρχεται δηλαδή απώλεια του δικαιώματος. Και ενώ η παραγραφή των αξιώσεων για καταβολή παροχών, όπως είναι και η προβλεπόμενη στη διάταξη του άρθρου 27 παράγρ. 10 Ν.Δ. 2961/54¹²⁹ παραγραφή των αξιώσεων επιδομάτων ανεργίας, μπορεί να γίνει αποδεκτή, ιδίως αν δεν είναι πολύ σύντομη, η θέσπιση αποσβεστικής προθεσμίας εγείρει σοβαρότερα προβλήματα. Η αποσβεστική προθεσμία δεν επιδρά καταλυτικά μόνον επί της αξίωσης έναντι του ασφαλιστικού φορέα, αξίωση η οποία αναφέρεται σε περιορισμένο χρονικό διάστημα αναπλήρωσης του εισοδήματος, αλλά στο ίδιο το δικαίωμα του ασφαλισμένου για απόληψη της παροχής, για την οποία εξάλλου έχουν καταβληθεί ασφαλιστικές εισφορές.

Το αίτημα της κατάργησης των χρονικών περιορισμών για την υποβολή αίτησης απονομής ασφαλιστικών παροχών, έχει ικανοποιηθεί από τον νομοθέτη μόνον ως προς το συνταξιοδοτικό δικαίωμα, και μάλιστα μόνο για τις συντάξεις γήρατος και για την εφάπαξ παροχή. Ειδικότερα, στο άρθρο 31 του Ν. 1027/1980 ορίζεται ότι «1. Το δικαίωμα εις σύνταξιν και εφ' άπαξ παροχήν των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισεως αρμοδιότητος του Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών είναι απαράγραπτον. 2. [...] 3. Πάσα αντίθετος διάταξις καταργείται». Ωστόσο, πρόκειται για ένα αίτημα εύλογο όσον αφορά στο σύνολο των ασφαλιστικών παροχών¹³⁰.

Χωρίς να υποστηρίζεται ρητά, φαίνεται ότι στην ratio της διάταξης βρίσκεται η θεώρηση του επιδόματος ανεργίας ως προνοιακής και όχι ως ασφαλιστικής παροχής. Σύμφωνα με τη θεώρηση αυτή, το επίδομα ανεργίας χορηγείται για να καλύψει την ανάγκη του ανέργου για στήριξη του εισοδήματός του, μετά την απώλεια της πηγής βιοπορισμού που αντιπροσώπευε η εργασία του, και όχι η πραγματοποίηση του ασφαλιστικού κινδύνου της ανεργίας, η οποία αποτελεί προϋπόθεση της ασφαλιστικής παροχής στο πλαίσιο της έννομης σχέσης κοινωνικής ασφάλισης¹³¹. Επιπλέον, η θέσπιση σύντομης προθεσμίας (60 ημερών) συνδέεται με ένα οιονεί τεκμήριο ως προς την ύπαρξη πραγματικής ανάγκης του ανέργου. Άνεργος ο οποίος υποβάλλει αίτηση χορήγησης του επιδόματος μετά την παρέλευση της προθεσμίας αυτής, τεκμαίρεται κατά κάποιον τρόπο ότι δεν αντιμετωπίζει πραγματική

¹²⁹ Όπως αντικαταστάθηκε από την παράγρ. 3 του άρθρου 4 του Ν. 2434/96: «Η αξίωση για το επίδομα ανεργίας παραγράφεται μετά (60) εξήντα ημέρες από τότε που κατέστη απαιτητό».

¹³⁰ Βλ. και Α. Πετρόγλου, «Η πραγμάτωση της κοινωνικής ασφάλειας με αυτεπάγγελτη ενέργεια και ενημέρωση εκ μέρους των ασφαλιστικών οργάνων», *ΕΔΚΑ*, 2000, σελ. 323-324.

¹³¹ Για τη διάκριση προνοιακής και ασφαλιστικής παροχής και τη σημασία της προηγούμενης ύπαρξης έννομης σχέσης κοινωνικής ασφάλειας, βλ. Α. Ματθαίου, *Αλληλεπίδραση κανόνων δικαίου κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας στους κλάδους αναπηρίας, γήρατος και οικογενειακών βαρών*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1996, σελ. 67-111.

βιοποριστική ανάγκη. Εφόσον λοιπόν η ανάγκη δικαιολογεί την παροχή και από την παρέλευση της προθεσμίας τεκμαίρεται η μη ύπαρξη ανάγκης, δικαιολογείται και η απόσβεση του δικαιώματος επιδότησης. Κατά την άποψη του ΣΤΠ, τουλάχιστον όσον αφορά την τακτική επιδότηση ανεργίας, η θεώρηση αυτή είναι λανθασμένη και αναντίστοιχη με ένα σύγχρονο σύστημα κοινωνικής προστασίας από την ανεργία, η οποία συνιστά κοινωνικό κίνδυνο που προκαλείται από τη λειτουργία της οικονομίας και όχι εξατομικευμένη ανάγκη του ανέργου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την κατάργηση της 60ήμερης αποσβεστικής προθεσμίας αναγγελίας της λύσης ή λήξης της εργασιακής σχέσης και υποβολής αίτησης επιδότησης. Προτείνει να εγκρίνεται η επιδότηση, εφόσον η αναγγελία και η αίτηση επιδότησης υποβληθούν ενώ ο ενδιαφερόμενος είναι ακόμη άνεργος (από αιτήσεως).

II. Προβλήματα σχετικά με την έναρξη της επιδότησης. Ως διαδικαστική προϋπόθεση, η αναγγελία της λύσης της σχέσης εργασίας δεν συνδέεται με την έγκυρη καταγγελία εκ μέρους του εργοδότη, ούτε με την ασφαλιστική τακτοποίηση του ανέργου. Ακόμη και στις περιπτώσεις που δεν συντρέχουν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις της επιδότησης (π.χ. οι χρονικές προϋποθέσεις), η κτήση της ιδιότητας του ανέργου έναντι της διοίκησης απαιτεί την προηγούμενη αναγγελία της λύσης της εργασιακής σχέσης εκ μέρους του και την εγγραφή του στα μητρώα ανέργων. Επίσης, ανεξάρτητα από την ύπαρξη ή μη έγγραφης καταγγελίας της σύμβασης εκ μέρους του εργοδότη, ο άνεργος πρέπει να εμφανισθεί αυτοπροσώπως, εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας των 60 ημερών από τη λύση της εργασιακής σχέσης, να αναγγείλει την απόλυσή του, αλλά και να υποβάλει την αίτηση επιδότησης¹³².

Όπως επισημάνθηκε στην προηγούμενη ενότητα, η σύνδεση της επιδότησης ανεργίας με την έγκυρη καταγγελία και κυρίως με την υποβολή εγγράφου καταγγελίας, δημιουργεί σοβαρά προβλήματα ως προς την πρόσβαση του ανέργου στο ασφαλιστικό του δικαίωμα. Η αναγγελία και η αίτηση επιδότησης, συνοδευόμενες από την μηνιαία δήλωση στον ΟΑΕΔ ότι ο άνεργος δεν έχει άλλη απασχόληση, είναι διαθέσιμος να εργασθεί και αναζητεί ενεργά εργασία, διασφαλίζουν το εμπρόθεσμο της εγγραφής στα μητρώα ανέργων και της αίτησης επιδότησης, όχι όμως και την έγκαιρη χορήγηση της παροχής και συνεπώς τον προσπορισμό των προς το ζειν μέχρι

¹³² ΕφΘεσσ. 2646/1990, *Αρμ.*, 1990, σελ. 649, ΜΠρΑθ. 52/1996, *ΕΕργΔ*, 1996, σελ. 314, ΜΠρΑθ. 938/1995, *ΔΕΝ*, 1996, σελ. 234, περίπτωση «συμβάσεων μίας μέρας», ΜΠρΑρτας 51/1995, *ΔΕΝ*, 1995, σελ. 1367.

την τελεσιδικία της εργατικής διαφοράς. Επιπλέον, η προϋπόθεση έγερσης αγωγής για το κύρος της καταγγελίας προκειμένου να ανασταλεί η προθεσμία, δημιουργεί ένα είδος δικονομικού βάρους στον άνεργο (με το συνακόλουθο κόστος), ο οποίος και έχει απολυθεί άκυρα και δεν μπορεί να λάβει το επίδομα ανεργίας. Αν μάλιστα δεν ασκηθεί αγωγή εκ μέρους του, ο άνεργος χάνει οριστικά το δικαίωμα επιδότησης, αφού δεν θα μπορέσει ποτέ να καταθέσει αποδεικτικά στοιχεία για την καταγγελία. Στις περιπτώσεις αυτές η μόνη προστασία του εργαζομένου είναι να στραφεί κατά του εργοδότη, ζητώντας μεταξύ άλλων και αποζημίωση λόγω της μη χορήγησης του επιδόματος ανεργίας, κατά τις διατάξεις περί αδικοπραξιών (914 ΑΚ)¹³³. Ωστόσο, η προστασία αυτή δεν είναι ικανοποιητική. Η δικαστική επιδίωξη αποζημίωσης είναι χρονοβόρα και πολυέξοδη για τον εργαζόμενο, αλλά και επισφαλής, αφού η ικανοποίηση τυχόν επιδικασθείσας σε αυτόν αποζημιώσεως συναρτάται με την οικονομική κατάσταση του εργοδότη, κατά του οποίου ενδεχομένως πρέπει να επισπευσθεί αναγκαστική εκτέλεση. Επίσης, και αν ακόμα καταβληθεί εν τέλει η αποζημίωση, αυτό θα συμβεί σε χρόνο κατά πολύ μεταγενέστερο της λύσης της σχέσης εργασίας, πράγμα που αντίκειται στον βιοποριστικό χαρακτήρα των παροχών ανεργίας.

Ανάλογα προβλήματα ανακύπτουν και στην περίπτωση που δεν έχουν καταβληθεί από τον εργοδότη οι ασφαλιστικές εισφορές, με αποτέλεσμα είτε να μην συμπληρώνεται ο χρόνος ασφάλισης που απαιτείται για την έγκριση της επιδότησης, είτε να συμπληρώνεται χρόνος για βραχύτερη επιδότηση. Στις περιπτώσεις αυτές, ο εργαζόμενος υποβάλλει καταγγελία για μη επικόλληση ενσήμων στο ΙΚΑ. Η εγγραφή χωρεί κανονικά, η αίτηση επιδότησης όμως δεν μπορεί να εξετασθεί έως ότου ο εργαζόμενος τακτοποιηθεί ασφαλιστικά. Εφόσον διαπιστωθεί η απασχόληση, τα αρμόδια όργανα του ΙΚΑ εκδίδουν ΠΕΕ (Πράξη Επιβολής Εισφορών) κατά του εργοδότη. Μέχρι να εξετασθεί η καταγγελία του ασφαλισμένου και να οριστικοποιηθεί η ΠΕΕ, δεν μπορεί να λάβει το επίδομα. Ο έλεγχος που προηγείται της ΠΕΕ δεν

¹³³ ΕφΑθ. 6984/1989, *ΔΕΝ*, 1990, σελ. 838, επιδίκαση αποζημίωσης λόγω παράλειψης αναγγελίας εκ μέρους ιδιοκτήτη ταξί λύσης σύμβασης με οδηγό ανεξάρτητα από το εάν η σύμβαση φέρει τα χαρακτηριστικά της σύμβασης εξαρτημένης εργασίας, Εφ. Δωδεκανήσου 64/2004, καταχωρ. στην *ΝΟΜΟΣ*, όπου λόγω μη αναγγελίας της καταγγελίας της σύμβασης εργασίας η οποία έγινε προφορικά δεν χορηγήθηκε επίδομα ανεργίας με αποτέλεσμα να επιδικασθεί εις βάρος του εργοδότη αποζημίωση. Όμως βλ. και Ζ. Αγραφιώτη, *Η καταγγελία της σχέσεως εξαρτημένης εργασίας αορίστου χρόνου*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, σελ. 240, με παραπομπή σε Χ. Αγγαλόπουλο, *Εργατικόν δίκαιον*, Κέντρον Κοινωνικών Σπουδών, Α.Σ.Β.Σ., 1958, σελ. 327, ΜΠρ. Γρεβενών 122/1999, *ΑρχΝ*, 2002, σελ. 50, στην οποία διατυπώνεται η κρίση ότι προϋπόθεση της επιδότησης ανεργίας είναι η έγκυρη καταγγελία της σύμβασης εργασίας από τον εργοδότη, η οποία υπάρχει όταν γίνεται εγγράφως και καταβάλλεται η νόμιμη αποζημίωση.

διενεργείται πάντοτε σε σύντομο χρόνο. Αλλά και η οριστικοποίηση της ΠΕΕ είναι ιδιαίτερα χρονοβόρα, αφού η άσκηση διοικητικής προσφυγής και ενδίκων βοηθημάτων, έως και την έκδοση οριστικής δικαστικής απόφασης, υπερβαίνει πολλές φορές τα τρία χρόνια.

Τέλος, ακόμη και σε περιπτώσεις που είχε χορηγηθεί έγγραφο καταγγελίας και είχαν καταβληθεί οι ασφαλιστικές εισφορές, η 60ήμερη αποσβεστική προθεσμία έχει οδηγήσει σε απώλεια ασφαλιστικών δικαιωμάτων ανέργων, λόγω ελλιπούς ενημέρωσής τους. Το πρόβλημα είναι μάλιστα οξύτερο όσον αφορά την αποσβεστική προθεσμία προς εγγραφή και υποβολή αίτησης επιδότησης, παρά την 60ήμερη παραγραφή των γεγεννημένων αξιώσεων προς επιδότηση του άρθρου 27 παράγρ. 10 του Ν.Δ. 2961/1954. Αυτό συμβαίνει, εκτός των άλλων, γιατί η ενημέρωση για την ύπαρξη της αποσβεστικής προθεσμίας είναι συχνά ανύπαρκτη, ιδιαίτερα στους ασφαλισμένους που επιδοτούνται για πρώτη φορά. Αντίθετα, οι ήδη επιδοτούμενοι άνεργοι ενημερώνονται κατ' αρχήν για τις προθεσμίες είσπραξης των επιταγών¹³⁴. Λόγος απώλειας της προθεσμίας, είναι συχνά η ελπίδα σύντομης ανεύρεσης νέας θέσης εργασίας (υπόθεση 16443/03), η οποία όμως διαψεύδεται.

Το πρόβλημα είναι εξάλλου ευρέως γνωστό και στους υπαλλήλους των υπηρεσιών ασφάλισης, οι οποίοι ορισμένες φορές υποδεικνύουν στους ανέργους τρόπους παράκαμψης της διάταξης, όπως π.χ. την εικονική επαναπρόσληψη και νέα απόλυση, η οποία κινεί εκ νέου την αποσβεστική προθεσμία. Είναι προφανές ότι κάτι τέτοιο συνιστά μια σιωπηρά αποδεκτή - ή και ενθαρρυνόμενη - από τη διοίκηση καταστρατήγηση του νόμου, με σκοπό να αντιμετωπισθούν τα δυσμενή αποτελέσματα της αποσβεστικής προθεσμίας.

Προκειμένου να αντιμετωπισθούν τα προβλήματα που επισημάνθηκαν παραπάνω, **ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:**

- **Ως προς την έναρξη της επιδότησης, στις περιπτώσεις που δεν συμπληρώνεται ο απαιτούμενος ασφαλιστικός χρόνος, λόγω πλημμελούς ασφάλισης ή μη ασφάλισης εκ μέρους του εργοδότη, και εφόσον έχει υποβληθεί καταγγελία από τον εργαζόμενο, να εξετάζεται η καταγγελία κατ' απόλυτη προτεραιότητα. Σε περίπτωση έκδοσης Πράξης Επιβολής Εισφορών (ΠΕΕ) και άσκησης ένστασης εκ μέρους του εργοδότη, να εκδικάζεται επίσης η ένσταση κατ' απόλυτη προτεραιότητα και το αργότερο εντός τριμήνου από την υποβολή της. Εφόσον η Τοπική Διοικητική Επιτροπή (ΤΔΕ) επικυρώσει την**

¹³⁴ Από τις έντυπες οδηγίες στην πίσω όψη της απόφασης επιδότησης.

ΠΕΕ, να λαμβάνεται υπόψη ο ασφαλιστικός χρόνος για την επιδότηση ανεργίας, ανεξαρτήτως προσφυγής στα δικαστήρια.

- **Όσον αφορά την ενημέρωση των ασφαλισμένων σχετικά με την άσκηση του ασφαλιστικού δικαιώματός τους, ανεξαρτήτως αποδοχής της πρότασης για κατάργηση της αποσβεστικής προθεσμίας, προτείνεται η έγγραφη ενημέρωση να περιέχεται στο έγγραφο καταγγελίας που κοινοποιεί ο εργοδότης στον μισθωτό. Προτείνεται επίσης να περιλαμβάνεται ενημέρωση, σχετικά με τις προϋποθέσεις χορήγησης των παροχών ανεργίας, στον οδηγό ασφαλισμένου του ΙΚΑ, αφού οι διαδικασίες υπαγωγής στην ασφάλιση μισθωτών πραγματοποιούνται από το ΙΚΑ και για τον κλάδο ανεργίας.**

ii. Συρροή ασφαλιστικών κινδύνων

Όταν ο κίνδυνος της ανεργίας συντρέχει με άλλους ασφαλιστικούς κινδύνους, όπως η κυοφορία και το γήρας, δημιουργούνται προβλήματα που σχετίζονται με την ιδιότητα του ανέργου ως εν δυνάμει εργαζομένου. Η μεν κυοφορούσα δεν είναι διαθέσιμη προς απασχόληση για ένα σύντομο χρονικό διάστημα πριν και μετά τον τοκετό, ο δε συνταξιούχος λαμβάνει ήδη τη βασική παροχή της αναπλήρωσης του εισοδήματος που θα είχε ως εργαζόμενος (σύνταξη λόγω γήρατος ή αναπηρίας) και θεωρείται κατ' αρχήν ότι έχει τεθεί εκτός αγοράς εργασίας.

iii. Αναστολή καταβολής επιδόματος στις εγκύους

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 22 του Ν.Δ. 2961/54, «1. Το επίδομα ανεργίας, αναστέλλεται εάν: α. ο άνεργος [...] β. Κατέστη προσωρινώς ανίκανος προς εργασία [...]». Ο ΟΑΕΔ, θεωρώντας την έγκυο ως «μη διαθέσιμη προς απασχόληση», αντί να αναστέλλει την επιδότηση ανεργίας, την διέκοπτε και διέγραφε τις εγκύους από τα μητρώα ανέργων, με αποτέλεσμα την απώλεια τυχόν δικαιωμάτων που συνδέονται με τη μακροχρόνια ανεργία. Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη¹³⁵, η Διοίκηση του ΟΑΕΔ με την υπ' αριθμ. 34/07-02-2005 εγκύκλιό της για την «Ανανέωση του δελτίου ανεργίας γυναικών σε κατάσταση

¹³⁵ Πόρισμα υπ' αριθμ. 2303/29-11-2004 του Συνηγόρου του Πολίτη: «Διάκριση λόγω φύλου-διακοπή της ανεργίας λόγω κυοφορίας και λοχείας. Διακοπή βεβαίωσης μακροχρόνιας ανεργίας λόγω κυοφορίας και λοχείας από τον ΟΑΕΔ ως δικαιολογητικού για μοριοδότηση υποψηφίων γυναικών για πρόσληψη στον δημόσιο τομέα».

κυοφορίας και λοχείας» διόρθωσε την πρακτική της διαγραφής των ανέργων γυναικών που βρίσκονταν σε κατάσταση κυοφορίας και λοχείας. Σύμφωνα με την εγκύκλιο, *«θα πρέπει οι Υπηρεσίες σε ό,τι αφορά τις άνεργες που έχουν εγγραφεί στις οικείες καταστάσεις του ΟΑΕΔ και βρίσκονται σε κυοφορία-λοχεία, να αναστέλλουν την εγγραφή για το διάστημα αυτό και να τη συνεχίζουν μετά τη λήξη της λοχείας»*. Με αυτό τον τρόπο, η άνεργη απαλλάσσεται και από τη διαδικασία επανεγγραφής.

Παρ' όλα αυτά, παραμένει ανοιχτό το θέμα του εάν η έγκυος γυναίκα είναι διαθέσιμη προς εργασία ή όχι. Για το θέμα αυτό ο Συνήγορος του Πολίτη έχει υποστηρίξει σε σχετικό πόρισμα ότι *«[ο]ι σχετικές διατάξεις εξισώνουν την μητρότητα με καταστάσεις όπως η στράτευση η φυλάκιση και η εξορία και δεν ανταποκρίνονται στις σύγχρονες μεταρρυθμίσεις πολιτικής που απαιτούνται μετά το Συμβούλιο της Λισσαβόνας με φιλόδοξους συνολικούς στόχους για την απασχόληση των γυναικών ως το 2010 και της ενσωμάτωσης της διάστασης του φύλου κατά την υλοποίηση πολιτικών και μέτρων που αφορούν την απασχόληση[...] δεν είναι δυνατόν να χρησιμοποιείται η μητρότητα ως λόγος μη διαθεσιμότητας προς απασχόληση στην αγορά εργασίας που οδηγεί στην απώλεια της ιδιότητας του ανέργου»*.

Περαιτέρω, εκτός του ζητήματος αυτής καθαυτής της ιδιότητας της άνεργης, που αμφισβητείται σύμφωνα με τα παραπάνω ότι μπορεί να συντρέχει στο πρόσωπο της εγκύου, ο τρόπος με τον οποίο αντιμετωπίζεται η συρροή των κινδύνων της ανεργίας και της κυοφορίας/λοχείας εγείρει και το πρόβλημα της ασφαλιστικής κάλυψης της άνεργης εγκύου. Απαραίτητη προϋπόθεση για την καταβολή των συμπληρωματικών παροχών μητρότητας από τον ΟΑΕΔ είναι η ενεργός εργασιακή σχέση κατά τον χρόνο έναρξης της αποχής από την εργασία λόγω κυοφορίας και λοχείας (Π.Δ. 776/77, άρθρο 2, παράγρ. 2). Ως εκ τούτου, στις περιπτώσεις που η εργασιακή σχέση λήξει κατά τη διάρκεια της κυοφορίας ή της λοχείας, η άνεργη στερείται των παροχών αυτών και η μόνη παροχή που δικαιούται είναι το επίδομα ανεργίας, η καταβολή του οποίου όμως αναστέλλεται 42 ημέρες πριν και μετά τον τοκετό, λόγω προσωρινής ανικανότητας της επιδοτούμενης άνεργης προς εργασία. Έτσι, υπάρχουν περιπτώσεις που η άνεργη έγκυος παραμένει εντελώς ακάλυπτη από παροχές αναπλήρωσης εισοδήματος, παρόλο που αντιμετωπίζει σωρευτικά τους ασφαλιστικούς κινδύνους της ανεργίας και μητρότητας. Το ζήτημα αυτό ανέκυψε με αφορμή την αναφορά υπόθεση 382/2004.

Προκειμένου να αντιμετωπισθεί το κενό ασφαλιστικής κάλυψης των ανέργων εγκύων, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει να μην αναστέλλεται η

χορήγηση του επιδόματος ανεργίας κατά τη διάρκεια της κυοφορίας και λοχείας. Η λύση αυτή εξασφαλίζει την αναπλήρωση του εισοδήματος της άνεργης κατά τον κρίσιμο χρόνο συρροής των δύο ασφαλιστικών κινδύνων, χωρίς να επιβαρύνει οικονομικά τον Οργανισμό, αφού η διάρκεια της εγκριθείσας επιδότησης παραμένει η ίδια. Αποφεύγεται, επίσης, η επιβάρυνση της διαδικασίας με αλληπάλληλες πράξεις αναστολής και επαναχορήγησης.

iiβ. Σώρευση με σύνταξη

Όταν ο κίνδυνος της ανεργίας συρρέει με τον κίνδυνο του γήρατος, η διοίκηση έχει την τάση να αγνοεί τα ασφαλιστικά χαρακτηριστικά της επιδότησης ανεργίας και να την εκλαμβάνει ως προνοιακή παροχή που καλύπτει την ανάγκη αναπλήρωσης εισοδήματος. Έτσι, δεν επιδοτεί όλους του άνεργους συνταξιούχους, αλλά μόνον τους συνταξιούχους με χαμηλό εισόδημα που αναγκάζονται μέσα στα όρια του νόμου να εργάζονται.

Σύμφωνα με την παράγρ. 2 του άρθρου 3 του Ν. 1545/1985, «*Δεν θεωρούνται άνεργοι: [...] δ) όσοι συνταξιοδοτούνται από το δημόσιο ή από οποιοδήποτε ασφαλιστικό οργανισμό κύριας ή επικουρικής ασφάλισης, με ποσό ίσο ή μεγαλύτερο από το κάθε φορά κατώτερο όριο σύνταξης που καταβάλλει το ΙΚΑ στους ασφαλισμένους του [...]*». Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, θεωρούνται άνεργοι και μπορούν να λάβουν επίδομα ανεργίας οι συνταξιούχοι του Δημοσίου ή οποιουδήποτε ασφαλιστικού οργανισμού κύριας ή επικουρικής ασφάλισης, εφόσον το ποσόν της σύνταξης που λαμβάνουν είναι μικρότερο από το εκάστοτε κατώτερο όριο συντάξεως που καταβάλλει το ΙΚΑ στους ασφαλισμένους του.

Παρά τη ρητή διατύπωση της διάταξης, οι κατά τόπους υπηρεσίες του ΟΑΕΔ απέρριπταν αιτήσεις για χορήγηση επιδόματος ανεργίας σε συνταξιούχους λόγω γήρατος, που θεμελιώναν το συνταξιοδοτικό δικαίωμά τους σε δική τους προηγούμενη απασχόληση, με την αιτιολογία ότι η διάταξη αφορά μόνο τους έμμεσα ασφαλισμένους και ότι οι συνταξιούχοι από δικό τους δικαίωμα, από δική τους απασχόληση, δεν είναι άνεργοι και δεν έχουν δικαίωμα σε επιδότηση ανεργίας.

Χρειάστηκε συνεχής και σταθερή νομολογία¹³⁶, σύμφωνα με την οποία «*δεν γίνεται διάκριση των συνταξιοδοτούμενων σε συνταξιούχους εξ ιδίου ή εξ αλλοτρίου*

¹³⁶ ΣΤΕ 32/2003, καταχώρ. ΝΟΜΟΣ, ΣΤΕ 1926/2003, ΔΙΔΙΚ, 2005, σελ. 1264, ΣΤΕ 3654/2002, ΕΔΚΑ, 2003, σελ. 281, Διοικ.Εφ. Θεσσαλονίκης 604/1996, ΔΙΔΙΚ, 1997, σελ. 719, Διοικ.Εφ.

δικαιώματος, άνεργος για την εφαρμογή των διατάξεων αυτού (Ν. 1545/1985) θεωρείται τόσο ο εξ αλλοτρίου, όσο και ο εξ ιδίου δικαιώματος συνταξιούχος [...]», για να θεωρούνται ως συνταξιούχοι κατά την έννοια της ανωτέρω διάταξης όλοι οι συνταξιούχοι αδιακρίτως.

Ωστόσο, με τη διάταξη αυτή, προέκυψαν ανισότητες και αποπήματα κυρίως για τους έμμεσα συνταξιούχους εργαζομένους. Είναι χαρακτηριστική η υπόθεση 14536/2001 χήρας, μητέρας τριών παιδιών, εκ των οποίων το πρώτο ήταν άτομο με ειδικές ανάγκες. Η ενδιαφερόμενη εργαζόταν στο εστιατόριο των ΤΕΙ Λάρισας και απολύθηκε. Όταν ζήτησε να επιδοτηθεί λόγω ανεργίας, ο ΟΑΕΔ αρνήθηκε την επιδότηση, επειδή η σύνταξη λόγω θανάτου του συζύγου της υπερέβαινε την κατώτερη σύνταξη του ΙΚΑ. Στην περίπτωση αυτή, παρόλο που η διοίκηση ενήργησε σύμφωνα με το νόμο, το αίτημα της αναφερομένης ήταν εύλογο και δίκαιο, αφού ως εργαζόμενη κατέβαλλε εισφορές στην ασφάλιση του κλάδου ανεργίας και θεμελιώνει το σχετικό ασφαλιστικό δικαίωμα.

Το πρόβλημα των έμμεσα συνταξιούχων εργαζομένων επιχείρησε ο νομοθέτης να καλύψει, αντικαθιστώντας την περ. δ' με την παράγρ. 6, του άρθρου 1 του Ν. 3227/2004, ως εξής: *[Δεν θεωρούνται άνεργοι:] «όσοι συνταξιοδοτούνται από το Δημόσιο ή από οποιοδήποτε συνταξιοδοτικό οργανισμό κύριας ή επικουρικής ασφάλισης, με ποσό ίσο ή μεγαλύτερο από το κάθε φορά κατώτερο όριο σύνταξης που καταβάλλει το ΙΚΑ στους ασφαλισμένους του, **με εξαίρεση όσους λαμβάνουν σύνταξη λόγω θανάτου**».*

Με την ισχύουσα ρύθμιση, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει στην εισηγητική έκθεση του Ν.3227/2004 ο νομοθέτης, «γίνεται αποκατάσταση μιας αδικίας απέναντι στις χήρες/ στους χήρους που λαμβάνουν τη σύνταξη λόγω θανάτου συζύγου όταν, χάνοντας την εργασία τους, μένουν άνεργοι». Επομένως, δεν τίθεται πλέον όριο στο ύψος της συντάξεως των «έμμεσα συνταξιούχων» για να υπαχθούν στην ασφάλιση ανεργίας. Ακόμη κι αν η σύνταξη λόγω θανάτου που λαμβάνουν υπερβαίνει την κατώτερη σύνταξη του ΙΚΑ, δικαιούνται επίδομα ανεργίας, εφόσον συγκεντρώνουν τις λοιπές προϋποθέσεις.

Ζήτημα, όμως, εξακολουθεί να τίθεται με τους συνταξιούχους από δικό τους δικαίωμα, τους οποίους ο νομοθέτης αντί να καλύπτει έναντι του ασφαλιστικού κινδύνου της ανεργίας για τον οποίο έχουν ήδη καταβάλει εισφορές (αρ. 63, παράγρ. 3, του Ν.2676/1999), τους αντιμετωπίζει κατά βάση ως άτομα που χρήζουν

προνοιακής προστασίας, ύστερα από έλεγχο των μέσων βιοπορισμού τους. Ουσιαστικά, ο νομοθέτης επιχείρησε να προστατεύσει από την ανεργία τους χαμηλοσυνταξιούχους που συνεχίζουν μέσα στα όρια του νόμου να εργάζονται, εφαρμόζοντας την επιλεκτική προσέγγιση προστασίας των ατόμων με χαμηλό εισόδημα και όχι την καθολική προσέγγιση κάλυψης όλων των συνταξιούχων-εργαζομένων. Στην περίπτωση αυτή συγχέεται και πάλι ο ρόλος/στόχος του επιδόματος ανεργίας. Με άλλα λόγια, δεν εκλαμβάνεται ως ασφαλιστικό δικαίωμα που απορρέει από την εργασία, αλλά ως παροχή που καλύπτει την ανάγκη «αναπλήρωσης εισοδήματος», για την οποία τίθενται εισοδηματικά κριτήρια που παραπέμπουν στη λογική των προνοιακών παροχών.

β. Χρονικές προϋποθέσεις

ι. Γενικά

Σε όλα τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, για τη θεμελίωση δικαιώματος στις παροχές, απαιτείται η πραγματοποίηση ορισμένης περιόδου απασχόλησης ή ασφάλισης ή η καταβολή ενός ορισμένου ύψους εισφορών κατά τη διάρκεια μίας περιόδου αναφοράς. Χρονικές προϋποθέσεις δεν απαιτούνται, ή, εφόσον απαιτούνται, είναι ελάχιστες, όταν πρόκειται για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη ή για παροχές λόγω εργατικού ατυχήματος. Αντίθετα, αυστηρές χρονικές προϋποθέσεις θεσπίζονται για τη θεμελίωση του δικαιώματος στις ασφαλιστικές παροχές που αποσκοπούν στην μεσοπρόθεσμη ή μακροπρόθεσμη αναπλήρωση του εισοδήματος από την εργασία: επιδόματα ασθενείας ή ανεργίας, συντάξεις γήρατος, αναπηρίας ή θανάτου¹³⁷.

Οι απασχολούμενοι στις νέες μορφές εργασίας, μειωμένης ή και ασυνεχούς απασχόλησης και χαμηλών συνήθως αποδοχών, συχνά αδυνατούν να συμπληρώσουν τις μακρές περιόδους ασφάλισης ή να εξασφαλίσουν συνεχή απασχόληση τα τελευταία έτη πριν από την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου, ώστε να πληρούν την προϋπόθεση του ενεργού ασφαλιστικού δεσμού. Κάτι αντίστοιχο παρατηρείται και σε περιπτώσεις συμπλήρωσης των χρονικών προϋποθέσεων που απαιτούνται για τη λήψη του επιδόματος ανεργίας.

Όπως προαναφέρθηκε, οι γενικές χρονικές προϋποθέσεις επιδότησης προβλέπονται στο άρθρο 4, παράγρ. 1 του Ν.1545/1985, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 24 του Ν. 1836/1989. Απαιτείται, δηλαδή, ο άνεργος να έχει

¹³⁷ Βλ. Α. Πετρόγλου, Π. Πετρόγλου, Ι. Μανιάτη, όπ.π.

πραγματοποιήσει 125 ημέρες εργασίας στην ασφάλιση του κλάδου ανεργίας του ΟΑΕΔ. Τα ημερομίσθια αυτά πρέπει να έχουν πραγματοποιηθεί μέσα στους τελευταίους 14 μήνες πριν από την λύση της εργασιακής σχέσης. Δεν λαμβάνονται υπόψη τα ημερομίσθια του τελευταίου διμήνου. Ειδικές χρονικές προϋποθέσεις προβλέπονται στην παράγρ. 2 του ίδιου άρθρου για τους απασχολούμενους σε τουριστικά και άλλα εποχιακά επαγγέλματα καθώς και για τους εργάτες που απασχολούνται στα μηχανοκίνητα μέσα αλιείας και στα σμυριδωρυχεία. Γί' αυτές τις κατηγορίες εργαζομένων, μετά τη δεύτερη περίοδο απασχόλησης, αρκούν 100 ημερομίσθια και ως χρονικό διάστημα υπολογισμού λαμβάνεται υπόψη το δωδεκάμηνο πριν από τη λύση της σχέσης εργασίας.

Τόσο το 14μηνο, όσο και το τελευταίο δίμηνο, υπολογίζονται από ημερομηνία σε ημερομηνία (αναδρομικά), με αφετηρία την προηγούμενη της ημέρας που λύθηκε η σχέση εργασίας. Έτσι, αν ένας μισθωτός απολυθεί λ.χ. στις 16/10/2003, πρέπει να έχει πραγματοποιήσει 125 ημέρες εργασίας στο χρονικό διάστημα από 16/8/02 έως 15/8/03. Για να λάβει και πάλι επίδομα ανεργίας, ο ενδιαφερόμενος, που εξάντλησε την επιδότησή του, πρέπει να έχει πραγματοποιήσει εκ νέου στο κρίσιμο χρονικό διάστημα τις ανωτέρω 125 ημέρες εργασίας ή τις 100 που απαιτούνται στις περιπτώσεις των μειωμένων χρονικών προϋποθέσεων.

Εάν μέσα στο χρονικό διάστημα του 14μηνου μεσολάβησε ασθένεια, στράτευση ή ανεξάρτητη βιοποριστική απασχόληση του μισθωτού, επιμηκύνεται αυτό για όσο χρόνο διήρκεσαν τα παραπάνω και συνυπολογίζονται έτσι οι ημέρες εργασίας που πραγματοποιήθηκαν μέσα στο χρονικό διάστημα που βρίσκεται με την επιμήκυνση (άρθρο 4 Ν. 3564/1955), με την προϋπόθεση βέβαια ότι αποδεικνύεται επαρκώς η ασθένεια από ιατρική βεβαίωση και η άσκηση του αυτοτελούς επαγγέλματος από βεβαίωση της οικείας Αρχής (Εγκ. 21/57 Ο.Α.Ε.Δ). Όταν πρόκειται για λοχεία ή κυοφορία, η επιμήκυνση γίνεται μόνο για όσο χρόνο η εργαζόμενη κατέστη ανίκανη προς εργασία λόγω ανώμαλης εξέλιξης του τοκετού και όχι μόνο για τον λόγο ότι έλαβε επίδομα κυοφορίας και λοχείας. Αντίθετα, επί λουτροθεραπείας, ο χρόνος για τον οποίο ο μισθωτός έλαβε το σχετικό επίδομα, υπολογίζεται ολόκληρος για την ανωτέρω επιμήκυνση (Εγγρ.15548/57 Ο.Α.Ε.Δ.)¹³⁸.

¹³⁸ Κ. Λαναρά, *Νομοθεσία Εργατική και Ασφαλιστική. Εφαρμογή - Νομολογία - Ερμηνεία*, Αθήνα, 2001, σελ. 289 επ.

ii. Κατά τη διαδοχική ασφάλιση

Όσον αφορά το ζήτημα της συμπλήρωσης των χρονικών προϋποθέσεων ασφάλισης, προβλήματα επίσης ανακύπτουν σε περιπτώσεις εργαζομένων που αλλάζουν απασχόληση, μετακινούμενοι σε θέσεις εργασίας οι οποίες δεν υπάγονται στην ασφάλιση του ίδιου φορέα. Για να αντιμετωπισθεί ο κίνδυνος απώλειας ασφαλιστικών δικαιωμάτων, προβλέφθηκε ο μηχανισμός της **διαδοχικής ασφάλισης**, ο οποίος επιτρέπει τη συνέχιση της ασφάλισης παρά τη μεταβολή του ασφαλιστικού φορέα ανάλογα με την ασκούμενη απασχόληση. Οι διατάξεις της διαδοχικής ασφάλισης αποβλέπουν στην προάσπιση των ασφαλιστικών δικαιωμάτων των ασφαλισμένων, που στη διάρκεια του επαγγελματικού βίου τους ασφαλίζονται σε διάφορους ασφαλιστικούς οργανισμούς, ούτως ώστε η θεμελίωση του δικαιώματός τους και το ύψος της παροχής που λαμβάνουν να ανευρίσκεται βάσει ολόκληρου του χρόνου απασχόλησης, που διανύθηκε διαδοχικά σε αυτούς. Ωστόσο, οι διατάξεις της διαδοχικής ασφάλισης δεν εφαρμόζονται με συνέπεια και στην ασφάλιση ανεργίας, όπως π.χ. συμβαίνει για τον κλάδο γήρατος ή ασθενείας.

Στην υπόθεση 10251/2000, ο ΟΑΕΔ αδυνατούσε να επιδοτήσει πρώην εργαζομένους του ΑΝΤ1 λόγω υπαγωγής τους στην ασφάλιση ανεργίας του ΤΣΠΕΑΘ. Σύμφωνα με την άποψη της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, επειδή υπάρχουν και άλλοι, πλην του ΟΑΕΔ, κλάδοι ανεργίας, όπως ο κλάδος που λειτουργεί στο πλαίσιο του ΤΣΠΕΑΘ, παρουσιάζονται, έστω σπάνια, προβλήματα που ανακύπτουν είτε από την αλλαγή του επαγγελματικού προσανατολισμού εργαζομένων, είτε από την αλλαγή ασφαλιστικού φορέα. Στην προκειμένη περίπτωση, το πρόβλημα δημιουργήθηκε μετά τη λήξη της υπαγωγής των ενδιαφερομένων στην ασφάλιση του ΙΚΑ και την μετέπειτα υπαγωγή τους στην ασφαλιστική προστασία του ΤΣΠΕΑΘ¹³⁹. Επειδή δεν εφαρμόστηκαν οι κανόνες της διαδοχικής ασφάλισης, η απόλυσή τους, έναν χρόνο μετά την υπαγωγή τους στην ασφάλιση του ΤΣΠΕΑΘ (Φεβρουάριος 2000), είχε ως αποτέλεσμα να μην μπορούν να λάβουν επιδότηση ανεργίας ούτε από τον ΟΑΕΔ ούτε από το ΤΣΠΕΑΘ. Ο μεν ΟΑΕΔ αδυνατούσε να τους επιδοτήσει λόγω ανεργίας, αφού δεν ήταν καν ασφαλισμένοι του κατά τον χρόνο της απόλυσης, το δε ΤΣΠΕΑΘ καθότι δεν πληρούσαν την προϋπόθεση διετούς ασφάλισης στον κλάδο σύνταξης πριν από την επέλευση του κινδύνου της ανεργίας.

¹³⁹ Σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγρ. 1 του άρθρου 66, του Ν. 2676/1999.

Ο Συνήγορος του Πολίτη εισηγήθηκε την εφαρμογή των κανόνων της διαδοχικής ασφάλισης. Η Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων, αποδεχόμενη την εισήγηση της Αρχής, επισήμανε στο ΤΣΠΕΑΘ ότι όπου στην νομοθεσία ασφαλιστικών φορέων υπάρχουν διατάξεις που θέτουν ειδικές προϋποθέσεις για τη θεμελίωση του ασφαλιστικού δικαιώματος, αυτές δεν λαμβάνονται υπόψη και κρίνονται ασυμβίβαστες με τον θεσμό της διαδοχικής ασφάλισης¹⁴⁰. Με βάση τα παραπάνω, στις περιπτώσεις διαδοχικά ασφαλισμένων για τον κίνδυνο της ανεργίας, η προϋπόθεση του κανονισμού του κλάδου ανεργίας του ΤΣΠΕΑΘ, που προβλέπει ότι ο ασφαλισμένος πρέπει να έχει συμπληρώσει διετή τουλάχιστον ασφάλιση στον κλάδο σύνταξης του Ταμείου (ΤΣΠΕΑΘ), προκειμένου να δικαιωθεί επιδότησης λόγω ανεργίας για πρώτη φορά, είναι ειδική προϋπόθεση και κατά συνέπεια κρίνεται ασυμβίβαστη με τον θεσμό της διαδοχικής ασφάλισης, με την έννοια ότι για την συμπλήρωση της διετίας αυτής, μπορεί να ληφθεί υπόψη και η ασφάλιση σε άλλον φορέα. Η πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη έγινε δεκτή από τα αρμόδια όργανα του ΟΑΕΔ. Η προϋπόθεση της διετούς υπαγωγής θεωρήθηκε ότι συντρέχει, εάν στον χρόνο ασφάλισης στο ΤΣΠΕΑΘ συνυπολογισθεί ο χρόνος που διανύθηκε στο ΙΚΑ και στον ΟΑΕΔ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την εφαρμογή των κανόνων της διαδοχικής ασφάλισης και στις περιπτώσεις των ασφαλισμένων που έχουν ασφαλισθεί έναντι του κινδύνου της ανεργίας και έχουν καταβάλει ασφαλιστικές εισφορές λόγω ανεργίας σε περισσότερους ασφαλιστικούς οργανισμούς. Προτείνει, μάλιστα, να νομοθετηθεί ότι οι απαιτούμενες χρονικές προϋποθέσεις για τη θεμελίωση δικαιώματος τακτικής επιδότησης ανεργίας ανευρίσκονται βάσει ολόκληρου του χρόνου ασφάλισης στον κλάδο ανεργίας που διανύθηκε διαδοχικά σε περισσότερους ασφαλιστικούς φορείς. Τέλος, προτείνει την κατάργηση των διατάξεων που θέτουν ειδικές προϋποθέσεις για τη θεμελίωση ασφαλιστικού δικαιώματος σε επιδότηση ανεργίας ως ασυμβίβαστες με το θεσμό της διαδοχικής ασφάλισης.

γ. Η προϋπόθεση της διαθεσιμότητας

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν.1545/1985, για να επιδοτηθεί ο άνεργος απαιτείται κατ' αρχήν η διαθεσιμότητά του για απασχόληση είτε βραχυπρόθεσμα, σε

¹⁴⁰ Για το συνταξιοδοτικό δικαίωμα βλ. άρθρο 14, παράγρ. 1, εδ. γ', Ν. 1902/1990, και ΣΤΕ 1907/1968, 2734/1970, 1683/1976 κ.ά.

εργασία που του προσφέρεται είτε μακροπρόθεσμα, μέσα από τη συμμετοχή του σε προγράμματα κατάρτισης. Μη διαθέσιμοι προς απασχόληση θεωρούνται από τον ΟΑΕΔ οι φοιτητές, όσοι υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις, όσοι εκτίουν ποινές στερητικές της ελευθερίας ή υποβάλλονται σε μέτρα ασφάλειας ή σε ποινικό σωφρονισμό με αναμορφωτικά ή θεραπευτικά μέτρα, καθώς και οι αλλοδαποί που δεν διαθέτουν άδεια διαμονής για εργασία. Προβληματική είναι η προσέγγιση του ΟΑΕΔ ως προς τη μη διαθεσιμότητα των φοιτητών προς απασχόληση, καθώς και την μη διαθεσιμότητα των αλλοδαπών εργαζομένων που στερούνται άδειας διαμονής για εξαρτημένη εργασία.

ι. Η φοιτητική ιδιότητα ως κώλυμα διαθεσιμότητας

Επικαλούμενη τις διατάξεις του Κανονισμού 1897/2000 της Επιτροπής (L 228/18 της 8^{ης}.9.2000) «για την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 577/98 του Συμβουλίου για τη διενέργεια δειγματοληπτικής έρευνας εργατικού δυναμικού στην Κοινότητα, όσον αφορά τον λειτουργικό ορισμό της ανεργίας», η διοίκηση του ΟΑΕΔ αρνείται την έκδοση δελτίου ανεργίας σε φοιτητές με βάση τη διάταξη του άρθρου 2 του παραρτήματος Ι του εν λόγω Κανονισμού, παράρτημα που φέρει τον τίτλο «Έρευνα εργατικού δυναμικού: ορισμός της ανεργίας». Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, *«η εκπαίδευση και η κατάρτιση θεωρούνται ως μέσα βελτίωσης της απασχολησιμότητας, αλλά δεν αποτελούν μεθόδους αναζήτησης εργασίας»*.

Πρέπει να υπογραμμισθεί όμως ότι οι διατάξεις αυτές της ευρωπαϊκής νομοθεσίας δεν αφορούν το θέμα της επιδότησης των ανέργων, που άλλωστε ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών - μελών, αλλά το εντελώς διάφορο ζήτημα της στατιστικής αποτύπωσης της ανεργίας. Ερμηνεύοντας τις διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας σχετικά με τις προϋποθέσεις επιδότησης με γνώμονα τις κοινοτικές διατάξεις περί στατιστικών της ανεργίας, η Διοίκηση του ΟΑΕΔ καταλήγει στο υπ' αρ. Β121340/08-2004 έγγραφο, ότι *«ένας φοιτητής ή σπουδαστής δεν μπορεί να θεωρηθεί άνεργος και να εγγραφεί στα αντίστοιχα μητρώα του Ο.Α.Ε.Δ., ακόμα και όταν για πρώτη φορά εμφανίζεται να ανταποκρίνεται στα στοιχεία «β» και «γ» του ευρωπαϊκού ορισμού της ανεργίας όπως αυτά αναφέρονται ανωτέρω¹⁴¹. Θα πρέπει το προβάδισμα που έχει δώσει στην ένταξή του στην αγορά εργασίας έναντι των σπουδών του να είναι προγενέστερο της κατάστασής του ως «ατόμου χωρίς εργασία». Θα πρέπει δηλαδή να έχει ήδη εργασθεί, να έχει βρεθεί στη συνέχεια χωρίς*

¹⁴¹ Βλέπε παραπάνω, Α.1.α.ι.

εργασία, από την κατάσταση αυτή να είναι ξανά «διαθέσιμος για απασχόληση», ταυτόχρονα δε να «αναζητεί ενεργά απασχόληση». Η συνδρομή ωστόσο όλων αυτών των προϋποθέσεων θα τον έχει ήδη απομακρύνει πολύ από τη συνήθη κατηγορία των φοιτητών και θα τον έχει οδηγήσει στην κατηγορία των ατόμων χωρίς εργασία που συμμετέχουν σε σπουδές ή σε κύκλους κατάρτισης».

Αποτέλεσμα της υιοθέτησης αυτής της ερμηνείας, ήταν η άρνηση εγγραφής στα μητρώα ανέργων και επιδότησης άνεργης φοιτήτριας, η οποία πληρούσε τις προϋποθέσεις ασφάλισης, είχε απωλέσει τη θέση εργασίας της και δεν είχε άλλη απασχόληση, δηλαδή πληρούσε τις προϋποθέσεις εγγραφής και επιδότησης όπως προβλέπονται στον Ν.1545/1985 (Υπόθεση 20857/2004). Με βάση τα κριτήρια που ισχύουν για την κατάρτιση των στατιστικών της ανεργίας (και όχι τις διατάξεις που αφορούν την επιδότηση ή την εφαρμογή μέτρων ενεργητικής πολιτικής), δεν θεωρήθηκε διαθέσιμη προς απασχόληση, παρά το γεγονός ότι η ένταξή της στην αγορά εργασίας ήταν παράλληλη με την κτήση της φοιτητικής ιδιότητας.

Το προαναφερόμενο έγγραφο της Διοίκησης του ΟΑΕΔ καταλήγει σε γενική κρίση, χωρίς να αφήνει περιθώριο για την εκτίμηση της διαθεσιμότητας προς απασχόληση και της ενεργού αναζήτησης απασχόλησης από τον αιτούντα την εγγραφή και επιδότηση, σε αντίθεση άλλωστε και με το κείμενο του Κανονισμού, το οποίο εμφανίζεται λιγότερο άκαμπτο¹⁴². Αποτέλεσμα της θέσης αυτής είναι να στερούνται των ασφαλιστικών δικαιωμάτων τους πρόσωπα τα οποία πληρούν όλες τις σχετικές προϋποθέσεις της ισχύουσας νομοθεσίας, όπως συνέβη και στην προκειμένη περίπτωση.

ii. Η προϋπόθεση της διαθεσιμότητας, ειδικά ως προς την επιδότηση αλλοδαπών

Οι αλλοδαποί ασφαλιζονται στο ΙΚΑ και τους λοιπούς οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης για τους κλάδους ασθένειας και σύνταξης και στον ΟΑΕΔ για όλους τους κλάδους ανεργίας, ΔΛΟΕΜ (Διανεμητικός Λογαριασμός Οικογενειακών Επιδομάτων), Στράτευσης, κ.λπ.¹⁴³. Το ζήτημα της υπαγωγής των αλλοδαπών στην ασφάλιση

¹⁴² «[...] Τα άτομα χωρίς εργασία που συμμετέχουν σε σπουδές ή σε κύκλους κατάρτισης δεν θεωρούνται άνεργοι παρά μόνον εάν είναι «διαθέσιμα για εργασία» και «σε αναζήτηση εργασίας», σύμφωνα με τους ορισμούς των σημείων 1 στοιχείο β) και στοιχείο γ)».

¹⁴³ Η είσπραξη των εισφορών του ΟΑΕΔ, δηλαδή των εισφορών που αναφέρονται στους κλάδους ανεργίας κ.λπ. καθώς και των εισφορών υπέρ του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας και Εργατικής Εστίας έχει ανατεθεί από τον νόμο υποχρεωτικά στο ΙΚΑ, το οποίο εισπράττει

ρυθμίζεται από τις γενικές διατάξεις του ΑΝ 1846/1951, *Περί Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει. Σύμφωνα με την παράγρ. 1 του άρθρου 2: «*Εις την ασφάλισιν του παρόντος νόμου υπάγονται υποχρεωτικώς και αυτοδικαίως, υπό τους εν άρθρω 7 οριζόμενους όρους και προϋποθέσεις α) Τα πρόσωπα τα οποία εντός των ορίων της χώρας παρέχουν κατά κύριον επάγγελμα εξηρητημένην εργασίαν έναντι αμοιβής [...]*».

Οι σχετικές με την υπαγωγή στην ασφάλιση διατάξεις είναι δημόσιας τάξης, αφού εξυπηρετούν το γενικό συμφέρον. Η ασφαλιστική, η οποία είναι εκ του νόμου υποχρεωτική και στην περίπτωση του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και αυτοδίκαιη, ιδρύεται όταν συντρέχουν οι απαραίτητες προς τούτο προϋποθέσεις, ανεξάρτητα από ενέργειες και πρωτοβουλίες των ενδιαφερομένων. Τα αρμόδια ασφαλιστικά όργανα, κατά την ασφάλιση ενός προσώπου, δρουν κατά δέσμια αρμοδιότητα, αφού διαπιστώσουν απλώς ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή του άρθρου 2 παράγρ. 1 του ΑΝ 1846/51. Συνεπώς, όλοι οι αλλοδαποί που απασχολούνται στην Ελλάδα σε οποιαδήποτε εργασία ασφαλιστέα στο ΙΚΑ υπάγονται υποχρεωτικά ως προς όλους τους κινδύνους στην ασφάλιση αυτού, από την πρώτη ημέρα της απασχόλησής τους¹⁴⁴.

iiα. Προβλήματα που ανακύπτουν από τη σύνδεση της ασφαλιστικής παροχής με την ύπαρξη της διοικητικής άδειας διαμονής για εργασία

Η σύνδεση της ασφαλιστικής παροχής της επιδότησης ανεργίας με τη διοικητική άδεια διαμονής για εργασία δημιούργησε πολλά προβλήματα τόσο στα ασφαλιστικά όργανα του ΙΚΑ και του ΟΑΕΔ όσο και στους αλλοδαπούς εργαζομένους, οι οποίοι παρά την εκπλήρωση των ασφαλιστικών τους υποχρεώσεων έναντι των ασφαλιστικών φορέων, στερήθηκαν του επιδόματος ανεργίας, εξαιτίας της ανεπάρκειας της Διοίκησης να ανταποκριθεί στις δικές της υποχρεώσεις έναντι των αλλοδαπών και να εκδώσει εγκαίρως τις προβλεπόμενες διοικητικές άδειες νόμιμης παραμονής τους στη χώρα. Μεγάλο μέρος των αναφορών που δέχτηκε η Αρχή αφορούν περιπτώσεις αλλοδαπών, οι οποίοι στερήθηκαν της επιδότησης επειδή κατά το χρόνο της λήξης της σχέσης εργασίας τους είχε λήξει και η άδεια εργασίας τους.

για κάθε έναν από τους αυτούς τους κλάδους ασφάλισης διαφορετικό ασφάλιστρο, βλ. Κ. Λαναρά, *Η Ασφάλιση στο Ι.Κ.Α.*, Αθήνα 2004, σελ. 7.

¹⁴⁴ Με την παρ. 1 του άρθρου 24 του ν. 1902/90 καταργήθηκε και η εξαίρεση από την ασφάλιση των προσωρινά απασχολούμενων αλλοδαπών των οποίων η απασχόληση δεν επρόκειτο να διαρκέσει πέραν του έτους.

Σε άλλες περιπτώσεις οι αλλοδαποί εργαζόμενοι, που απολύθηκαν έχοντας θεμελιώσει δικαίωμα επιδότησης ανεργίας, στερήθηκαν του επιδόματος γιατί διέθεταν μεν ισχύουσα άδεια εργασίας, είχε λήξει όμως η άδεια παραμονής τους στη χώρα. Τέλος, πολλές αναφορές δέχθηκε η Αρχή από εργοδότες και εργαζομένους αλλοδαπούς, γιατί ο ΟΑΕΔ αρνήθηκε να παραλάβει την αναγγελία πρόσληψης των εργαζομένων, που διέθεταν άδεια εργασίας είχε λήξει όμως η άδεια παραμονής τους στη χώρα και είχαν ζητήσει την ανανέωσή της.

I. Αναστολή της επιδότησης λόγω λήξης της άδειας εργασίας.

Σύμφωνα με την παράγρ. 4 του άρθρου 5 του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας και Στρατεύσεως (Υ.Α.37274/3786 της 9/31 Αυγ. 1956): *«Προκειμένου περί επιδοτήσεως αλλοδαπών, πλην των εν παρ 1 του παρόντος άρθρου δικαιολογητικών απαιτείται και επίδειξις αδείας εργασίας. Επί της δηλώσεως ανεργίας σημειούνται παρά του υπαλλήλου ή λήξις, της αδείας εργασίας»*, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 7 του ίδιου Κανονισμού: *«Η επιδότησις του ανέργου αναστέλλεται λόγω [...] στ) λήξεως αδείας εργασίας αλλοδαπού εις χρόνον προγενέστερον της λήξεως επιδοτήσεως [...]»*. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 22, παράγρ. 1, περ. γ, του ΝΔ 2961/1954, *«Το επίδομα ανεργίας, αναστέλλεται εάν: [ο άνεργος ...] γ. δεν είναι διαθέσιμος προς απασχόλησιν εις την αγοράν εργασίας»*.

Σύμφωνα με τις παραπάνω διατάξεις, απαραίτητη προϋπόθεση για την καταβολή του επιδόματος ανεργίας σε αλλοδαπό είναι η ύπαρξη ισχύουσας άδειας εργασίας και μετά τον Ν. 3386/2005, η ύπαρξη ισχύουσας άδειας διαμονής για εργασία¹⁴⁵. Έτσι, αν ο αλλοδαπός απολυθεί ενώ είναι σε ισχύ η άδεια διαμονής για εργασία, τότε επιδοτείται λόγω ανεργίας. Η επιδότησή του, όμως, αναστέλλεται όταν λήξει η άδεια διαμονής για εργασία. Επίσης, κατά τον ΟΑΕΔ, όποιος δεν κατέχει άδεια εργασίας σε ισχύ θεωρείται ότι δεν είναι διαθέσιμος προς απασχόληση στην αγορά εργασίας¹⁴⁶. Ας σημειωθεί, ότι λόγω της περιορισμένης χρονικής ισχύος της άδειας εργασίας¹⁴⁷, μεγάλο μέρος των εργαζομένων αλλοδαπών στερήθηκε του επιδόματος ανεργίας, όπως καταδεικνύεται από τις πολυάριθμες αναφορές που δέχθηκε ο

¹⁴⁵ Με το άρθρο 9 του Ν. 3386/2005, «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια», η άδεια παραμονής και η άδεια εργασίας ενοποιήθηκαν σε μία ενιαίου τύπου άδεια διαμονής, που παρέχει στον κάτοχό της το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας.

¹⁴⁶ Γνωμοδότηση υπ' αριθ. 3221/27.3.2003 της νομικής υπηρεσίας του ΟΑΕΔ.

¹⁴⁷ Ενιαύσια με δυνατότητα διετούς ανανέωσης και αόριστη εφ' όσον πληρούνται οι σχετικές προϋποθέσεις ή υπαγωγή στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος σύμφωνα με την παράγρ. 6, άρθρο 12 του Ν. 3386/2005.

Συνήγορος του Πολίτη (υποθέσεις 8793/2002, 10694/2002, 10980/2002, 13480/2002).

Χαρακτηριστική είναι η υπόθεση 11866/2003, για την οποία ο Συνήγορος του Πολίτη συνέταξε το υπ' αριθ. 11866/2003/24-11-2005 πόρισμα. Ενώ ο αλλοδαπός ασφαλισμένος προσήλθε εμπρόθεσμα μετά την απόλυσή του στην αρμόδια Τοπική Υπηρεσία του ΟΑΕΔ για να ζητήσει την επιδότησή του λόγω ανεργίας (15/11/2002)¹⁴⁸, προσκομίζοντας μεταξύ άλλων και βεβαίωση κατάθεσης των απαιτούμενων δικαιολογητικών για την ανανέωση της άδειας εργασίας του, η αίτησή του δεν παρελήφθη με το αιτιολογικό ότι έπρεπε να συνοδεύεται από άδεια εργασίας σε ισχύ. Όταν εκδόθηκε η άδεια εργασίας, η οποία ας σημειωθεί έχει αναδρομική ισχύ, και έγινε δυνατή η υποβολή αίτησης για επιδότηση ανεργίας (20/2/2003), η αίτηση δεν έγινε δεκτή ως εκπρόθεσμη, αφού είχε παρέλθει η 60μερη προθεσμία από τη λύση της εργασιακής σχέσης, μετά την πάροδο της οποίας επέρχεται απόσβεση του δικαιώματος για επιδότηση¹⁴⁹. Παρόλο που η καθυστέρηση δεν οφειλόταν σε δική του υπαιτιότητα, αλλά σε δυσλειτουργίες και καθυστερήσεις της αρμόδιας για την ανανέωση της άδειας εργασίας διοικητικής αρχής, ο αλλοδαπός ασφαλισμένος στερήθηκε την επιδότηση ανεργίας, παρά τις προσφυγές του, τόσο ενώπιον της αρμόδιας Περιφερειακής Διεύθυνσης του ΟΑΕΔ όσο και ενώπιον του Διοικητικού Συμβουλίου του Οργανισμού¹⁵⁰.

Στη συγκεκριμένη περίπτωση ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι κατ' εφαρμογή της διάταξη της παράγρ. 4 του άρθρου 10 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, περί συνυποβολής πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και άλλων δημοσίων εγγράφων¹⁵¹, ο ΟΑΕΔ έπρεπε να παραλάβει την αίτηση του αλλοδαπού ασφαλισμένου μέσα στην προβλεπόμενη προθεσμία και να αναστείλει τη χορήγηση

¹⁴⁸ «Για να επιδοτηθεί ο άνεργος πρέπει να εμφανισθεί 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» κατά την παράγρ. 4, άρθρο 7, Ν. 1545/1985.

¹⁴⁹ Ν. 1545/1985, άρθρο 7, παράγρ. 5 «Μετά την πάροδο 60 ημερών από τη λύση της εργασιακής σχέσης, επέρχεται απόσβεση του δικαιώματος για επιδότηση».

¹⁵⁰ Ο Συνήγορος του Πολίτη 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 αποτελέσματα, βλ. Πόρισμα του ΣτΠ 16733.4/2002 της 28-6-2004.

¹⁵¹ «Αν οι διατάξεις επιβάλλουν τη συνυποβολή πιστοποιητικών, δικαιολογητικών ή άλλων δημοσίων 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 δημοσίων εγγράφων, τα οποία, πάντως, ο ενδιαφερόμενος οφείλει να προσκομίσει όταν εκλείψει η αιτία που κατέστησε αδύνατη τη συνυποβολή τους».

του επιδόματος ανεργίας έως την προσκόμιση της ανανεωμένης άδειας εργασίας, προβαίνοντας σε αναλογική εφαρμογή του άρθρου 7 του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας και Στρατεύσεως. Στο πόρισμα του ΣΤΠ τονίζεται ότι η άρνηση του ΟΑΕΔ οδηγεί σε *«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»*. Ας σημειωθεί ότι, ακόμη και στην περίπτωση αποδοχής εκ μέρους του ΟΑΕΔ της πρότασης της Αρχής περί αναστολής της χορήγησης του επιδόματος ανεργίας μέχρι την προσκόμιση της ανανεωμένης άδειας εργασίας, η ασφαλιστική προστασία προς τον άνεργο αλλοδαπό παρέχεται ετεροχρονισμένα, σε χρόνο που δεν θα είναι πλέον επιτακτική η ανάγκη επιδότησης. Ο ασφαλιστικός κίνδυνος, εν προκειμένω η ανεργία, θα έχει πλέον παρέλθει, αφού ο ασφαλισμένος αλλοδαπός έχει συνάψει νέα σύμβαση εργασίας και δεν είναι πλέον άνεργος. Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έλαβε ποτέ απάντηση στο παραπάνω πόρισμα και η σχετική αναφορά τέθηκε στο αρχείο.

Στην υπόθεση 844/2006, ο αλλοδαπός ασφαλισμένος προσήλθε μετά τη λύση της σύμβασης εργασίας του στο Κέντρο Προώθησης Απασχόλησης (ΚΠΑ) του ΟΑΕΔ Αθηνών για να υποβάλει αίτηση εγγραφής στα μητρώα ανέργων. Ο ΟΑΕΔ αρνήθηκε να παραλάβει την αίτησή του, με την αιτιολογία ότι δεν διέθετε άδεια παραμονής και εργασίας σε ισχύ. Η άδεια εργασίας του είχε ανακληθεί με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας και είχε, επίσης, παρακρατηθεί και η άδεια παραμονής του με την επίκληση λόγων δημόσιας τάξης. Ωστόσο, ο ενδιαφερόμενος είχε προσβάλει την ανακλητική πράξη ως αναιτιολόγητη και είχε υποβάλει αίτηση αναστολής της εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης. Μετά την άρνηση παραλαβής της αίτησης από τον ΟΑΕΔ, ο ενδιαφερόμενος την επέδωσε στον ΟΑΕΔ, θυροκολλώντας την με δικαστικό επιμελητή. Ωστόσο, η διοίκηση απέρριψε το αίτημα εγγραφής στα μητρώα ανέργων, παρόλο που ο αλλοδαπός ασφαλισμένος προσκόμισε προσωρινή διαταγή του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών, με την οποία το δικαστήριο διέταξε την αναστολή εκτέλεσης της απόφασης του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη σε έγγραφό του προς τον ΟΑΕΔ υποστήριξε ότι με την προσωρινή διαταγή, που εκδόθηκε κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων και αποτελεί περιληπτική δικαστική απόφαση, έχει ανασταλεί η εκτέλεση της απόφασης του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας και επομένως η άδεια παραμονής και εργασίας εξακολουθεί να αναπτύσσει έννομα αποτελέσματα, μέχρι να αποφανθεί το δικαστήριο της κύριας διοικητικής δίκης. Με δεδομένο ότι ο αλλοδαπός κατείχε τη

βεβαίωση κατάθεσης αίτησης για την ανανέωση της άδειας διαμονής για εργασία, η υπηρεσία του ΟΑΕΔ όφειλε, συμμορφούμενη προς την προσωρινή διαταγή, να εγγράψει τον αιτούντα στα μητρώα ανέργων και να χορηγήσει επίδομα ανεργίας. Ωστόσο, η αρμόδια υπηρεσία του ΟΑΕΔ θεώρησε¹⁵² ότι η προσωρινή διαταγή του διοικητικού πρωτοδικείου αφορά αποκλειστικά τις υπηρεσίες της Περιφέρειας και όχι τον ΟΑΕΔ και ότι ανεξαρτήτως του λόγου για τον οποίο ο αλλοδαπός στερείται των απαιτούμενων δικαιολογητικών δεν είναι δυνατή η εγγραφή του χωρίς τα συγκεκριμένα δικαιολογητικά που πιστοποιούν την ικανότητά του προς νόμιμη εργασία στην ημεδαπή.

Με την υπ' αρ. 21535/2006 (ΦΕΚ Β'/1677/16.11.2006) ΚΥΑ, ορίσθηκε ότι «σε υπηκόους τρίτων για τους οποίους έχει εκδοθεί απόφαση αναστολής ή προσωρινή διαταγή αναστολής του Διοικητικού Πρωτοδικείου, επί διοικητικών πράξεων κατά των οποίων έχουν ασκήσει αίτηση ακύρωσης και αφορούν είτε την απόρριψη αιτήματος ανανέωσης άδειας διαμονής είτε την ανάκληση εκδοθείσας, χορηγείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας ειδική βεβαίωση νόμιμης διαμονής μέχρις ότου εκδοθεί τελεσίδικη δικαστική απόφαση επί της εκκρεμούς αιτήσεως ακυρώσεως»¹⁵³. Η προβλεπόμενη ειδική βεβαίωση, για τη χορήγηση της οποίας καταβάλλεται παράβολο 150 ευρώ, έχει εξαμηνιαία διάρκεια που ανανεώνεται για ισόχρονο κάθε φορά χρονικό διάστημα μέχρι την έκδοση τελεσίδικης απόφασης και παρέχει στον κάτοχο της δικαίωμα πρόσβασης στην εργασία, αντίστοιχο με την κατηγορία που αφορούσε η άδεια διαμονής, η οποία είχε ανακληθεί ή δεν είχε ανανεωθεί (παράγρ. 4).

Με τις ρυθμίσεις αυτές επιλύονται κατ' αρχήν τα προβλήματα που προέκυψαν από την άρνηση ανανέωσης άδειας διαμονής, καθώς και από την ανάκληση ήδη χορηγηθεισών αδειών¹⁵⁴ στις περιπτώσεις που έχει εκδοθεί προσωρινή διαταγή και ως προς τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ, αφού, κατά τη ρητή διάταξη της ΚΥΑ, η ειδική βεβαίωση ισοδυναμεί και με άδεια εργασίας. Παραμένουν ωστόσο δύο ζητήματα, τα οποία μπορεί να δημιουργήσουν προβλήματα εφαρμογής με αποτέλεσμα την

¹⁵² Έγγραφο του ΚΠΑ Αθήνας, με αρ. πρωτ. 5077/26.07.2006.

¹⁵³ Η εν λόγω ΚΥΑ εκδόθηκε μετά από την υπ' αρ. 184/2006 σχετική γνωμοδότηση του ΝΣΚ, η οποία έγινε δεκτή από τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Βλ. και το υπ' αρ. οικ.871/07/12.01.2007 έγγραφο της Διεύθυνσης Αλλοδαπών και Μετανάστευσης του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

¹⁵⁴ Όχι όμως και εκείνα που οφείλονται στην παράλειψη έκδοσης ή στην απόρριψη αιτήματος έκδοσης αρχικής άδειας διαμονής, τα οποία ο Συνήγορος του Πολίτη μελετά προκειμένου να διατυπώσει σχετικές προτάσεις. Ωστόσο, οι ασφαλισμένοι άνεργοι που θα υποβάλλουν αίτηση επιδότησης ανεργίας, δεν ανήκουν στις κατηγορίες αυτές, αφού ήδη η ένταξή τους στην απασχόληση και η υπαγωγή τους στην ασφάλιση προϋπέθετε ότι αυτοί ήταν κάτοχοι άδειας διαμονής για εργασία.

στέρξη του δικαιώματος στις παροχές ανεργίας. Το πρώτο αφορά την έναρξη ισχύος της ειδικής βεβαίωσης, η οποία μπορεί να είναι μεταγενέστερη της λύσης ή λήξης της σχέσης εργασίας και της υποβολής αίτησης επιδότησης, με αποτέλεσμα την απώλεια της παροχής κατά τον χρόνο που δεν καλύπτεται από την ειδική βεβαίωση. Το δεύτερο συνίσταται στην υποχρέωση καταβολής παραβόλου 150 ευρώ για τη χορήγηση της ειδικής βεβαίωσης, η οποία επιβαρύνει τον άνεργο αλλοδαπό σε χρόνο κατά τον οποίο ήδη αυτός στερείται μέσω βιοπορισμού και έχει υποβληθεί στη δαπάνη της εκκρεμούς δικαστικής διαδικασίας.

Στις παραπάνω περιπτώσεις πλήττονται αδικαιολόγητα τα ασφαλιστικά δικαιώματα μεγάλης μερίδας εργαζομένων, για τα οποία έχουν ήδη παρακρατηθεί από τους ίδιους και έχουν καταβληθεί από τους εργοδότες τους οι σχετικές ασφαλιστικές εισφορές. Η απαίτηση προσκόμισης ισχύουσας άδειας εργασίας για την καταβολή παροχών ανεργίας, μιας διοικητικής άδειας που δεν σχετίζεται με την εκπλήρωση των ασφαλιστικών υποχρεώσεων του εργαζομένου, αλλά αφορά κυρίως τον έλεγχο της λαθραίας μετανάστευσης οδήγησε σε έναν φαύλο κύκλο περιθωριοποίησης των αλλοδαπών εργαζομένων και σε στρέβλωση της εργασιακής τους σχέσης.

Η περιθωριοποίηση οφείλεται και στο γεγονός ότι, σύμφωνα με τη διάταξη της παράγρ. 8, του άρθρου 19, του Ν. 2910/2001¹⁵⁵, οι κάτοχοι άδειας παραμονής μπορούσαν να ανανεώσουν την άδεια εργασίας για παροχή εξαρτημένης εργασίας, εφόσον προσκόμιζαν στις αρμόδιες Διευθύνσεις Εργασίας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων της χώρας ως απαιτούμενο δικαιολογητικό ισχύουσα σύμβαση εργασίας. Ωστόσο, μεγάλος αριθμός αλλοδαπών, κυρίως όσοι απασχολούνταν σε εποχικές και τουριστικές επιχειρήσεις ή επιχειρήσεις που λειτουργούν ορισμένους μήνες του έτους, αντιμετώπιζαν πρόβλημα, αφού αδυνατούσαν να προσκομίσουν ισχύουσα άδεια εργασίας, λόγω προσωρινής διακοπής των εργασιών της επιχείρησης στην οποία εργάζονταν¹⁵⁶. Η προσκόμιση σύμβασης εργασίας ήταν βέβαια αδύνατη, αφού οι ενδιαφερόμενοι ήταν άνεργοι και είχαν θεμελιώσει ασφαλιστικό δικαίωμα επιδότησης ανεργίας.

Η περιθωριοποίηση, όμως αυτή δε φαίνεται να θεραπεύεται ούτε με τον Ν. 3386/2005, παρά τη -θετική προς την κατεύθυνση άρσης των γραφειοκρατικών προβλημάτων- ενοποίηση των δύο αδειών παραμονής και εργασίας σε μία. Κι αυτό καθώς για την ανανέωση της ενιαίας πλέον άδειας διαμονής για εργασία εξακολουθεί

¹⁵⁵ Ν. 2910/2001, «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις».

¹⁵⁶ Βλ. και Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη, 2002, σελ. 113.

να απαιτείται, πέραν των λοιπών δικαιολογητικών περί εκπλήρωσης των φορολογικών και ασφαλιστικών υποχρεώσεων του εργαζομένου, και σύμβαση εργασίας¹⁵⁷. Επομένως, οι εργαζόμενοι αλλοδαποί που κατά την περίοδο ανανέωσης της άδειάς τους¹⁵⁸ τυχαίνει να είναι άνεργοι, αδυνατούν να προσκομίσουν σύμβαση εργασίας και επομένως να ανανεώσουν την άδειά τους, με παρεπόμενη συνέπεια να στερηθούν και την επιδότηση ανεργίας, οδηγούμενοι έτσι στην απόλυτη περιθωριοποίηση. Στην προκειμένη περίπτωση, η διοίκηση δρα αντιφατικά. Από τη μια ασφαλίξει τον αλλοδαπό εργαζόμενο έναντι του κινδύνου της ανεργίας και από την άλλη, όταν ο ασφαλιστικός κίνδυνος επέρχεται και ο ασφαλισμένος αδυνατεί να εργαστεί, τον θεωρεί υπόχρεο προς εργασία και του ζητεί να προσκομίσει σύμβαση¹⁵⁹.

Η στρέβλωση των εργασιακών σχέσεων των αλλοδαπών εργαζομένων οφειλόταν στο γεγονός ότι, ενώ για την ανανέωση της άδειας εργασίας για παροχή εξαρτημένης εργασίας απαιτούνταν, εκτός των άλλων, σύμβαση εργασίας, την οποία οι εργαζόμενοι σε εποχιακές και τουριστικές επιχειρήσεις δεν μπορούσαν καθ' όλη τη διάρκεια του έτους να προσκομίσουν, για την ανανέωση της άδειας εργασίας για παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου αρκούσε είτε δήλωση του εργοδότη ότι θα απασχολήσει τον αλλοδαπό εργαζόμενο σε συγκεκριμένη εργασία για συγκεκριμένο χρόνο είτε βιβλιάριο ενσήμων ασφαλιστικού οργανισμού. Έτσι, πολλοί αλλοδαποί εργαζόμενοι προτίμησαν να ζητήσουν την ανανέωση της άδειας εργασίας για παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου, παρόλο που παρείχαν στον εργοδότη εξαρτημένη εργασία.

Ο Συνήγορος του Πολίτη είχε ζητήσει από τον Υπουργό Εργασίας να αναλάβει νομοθετική πρωτοβουλία, ώστε στις περιπτώσεις που συντρέχουν λόγοι άσκησης ασφαλιστικών δικαιωμάτων, όπως επιδοτήσεων ανεργίας, ασθένειας, τοκετού και λοχείας, να ανανεώνεται η άδεια εργασίας για την άσκηση εξαρτημένης εργασίας υπό τις ίδιες προϋποθέσεις που προβλέπονται στις διατάξεις για την παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου¹⁶⁰. Προτάθηκε, μάλιστα, κατ' εφαρμογή των αρχών της χρηστής

¹⁵⁷ Μάλιστα, με τη διάταξη του άρθρου 19 παράγρ. 4 του Ν. 3013/2002, ετέθη ως επιπλέον προϋπόθεση η προβλεπόμενη από τη σύμβαση αμοιβή του αλλοδαπού εργαζομένου να είναι ίση τουλάχιστον με τις μηνιαίες αποδοχές του ανειδίκευτου εργάτη.

¹⁵⁸ «Για την ανανέωση άδειας διαμονής για εξαρτημένη εργασία, ο υπήκοος τρίτης χώρας οφείλει, μέσα σε διάστημα δύο μηνών πριν από τη λήξη της άδειας διαμονής, να καταθέσει στο δήμο ή στην κοινότητα του τόπου κατοικίας ή διαμονής του αίτηση και δικαιολογητικά [...]», άρθρο 15, παράγρ. 2 του Ν. 3386/2005.

¹⁵⁹ Βλ. και την υπ' αριθ. πρωτ. 968.02.2.1./13.3.2002 επιστολή-πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη προς τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

¹⁶⁰ Βλ. Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη, 2002, σελ. 114 και την υπ' αρ. πρωτ. 968.02.2.1./13.3.2002 επιστολή-πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη προς τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

διοίκησης, οι ημέρες που ο αλλοδαπός αποδεδειγμένα δεν μπορεί να εργαστεί και επιδοτείται λόγω ανεργίας, ασθένειας κ.λπ., να αφαιρούνται από το χρονικό διάστημα ισχύος της άδειας εργασίας. Ας σημειωθεί ότι κατά την ασφαλιστική νομοθεσία, ένα μέρος του χρόνου επιδότησης ανεργίας (200 ημέρες κατ' ανώτατο όριο) προσμετράται για τη θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος.

Οι προτάσεις αυτές έγιναν εν μέρει αποδεκτές. Για την ανανέωση της άδειας διαμονής για εξηρητημένη εργασία ο αλλοδαπός εργαζόμενος οφείλει να υποβάλει επικυρωμένο αντίγραφο της σύμβασης με θεωρημένο το γνήσιο της υπογραφής του εργοδότη ή δήλωση εργοδότη ή εργοδοτών σε περίπτωση που υφίστανται περισσότεροι του ενός εργοδότες, από τις οποίες θα προκύπτει το χρονικό διάστημα απασχόλησης¹⁶¹. Με τον πρόσφατο, μάλιστα, Ν. 3536/2007 ρητώς ορίζεται ότι δεν απαιτείται προσκόμιση σύμβασης εργασίας για την ανανέωση άδεια διαμονής για εξαρτημένη εργασία στις περιπτώσεις αλλοδαπών που απασχολούνται με σχέση εξαρτημένης εργασίας σε περισσότερους του ενός μη σταθερούς εργοδότες σε γεωργικές εργασίες, ως οικοδόμοι, αποκλειστικοί νοσοκόμοι και εργαζόμενοι κατ' οίκον¹⁶². Για την ανανέωση της άδειας διαμονής για την παροχή υπηρεσιών ή έργου, ο αλλοδαπός εργαζόμενος οφείλει να υποβάλει επικυρωμένο αντίγραφο της σύμβασης ή δήλωση εργοδότη, ότι θα απασχολήσει τον αλλοδαπό σε συγκεκριμένη εργασία για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Ως προς την αφαίρεση των ημερών δικαιολογημένης αποχής από την εργασία π.χ. λόγω ανεργίας, ασθένειας κ.λπ. από το χρονικό διάστημα ισχύος της άδειας εργασίας, η πρόταση έγινε δεκτή και περιλήφθηκε στην παράγρ. 3 του άρθρου Α της ΚΥΑ 160/4.1.2006 (ΦΕΚ Β'/6)¹⁶³.

Έτσι, εάν οι υπήκοοι τρίτων χωρών έχουν απασχοληθεί μικρότερο διάστημα κατά τη διάρκεια ισχύος της άδειας διαμονής τους, θα πρέπει να αποδείξουν

¹⁶¹ Ν. 3386/2005, άρθρο 15, παράγρ. 2 και Υ.Α.οικ.24103/15.5.2005 του ΥΠΕΣΔΔΑ «Καθορισμός απαιτούμενων δικαιολογητικών για τη χορήγηση και ανανέωση της άδειας διαμονής σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3386/2005». Ας σημειωθεί ότι το άρθρ. 15 ενώ στην παράγρ. 2 αναφέρει με σαφήνεια τα δικαιολογητικά που απαιτούνται για την ανανέωση της άδειας διαμονής για εξηρητημένη εργασία, στην παράγρ. 5 αναφέρει μόνο τα δικαιολογητικά που απαιτούνται για την ανανέωση της άδειας διαμονής από εξηρητημένη εργασία σε παροχή υπηρεσιών ή έργου. Υπάρχει δηλαδή ασάφεια για την ανανέωση αυτής καθαυτής της άδειας διαμονής για παροχή υπηρεσιών ή έργου, ασάφεια την οποία επιλύει η κατ' εξουσιοδότηση εκδοθείσα Υπουργική Απόφαση.

¹⁶² Άρθρ. 6 Ν. 3536/2007, «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης».

¹⁶³ «Καθορισμός ελάχιστου αριθμού ημερομισθίων ή ελάχιστου χρονικού διαστήματος ασφάλισης ανά έτος και ασφαλιστικό φορέα για την ανανέωση άδειας διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών καθώς και των όρων και προϋποθέσεων πρόσβασης στη μισθωτή εργασία και σε ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα της περίπτωσης β του άρθρου 59 του ν. 3386/2005».

απολύτως τεκμηριωμένα τον λόγο για τον οποίο δεν εργάσθηκαν το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Εφόσον υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία, που βάσει των διατάξεων της εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας δικαιολογούν αποχή από την εργασία, οι απαιτούμενες για την ανανέωση της άδειας διαμονής για εργασία ημέρες ασφάλισης θα μειώνονται κατά τον αριθμό των ημερών κατά τις οποίες δεν παρασχέθηκε εργασία.

Ωστόσο, υπό το πρίσμα του νέου θεσμικού πλαισίου μεταναστευτικής πολιτικής που εισάγει ο Ν. 3386/2005 ο Συνήγορος του Πολίτη είχε προτείνει¹⁶⁴ **να καταργηθεί σε κάθε περίπτωση η υποχρέωση προσκόμισης σύμβασης (ή δήλωσης) εργασίας για την ανανέωση των διοικητικών αδειών διαμονής, αφού η συμπλήρωση του απαιτούμενου αριθμού ημερών ασφάλισης εκ μέρους του αλλοδαπού αρκεί για να διαπιστώσει η Πολιτεία ότι σκοπός της διαμονής του αλλοδαπού στη χώρα είναι η εργασία.** Η κατάργηση προσκόμισης σύμβασης σε συνδυασμό με τη βελτίωση και τη σταθερότητα της πρόβλεψης για ορισμένο αριθμό ημερών ασφάλισης θα προστατεύσουν επίσης το νομίμως διαμένοντα αλλοδαπό από τον κίνδυνο να εκπέσει ανά πάσα στιγμή και ύστερα από χρόνια νόμιμης εργασίας από τη νομιμότητα διαμονής.

II. Άρνηση ή αναστολή της επιδότησης λόγω λήξης της άδειας παραμονής. Αντίστοιχη άρνηση για την προστασία τους από την ανεργία αντιμετώπισαν και όσοι αλλοδαποί διέθεταν μεν ισχύουσα άδεια εργασίας είχε λήξει, όμως, η άδεια παραμονής τους στη χώρα. Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε πολλές αναφορές από αλλοδαπούς που απορρίφθηκε η αίτησή τους για επιδότηση ανεργίας, παρόλο που διέθεταν άδεια εργασίας και είχαν υποβάλει αίτηση, μαζί με τα απαραίτητα δικαιολογητικά, για ανανέωση της άδειας παραμονής τους (υποθέσεις 12425/2002, 13480/2002, 11759/2003, 12298/2003, 13135/2003).

Σε υπόθεση (6691/2006) που εξέτασε ο Συνήγορος του Πολίτη, μετά τη θέση σε ισχύ του Ν. 3386/2005, ο αλλοδαπός εργαζόμενος, ο οποίος ήδη ελάμβανε από τον ΟΑΕΔ παροχές ανεργίας, προσήλθε στην αρμόδια για την ανανέωση της άδειάς του υπηρεσία με πλήρη δικαιολογητικά στις 18.4.2006, ενώ η άδεια διαμονής του έληγε στις 21.4.2006, ημέρα αργίας (Μεγάλη Παρασκευή). Ο λόγος για τον οποίο δεν υπέβαλε αίτηση ανανέωσης της άδειας διαμονής του νωρίτερα, ήταν ότι ανέμενε τη διοικητική τακτοποίηση της ανανέωσης του διαβατηρίου των παιδιών του από την Αλβανία, διαδικασία η οποία είχε ολοκληρωθεί στις 18 Απριλίου. Η αρμόδια

¹⁶⁴ Έγγραφο υπ' αριθ. πρωτ. 2138/07.08.2006 του ΣτΠ προς τον υφυπουργό ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. με προτάσεις βελτίωσης του Ν. 3386/2005.

υπάλληλος, όμως, του υπέδειξε να επανέλθει μετά τις αργίες του Πάσχα. Πράγματι, στις 26.4.2006 προσήλθε στην υπηρεσία και του χορηγήθηκε βεβαίωση ότι υπέβαλε αίτηση για ανανέωση άδειας διαμονής. Ωστόσο, ο ΟΑΕΔ ανέστειλε τη χορήγηση του επιδόματος ανεργίας από 22.4.2006 με την αιτιολογία της λήξης της άδειας διαμονής του ασφαλισμένου αλλοδαπού.

Στην προκειμένη περίπτωση, οι αρμόδιες υπηρεσίες ασφάλισης και απασχόλησης του ΟΑΕΔ αγνόησαν τη διάταξη του άρθρου 11, παράγρ. 4 του προαναφερθέντος Ν. 3386/2005, σύμφωνα με την οποία *«ο υπήκοος τρίτης χώρας, ο οποίος κατέθεσε εμπρόθεσμα αίτηση χορήγησης ή ανανέωσης της άδειας διαμονής με όλα τα απαιτούμενα δικαιολογητικά και έχει λάβει τη βεβαίωση της προηγούμενης παραγράφου, θεωρείται ότι νομίμως διαμένει στη Χώρα, έως ότου η Διοίκηση αποφανθεί επί του αιτήματος του»*. Από τη στιγμή που η εν λόγω βεβαίωση ισοδυναμεί, ως προς το έννομο αποτέλεσμα το οποίο παράγει, δηλαδή την νομιμότητα της παραμονής στη χώρα, με άδεια διαμονής, οι υπηρεσίες του ΟΑΕΔ όφειλαν να μην αναστείλουν τη χορήγηση του επιδόματος ανεργίας, τουλάχιστον για το χρονικό διάστημα από 26 Απριλίου και μετά. Η Επιτροπή Επίλυσης Ασφαλιστικών Διαφορών (Ε.Ε.Α.Δ.) της Περιφερειακής Διεύθυνσης Αττικής και Νήσων του ΟΑΕΔ απέρριψε ένσταση του ασφαλισμένου κατά της απόφασης αναστολής επιδότησης με την αιτιολογία ότι το αίτημά του *«δεν είναι σύμφωνο με την με την αριθμ. Β108260/10-3-06 εγκύκλιο της Διοίκησης του ΟΑΕΔ, βάσει της οποίας «ο υπήκοος τρίτης χώρας κάτοχος άδειας διαμονής ή βεβαίωσης κατάθεσης αίτησης για χορήγηση/ανανέωση της άδειας διαμονής σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3386/05, δύναται να εγγραφεί ως άνεργος, εφόσον προσκομίσει Κ.Σ.Ε. από τον εργοδότη με τον οποίο είχε συνάψει σύμβαση εργασίας κατά την υποβολή των δικαιολογητικών για τη χορήγηση ή ανανέωση της άδειας διαμονής, επειδή η σύμβαση εργασίας αποτελεί ένα από τα απαιτούμενα δικαιολογητικά για τη χορήγηση ή ανανέωση της άδειας διαμονής»*.

Η εγκύκλιος του ΟΑΕΔ συνιστά κακή εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 11, παράγρ. 4 του προαναφερθέντος Ν. 3386/2005, με την οποία ο νομοθέτης επιχείρησε να άρει προσωρινά τη γραφειοκρατική εμπλοκή που δημιουργήσε η καθυστέρηση στην ανανέωση των αδειών διαμονής από τις υπηρεσίες μετανάστευσης και να διευθετήσει προσωρινά τον κίνδυνο να τεθεί ανά πάσα στιγμή εκτός νομιμότητας το μεγαλύτερο μέρος των αλλοδαπών, που ζουν και εργάζονται επί χρόνια στη χώρα.

Κατά τη συνήθη μέθοδο της παράνομης νομοθέτησης με εγκυκλίους¹⁶⁵, ο ΟΑΕΔ προσέθεσε, ειδικώς για τους αλλοδαπούς εργαζόμενους, ένα ακόμη επιπλέον δικαιολογητικό -πέραν της προσκόμισης άδειας εργασίας- στα προβλεπόμενα από τον Κανονισμό Παροχών Ανεργίας και Στρατεύσεως δικαιολογητικά επιδότησης. Για να εγγράψει και να επιδοτήσει τον αλλοδαπό ασφαλισμένο, απαιτεί με εγκύκλιο¹⁶⁶ και την προσκόμιση καταγγελίας σύμβασης εργασίας από τον εργοδότη, με τον οποίο ο αλλοδαπός είχε συνάψει σύμβαση εργασίας κατά την υποβολή των δικαιολογητικών για τη χορήγηση ή ανανέωση της άδειας διαμονής.

Η απαίτηση προσκόμισης σύμβασης εργασίας επιφέρει επαχθείς συνέπειες για τον αλλοδαπό εργαζόμενο, όχι μόνο στο πλαίσιο της νομιμότητας παραμονής του στη χώρα¹⁶⁷, αλλά και στο πλαίσιο της απόλαυσης των ασφαλιστικών του δικαιωμάτων. Όχι μόνο η ιδιότητα του επιδοτούμενου άνεργου δεν αρκεί για την ανανέωση της άδειας διαμονής, αλλά επιπλέον, ο τρόπος με τον οποίο Ο ΟΑΕΔ, ο κατεξοχήν ασφαλιστικός οργανισμός προστασίας από την ανεργία, εφαρμόζει το άρθρο 11 παράγρ. 4 του Ν. 3386/2005, στερεί τον αλλοδαπό από την ασφαλιστική παροχή. Ο ΟΑΕΔ δεν νομιμοποιείται να αποφεύγει την εκπλήρωση των υποχρεώσεών του έναντι των ασφαλισμένων του, με την επίκληση της προσκόμισης δικαιολογητικών που απαιτούν από τους αλλοδαπούς οι υπηρεσίες μετανάστευσης. Στην περίπτωση μάλιστα του εν λόγω αλλοδαπού δεν επρόκειτο για εγγραφή στα μητρώα και αίτηση επιδότησης, αφού ο αλλοδαπός ήταν ήδη άνεργος και ελάμβανε νομίμως το επίδομα, το οποίο δέκοψε ο ΟΑΕΔ, ακυρώνοντας το σχετικό ασφαλιστικό δικαίωμα.

III. Άρνηση παραλαβής αναγγελίας πρόσληψης λόγω λήξεως της άδειας παραμονής. Χαρακτηριστικές της προσέγγισης της διοίκησης είναι οι υποθέσεις 3874/2002 και 11598/2003. Ο ΟΑΕΔ, εφαρμόζοντας τη διάταξη του πρώτου εδαφίου της παραγρ. 1 του άρθρου 53 του Ν. 2910/2001, σύμφωνα με την οποία: «Δεν επιτρέπεται η πρόσληψη και η απασχόληση αλλοδαπών, εφόσον δεν έχουν άδεια παραμονής»¹⁶⁸, αρνήθηκε να παραλάβει την αναγγελία πρόσληψης δύο αλλοδαπών, παρόλο που κατείχαν άδεια εργασίας και είχαν ζητήσει την ανανέωση της

¹⁶⁵ Βλ. παραπάνω (Α.2.α.ii και Α.2.β.i) ανάλογα προβλήματα

¹⁶⁶ Η προσθήκη νέων δικαιολογητικών για την επιδότηση ανεργίας δεν είναι νομικά δυνατή, με κανονιστική πράξη, όταν δεν υπάρχει εξουσιοδότηση νόμου πολλώ μάλλον δεν είναι δυνατή με την έκδοση εγκυκλίου. Ως εκ τούτου η σχετική εγκύκλιος πρέπει να καταργηθεί.

¹⁶⁷ Βλ. παραπάνω Β.1.γ.ii.α.

¹⁶⁸ Στον Ν. 3386/2005, άρθρο 86, παράγρ. 1, η διάταξη επαναλαμβάνεται αυτούσια, αλλά προστίθεται πλέον ότι αρκεί για την πρόσληψη και απασχόληση του αλλοδαπού και η σχετική βεβαίωση κατάθεσης των απαιτούμενων δικαιολογητικών για τη χορήγηση και την ανανέωση της άδειας διαμονής. «Δεν επιτρέπεται η πρόσληψη και η απασχόληση υπηκόων τρίτων χωρών, εφόσον δεν έχουν άδεια διαμονής ή βεβαίωση της παραγράφου 3 του άρθρου 11 του νόμου αυτού ότι έχουν καταθέσει τα απαιτούμενα δικαιολογητικά για την έκδοσή της».

άδειας παραμονής τους, εξωθώντας τους ίδιους στην ανεργία και τους εργοδότες τους στην παράνομη απασχόληση.

Ουσιαστικά, ο ΟΑΕΔ αποστέρησε τους παραπάνω από το δικαίωμα στην εργασία, καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου που ανέμεναν την ανανέωση της άδειας παραμονής τους, εξαναγκάζοντάς τους σε μια ιδιότυπη ανεργία, αφού οι εργοδότες δεν μπορούσαν να τους προσλάβουν εξαιτίας της άρνησης του ΟΑΕΔ να παραλάβει τις αναγγελίες πρόσληψης. Ας σημειωθεί, ότι εξαιτίας των τεράστιων προβλημάτων που υπήρχαν στην πρόσβαση του κοινού στις Διευθύνσεις Εργασίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, το πρόβλημα της θεώρησης της αναγγελίας πρόσληψης αφορούσε ουσιαστικά το σύνολο των αλλοδαπών κατόχων αδειάς εργασίας για παροχή εξαρτημένης εργασίας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στον Διοικητή του ΟΑΕΔ επισημαίνοντας ότι οι αλλοδαποί που έχουν καταθέσει δικαιολογητικά για χορήγηση ή ανανέωση άδειας διαμονής και φέρουν τη σχετική βεβαίωση, διαμένουν νόμιμα στη χώρα και, εφόσον κατέχουν και άδεια εργασίας, δικαιούνται να εργαστούν. Επισημάνε ακόμα ότι με τη στάση αυτή του ΟΑΕΔ εξωθούνται τόσο οι αλλοδαποί όσο και οι εργοδότες τους στην παράνομη απασχόληση και ότι πάντως οι αλλοδαποί στους οποίους δεν εγκρίνεται η διαμονή ή η ανανέωση της άδειας διαμονής υποχρεούνται να εγκαταλείψουν τη χώρα χωρίς άλλες διατυπώσεις¹⁶⁹, ανεξαρτήτως, δηλαδή, του αν ο ΟΑΕΔ έχει ήδη επιτρέψει τη θεώρηση ή όχι των αναγγελιών πρόσληψης τους.

Μετά τις αλληπάλληλες οχλήσεις τόσο προς τον ΟΑΕΔ όσο και προς τα Υπουργεία Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης και Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ο νομοθέτης διευθέτησε προσωρινά το πρόβλημα των καθυστερήσεων στην έκδοση των σχετικών αποφάσεων από τις αρμόδιες υπηρεσίες, που είχε ως αποτέλεσμα την απώλεια εργασιακών και ασφαλιστικών δικαιωμάτων των αλλοδαπών, υιοθετώντας τη διάταξη της παράγρ. 12 του άρθρου 32 του Ν. 3202/2003: *«Εφόσον ο αλλοδαπός κατέθεσε αίτηση ανανέωσης άδειας εργασίας ή άδειας διαμονής, πριν τη λήξη της προηγούμενης άδειας διαμονής, θεωρείται νομίμως διαμένων στη Χώρα μέχρι η διοίκηση να αποφανθεί με απόφασή της επί του αιτήματός του.»* Η διάταξη επανελήφθη σχεδόν αυτούσια στην παράγρ. 4 του άρθρου 11 του Ν. 3386/2005.

Αντιστοίχως, θα έπρεπε να απαλειφθεί από τον Κανονισμό Παροχών Ανεργίας και Στρατεύσεως του ΟΑΕΔ η απαίτηση για προσκόμιση άδειας εργασίας, ως προαπαιτούμενο για την επιδότηση ανεργίας και να αρκεί το δικαιολογητικό που

¹⁶⁹ Άρθρο 41, παράγρ. 4 Ν. 2910/2001 και άρθρο 73, παράγρ. 4 Ν. 3386/2005.

σχετίζεται με την εκπλήρωση των ασφαλιστικών υποχρεώσεων του εργαζομένου στην ασφάλιση του κλάδου ανεργίας, όπως π.χ. Απόσπασμα Ατομικού Λογαριασμού Ασφάλισης ή αντίγραφο βεβαίωσης του εργοδότη, θεωρημένης από το υποκατάστημα του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ που ελέγχει την έδρα του εργοδότη, ή βεβαίωση ασφαλιστικής ενημερότητας ή επικυρωμένη φωτοτυπία του βιβλιαρίου ενσήμων του αλλοδαπού. Τα δικαιολογητικά, δηλαδή, που απαιτούνται για την επιδότηση ανεργίας των ημεδαπών εργαζομένων. Εξάλλου, ο Κανονισμός Παροχών Ανεργίας και Στρατεύσεως του ΟΑΕΔ δημοσιεύθηκε το 1956, όταν η απασχόληση αλλοδαπών στη χώρα μας ήταν εξαιρετικά περιορισμένη και δεν είχε τη βαρύνουσα σημασία που έχει σήμερα για την οικονομία της χώρας και την ενίσχυση του ασφαλιστικού της συστήματος.

Η ασφαλιστική νομοθεσία αποβλέπει στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων και στη χορήγηση παροχών, με τις οποίες αναπληρώνεται ή συμπληρώνεται το επαγγελματικό εισόδημα σε περίπτωση επέλευσης ασφαλιστικών κινδύνων που οδηγούν σε απώλεια ή μείωση του εισοδήματος, ούτως ώστε να εξασφαλίζονται αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης σε όλους τους εργαζόμενους. Η κοινωνική ασφάλιση, ως εκδήλωση κοινωνικής αλληλεγγύης, δεν μπορεί να επηρεάζεται από διοικητικές διαδικασίες ξένες προς την εκπλήρωση των ασφαλιστικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των εργαζομένων. Πολλώ μάλλον, δεν επιτρέπεται η αδράνεια άλλων μη ασφαλιστικών οργάνων και φορέων, να επιφέρει επαχθή για τους ασφαλισμένους εργαζόμενους αποτελέσματα.

Η απαίτηση να προσκομίζεται ισχύουσα άδεια διαμονής για εργασία, ως προϋπόθεση για την καταβολή παροχών ανεργίας -δηλαδή μια διοικητική άδεια που δεν σχετίζεται με την εκπλήρωση των ασφαλιστικών υποχρεώσεων του εργαζομένου, αλλά αφορά τον έλεγχο της λαθραίας μετανάστευσης- δεν συνάδει με τους στόχους της κοινωνικής ασφάλισης και πλήττει αδικαιολόγητα, λόγω της υπέρμετρης καθυστέρησης για την έκδοσή της, τα ασφαλιστικά δικαιώματα μεγάλης μερίδας εργαζομένων.

Με βάση τα παραπάνω προτείνεται:

Η μεταρρύθμιση του άρθρου 5, παράγρ. 4, του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας και Στρατεύσεως του ΟΑΕΔ: Για την εγγραφή στα μητρώα ανέργων και την επιδότηση ανεργίας των αλλοδαπών ασφαλισμένων του Οργανισμού, να απαιτείται η εκπλήρωση των ασφαλιστικών υποχρεώσεων του εργαζόμενου και η συνδρομή των προϋποθέσεων επιδότησης ανεργίας

(ό,τι δηλαδή απαιτείται και για τους ημεδαπούς εργαζόμενους) και όχι η προσκόμιση της διοικητικής άδειας διαμονής για εργασία.

- Σε κάθε περίπτωση, να αρκεί η επίδειξη της βεβαίωσης κατάθεσης της αίτησης και των απαιτούμενων δικαιολογητικών για την ανανέωση της άδειας διαμονής για εργασία, ακόμη και όταν οι ασφαλιστικές παροχές συνδέονται με τη διοικητική άδεια διαμονής για εργασία. Επομένως, να εφαρμόζεται και από τον ΟΑΕΔ η διάταξη του άρθρου 11, παράγρ. 4, του Ν. 3386/2005 και να εκδοθεί η υπάρχουσα εγκύκλιος οδηγία περί της εφαρμογής της διάταξης αυτής. Διαφορετικά, να τροποποιηθεί το άρθρο 7 του Κανονισμού, κατά τρόπο ώστε να μην αναστέλλεται η επιδότηση ανεργίας των αλλοδαπών ασφαλισμένων του Οργανισμού όταν λήγει η άδεια διαμονής για εργασία, εφόσον έχει κατατεθεί αίτηση και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά για την ανανέωσή της και προσκομίζεται η σχετική προς τούτο βεβαίωση.
- Η μεταρρύθμιση των διατάξεων περί ανανέωσης της άδειας διαμονής για εργασία του άρθρου 15, παράγρ. 2, του Ν. 3386/2005 κατά τρόπο ώστε, στις περιπτώσεις αλλοδαπών εργαζομένων που κατά το χρόνο ανανέωσης της άδειάς τους έχουν θεμελιώσει δικαίωμα επιδότησης λόγω ανεργίας, να μην απαιτείται ως προϋπόθεση για την ανανέωση η προσκόμιση σύμβασης εργασίας σε ισχύ. Να αρκεί η εκπλήρωση των ασφαλιστικών υποχρεώσεων του αλλοδαπού (όπως προκύπτει από το προβλεπόμενο από τις οικείες διατάξεις για την απεικόνιση της ασφάλισης έντυπο, δηλαδή, Απόσπασμα Ατομικού Λογαριασμού ασφάλισης, ΔΑΤΕ, Βεβαίωση Εργοδότη θεωρημένη από το υποκατάστημα ΙΚΑ που ελέγχει την έδρα του εργοδότη, κ.λπ.). Η ανανέωση της άδειας διαμονής για εργασία να ισχύει, τουλάχιστον, για όσο χρόνο διαρκεί η επιδότηση ανεργίας.

iiβ. Η σύνδεση της ασφαλιστικής παροχής με την εκπλήρωση των ασφαλιστικών υποχρεώσεων του αλλοδαπού

I. Οι αλλοδαποί ως υποκείμενα κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων. Οι ασφαλιστικοί οργανισμοί ορθώς απαιτούν και επιβάλλουν την

υποχρεωτική ασφάλιση του εργαζόμενου ανεξάρτητα από εθνικότητα. Όπως προαναφέρθηκε, οι αλλοδαποί που απασχολούνται στην Ελλάδα σε οποιαδήποτε εργασία υπάγονται από την πρώτη ημέρα της απασχόλησής τους στους οικείους ασφαλιστικούς οργανισμούς, με γνώμονα τις πραγματικές συνθήκες παροχής της εργασίας τους και ανεξαρτήτως της ύπαρξης ή μη νόμιμου τίτλου παραμονής τους στη χώρα.

Πέραν όμως της ασφαλιστικής νομοθεσίας, ρητώς ορίζεται και στη νομοθεσία που ρυθμίζει θέματα μετανάστευσης¹⁷⁰, ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα ασφαλιζονται στους οικείους ασφαλιστικούς οργανισμούς και έχουν τα ίδια ασφαλιστικά δικαιώματα με τους ημεδαπούς. Τούτο σημαίνει ότι η ασφάλιση των αλλοδαπών στην Ελλάδα αποτελεί δικαίωμα ισότιμο προς αυτό των Ελλήνων εργαζομένων. Στην εξομοίωση των αλλοδαπών με τους ημεδαπούς έχουν συντελέσει σε μεγάλο βαθμό οι διεθνείς συμβάσεις κοινωνικοασφαλιστικού περιεχομένου της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας¹⁷¹.

Σύμφωνα με την παραπάνω εθνική νομοθεσία, αλλά και τις διεθνείς συμβάσεις, για την υπαγωγή στην ασφάλιση των αλλοδαπών που διαμένουν νόμιμα στη χώρα ακολουθούνται οι κανόνες που ισχύουν και για τους ημεδαπούς. Ειδικότερα, για την υπαγωγή στην ασφάλιση του ΙΚΑ ισχύουν και για τους αλλοδαπούς τόσο οι διατάξεις που απαιτούν την παροχή εξαρτημένης εργασίας όσο και οι διατάξεις για την ασφάλιση στον κλάδο ανεργίας.

Ωστόσο (υπόθεση 8896/2006), αλλοδαπός που διέθετε νόμιμη άδεια διαμονής και εργασίας και απασχολήθηκε αρχικά στον αγροτικό τομέα και στη συνέχεια εργάστηκε ως μισθωτός οικοδόμος, αποκλείστηκε από την επιδότηση ανεργίας, με την αιτιολογία ότι η άδεια εργασίας του είχε χορηγηθεί για την απασχόληση σε αγροτικές εργασίες, παρόλο που η άδεια διαμονής του είχε χορηγηθεί αρχικά για την παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου και στη συνέχεια για παροχή εξαρτημένης εργασίας. Ο ΟΑΕΔ απέρριψε το αίτημά του για επιδότηση ανεργίας, με την αιτιολογία ότι αυτό αντίκειται σε εγκυκλίους του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, που ορίζουν ότι *«ο αλλοδαπός δύναται να διαλέξει τομέα απασχόλησης διαφορετικό από αυτόν για τον οποίο έχει εκδοθεί η άδεια εργασίας του μόνον κατά την ανανέωσή της»*.

¹⁷⁰ Τόσο στον προϊσχύσαντα Ν. 2910/2001 (άρθρο 39, παράγρ.1) όσο και στον νυν ισχύοντα Ν. 3386/2005 (άρθρο 71, παράγρ.1).

¹⁷¹ Ιδίως η 19 ΔΣΕ του 1925 «περί εξομοίωσης των ημεδαπών και αλλοδαπών εργατών εν τη αποζημιώσει των ατυχημάτων εργασίας» καθώς και η 102 ΔΣΕ του 1952 «για τα ελάχιστα όρια κοινωνικής ασφάλισης» (Κυρωτικός Νόμος 3251/1955).

Σε άλλη υπόθεση (5881/2006), αλλοδαπός με νόμιμη άδεια διαμονής και εργασίας απασχολήθηκε ως ηλεκτροτεχνίτης σε επιχείρηση οικοδομοτεχνικών έργων και υπήχθη στην ασφάλιση του ΙΚΑ στην κατηγορία Μεικτά Βαρέα, που περιλαμβάνουν εισφορές υπέρ κλάδου ανεργίας του ΟΑΕΔ. Μετά την καταγγελία της σύμβασής του από την επιχείρηση, απορρίφθηκε το αίτημά του για χορήγηση επιδόματος ανεργίας, με την αιτιολογία ότι του είχε χορηγηθεί άδεια εργασίας για παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών.

Ο ΣΤΠ υποστήριξε ότι, με βάση την γενικότερη αρχή που επικρατεί ως προς την υπαγωγή στην ασφάλιση του ΙΚΑ, *η συνδρομή ή μη της προϋπόθεσης της εξηρημένης εργασίας είναι ζήτημα πραγματικό το οποίο εξετάζουν τα αρμόδια ασφαλιστικά όργανα*, η δε υπαγωγή στην ασφάλιση χωρεί με γνώμονα τις πραγματικές συνθήκες παροχής της εργασίας και όχι τον χαρακτηρισμό που τυχόν έδωσαν τα μέρη. Ακόμη και σε περίπτωση ανυπαρξίας νόμιμου τίτλου παραμονής, τα ασφαλιστικά όργανα του ΙΚΑ, με βάση την προαναφερθείσα κατευθυντήρια αρχή, ασφαλίζουν υποχρεωτικά τους παράνομους αλλοδαπούς, έστω και αν η εργασία τους θεωρείται παράνομη (Έγγραφο ΙΚΑ Φ.9/956α/5.7.1993). Κατά μείζονα λόγο, στις περιπτώσεις αλλοδαπών, οι οποίοι είναι εφοδιασμένοι με άδεια παραμονής και εργασίας, *τα ασφαλιστικά όργανα του ΙΚΑ, αλλά και του ΟΑΕΔ, δεν δεσμεύονται από τον χαρακτηρισμό της εργασίας για την οποία εκδίδεται η διοικητική άδεια διαμονής ούτε γενικότερα από την κατηγορία άδειας διαμονής*, προκειμένου να προβούν στην υπαγωγή στην ασφάλιση, η οποία χωρεί βάσει της πράγματι ασκούμενης απασχόλησης.

Στην περίπτωση των συγκεκριμένων αλλοδαπών, ο ΟΑΕΔ αρνήθηκε να παράσχει την οφειλόμενη έννομη προστασία, παρόλο που: α) υπήρχε νόμιμη διαμονή στη χώρα, β) είχαν καταβληθεί ασφαλιστικές εισφορές και υπέρ του κλάδου ανεργίας για χρόνο επαρκή για τη θεμελίωση του δικαιώματος σε επιδότηση ανεργίας, γ) το κρίσιμο χρονικό διάστημα για τη θεμελίωση δικαιώματος παροχών ανεργίας εργάζονταν ως εξαρτημένοι μισθωτοί υπαγόμενοι στην κατηγορία των οικοδόμων. Η άρνηση του ΟΑΕΔ επήλθε κάτω από το πρόσχημα της μη συνδρομής μιας τυπικής προϋπόθεσης, την οποία ο ΟΑΕΔ επικαλέστηκε τη στιγμή που επήλθε ο ασφαλιστικός κίνδυνος και οι αλλοδαποί ζήτησαν προστασία. Στην περίπτωση αυτή όμως δεν ελήφθη υπόψη η ΚΥΑ 160/4-1-2006 (ΦΕΚ Β' 6), εκδοθείσα κατ' εξουσιοδότηση του νέου μεταναστευτικού Ν. 3386/2005, η οποία καθορίζει τον ελάχιστο αριθμό ημερομισθίων για την ανανέωση άδειας διαμονής. Σύμφωνα με αυτήν, οι οικοδόμοι *«απασχολούνται με σχέση εξαρτημένης εργασίας σε περισσότερους του ενός μη*

σταθερούς εργοδότες [...] και ασφαρίζονται στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ [...]»¹⁷². Ας σημειωθεί δε, ότι η χορήγηση άδειας εργασίας (και παραμονής) για αγροτικές εργασίες δεν προβλέπεται στην ισχύουσα νομοθεσία (ούτε προβλέφθηκε ποτέ στην προϊσχύσασα νομοθεσία), αλλά αποτελούσε πρακτική ορισμένων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, χωρίς έρεισμα στον νόμο, που χρησιμοποιούσαν τη φράση «απασχόληση σε αγροτικές εργασίες» σε αντικατάσταση του ονοματεπωνύμου εργοδότη ή της επωνυμίας της επιχείρησης που θα απασχολούσε τον αλλοδαπό.

Ως προς τους μη νόμιμα διαμένοντες αλλοδαπούς, όπως έχει δεκτό από τη νομολογία¹⁷³, η έλλειψη άδειας διαμονής για εργασία, δηλαδή η παράνομη απασχόληση αλλοδαπού, συνεπάγεται μεν την επιβολή αστικών και ποινικών κυρώσεων στον εργοδότη, πλην όμως δεν επιδρά στη δημιουργία και στο κύρος της ασφαλιστικής σχέσης με το ΙΚΑ και τους λοιπούς οργανισμούς ασφάλισης, εφόσον συντρέχει η προϋπόθεση της παροχής εργασίας με αμοιβή κατά κύριο επάγγελμα. Αντιστοίχως, κατά τη γνωμοδότηση (της 29ης.3.2001) του νομικού συμβούλου του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, που έγινε αποδεκτή από τον υπουργό Εργασίας στις 11.4.2001, οι υπηρεσίες του ΙΚΑ θα πρέπει να εξετάζουν αιτήματα αλλοδαπών ασφαλισμένων του Ιδρύματος για καταβολή ασφαλιστικών παροχών λόγω επέλευσης του ασφαλιστικού κινδύνου, ακόμη και αν ο αλλοδαπός εργαζόμενος αδυνατεί να αποδείξει ότι παραμένει νόμιμα στη Ελλάδα.

Επιπροσθέτως, σύμφωνα με νεώτερη νομολογία¹⁷⁴ «[...] Σε περίπτωση, όμως, που το ΙΚΑ αποδέχθηκε την εγγραφή αλλοδαπού ως ασφαλισμένου και εισέπραττε ανεπιφύλακτα κατά τη διάρκεια της ασφαλίσεως τις ασφαλιστικές εισφορές που αυτός κατέβαλλε τακτικά, θεωρώντας τον εαυτό του ως υπαγόμενο στην ασφάλιση, δεν μπορεί μεταγενεστέρως και μάλιστα κατά το χρόνο εκτελέσεως της ασφαλιστικής περιπτώσεως να αμφισβητήσει την ιδιότητα του ασφαλισμένου και να αρνηθεί την καταβολή των προβλεπομένων παροχών για το λόγον ότι αυτός δεν είναι κάτοχος

¹⁷² Το θέμα πλέον ρυθμίσθηκε με την παράγρ. 1 του άρθρου 6 του Ν. 3536/2007, σύμφωνα με την οποία «Στην περίπτωση β' της παρ. 2 του άρθρου 15 του ν. 3386/2005 προστίθεται εδάφιο που έχει ως εξής: "Ειδικά για την περίπτωση απασχόλησης ατόμων σε γεωργικές εργασίες, οικοδόμων, αποκλειστικών νοσοκόμων και προσωπικού εργαζομένου κατ' οίκον, με σχέση εξαρτημένης εργασίας σε περισσότερους του ενός μη σταθερούς εργοδότες, δεν απαιτείται προσκόμιση σύμβασης εργασίας."

¹⁷³ ΣΤΕ 1318/90, ΝοΒ, τ. 38, σελ. 1529 «κατ' άρθρ. 2 και 4 παραγρ. 1 Α.Ν. 1846/51, οι αλλοδαποί, οι οποίοι παρέχουν στο ελληνικό έδαφος εξηρημένη εργασία υπό τους όρους του άρθρου 2 Α.Ν. 1846/51, υπάγονται, υποχρεωτικώς και αυτοδικαίως στην ασφάλιση του Ι.Κ.Α., τούτο δε ανεξαρτήτως του αν ο παρέχων εξηρημένη εργασία αλλοδαπός έχει εφοδιαστεί με την προβλεπόμενη από τις διατάξεις του Ν. 4310/29 άδεια εργασίας, αφού η έλλειψη της άδειας αυτής συνεπάγεται μεν την επιβολή κυρώσεων στον εργοδότη και στον αλλοδαπό, δεν επιδρά όμως επί του κύρους της ασφαλιστικής σχέσεως με το Ι.Κ.Α.».

¹⁷⁴ ΤριμδιολικΠρωτ. Θεσσαλονίκης 3789/1997, ΑρχΝ, 1999, σελ. 743.

άδειας παραμονής ή δεν είναι σε θέση να αποδείξει ότι παραμένει νόμιμα στην Ελλάδα, διότι παραβιάζει τις αρχές της χρηστής διοικήσεως, από τις οποίες επιβάλλεται ο σεβασμός των πραγματικών καταστάσεων που δημιουργήθηκαν με την ανοχή και τη σύμπραξη της διοικήσεως».

Από τη στιγμή που η διοίκηση αντιμετωπίζει τους αλλοδαπούς ως φορείς υποχρεώσεων (υποχρεωτική και αυτοδίκαιη υπαγωγή στην ασφάλιση, παρακράτηση εισφορών), αυτοί έχουν ήδη ενταχθεί στο νομικό σύστημα της χώρας ως υποκείμενα δικαίου με συγκεκριμένες υποχρεώσεις, και επομένως οφείλει να τους αναγνωρίσει και ως φορείς δικαιωμάτων¹⁷⁵. Όπως έχει επισημανθεί και στη νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων, άρνηση παροχής έννομης προστασίας σε αλλοδαπούς για μόνο τον λόγο ότι δεν διαθέτουν νόμιμο τίτλο παραμονής *«[...] θα οδηγούσε σε λύσεις ανεπιεικείς που αντιβαίνουν στις αρχές του ανθρωπισμού και των περί ατομικών δικαιωμάτων διεθνών συμβάσεων (σχετικά άρθρα 1, 6, 14 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για τα δικαιώματα του ανθρώπου, γνωστής ως Συμβάσεως της Ρώμης κλπ.) και επάγονται ανεπίτρεπτες διακρίσεις που προσβάλλουν βασικά ατομικά δικαιώματα, ενώ θα εξέθετε σε εύλογη κριτική την πολιτεία, η οποία κατά το πλείστον από τη μια πλευρά τουλάχιστον ανέχεται την παραμονή στην Ελλάδα και εργασία αλλοδαπών [...], ο δε κύριος κρατικός φορέας ασφαλίσεως των εργαζομένων, δηλ. το ΙΚΑ, καλύπτει ασφαλιστικώς την παροχή στην Ελλάδα εργασίας και των αλλοδαπών αδιακρίτως (δηλαδή και των νομίμως και των παρανόμως εισερχομένων και εργαζομένων στη χώρα) και εισπράττει μάλιστα από αυτούς (παρεκτός των εργοδοτικών) και εργατικές εισφορές. Από την άλλη δε πλευρά όταν ο «ουτωσί» εργαζόμενος υποστεί σε βάρος του αδίκημα και από αυτό ζημία, αρνείται να του παράσχει την στους λοιπούς ζημιουμένους οφειλομένη έννομη προστασία με το πρόσχημα της μη συνδρομής κάποιων τυπικών, ως άνω (άδεια εργασίας κλπ.), προϋποθέσεων [...].»¹⁷⁶.*

Σύμφωνα με την παραπάνω νομολογία, εφόσον οι ασφαλιστικοί οργανισμοί και ο ΟΑΕΔ υπάγουν στην ασφάλιση και εισπράττουν ασφαλιστικές εισφορές από αλλοδαπούς που είτε βρίσκονται σε αμφισβητούμενο νομικό καθεστώς είτε εργάζονται παράνομα χωρίς νόμιμη άδεια εργασίας, δεν νομιμοποιούνται, όταν επέρχεται ο ασφαλιστικός κίνδυνος (στην προκειμένη περίπτωση η ανεργία), να μην

¹⁷⁵ Γ. Κατρούγκαλου, *Το Κοινωνικό Κράτος της Μεταβιομηχανικής Εποχής, Θεσμοί Παροχικής Διοίκησης και Κοινωνικά Δικαιώματα στο Σύγχρονο Κόσμο*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σελ. 631.

¹⁷⁶ ΕφΑθ. 4818/2000, ΝοΒ, 2002, σελ. 1110, ΕφΑθ. 522/2005, Δικαιοσύνη, 2005, σελ. 1720 και στην ίδια κατεύθυνση ΑΠ (ολομέλεια) 3/2004, ΕΕργΔ, 2004, σελ. 781.

παρέχουν στους αλλοδαπούς την ασφαλιστική προστασία που παρέχουν στους λοιπούς ημεδαπούς εργαζομένους και να απαιτούν δικαιολογητικά επιτήρησης και ελέγχου των παράνομων αλλοδαπών, αρμοδιότητας άλλων δημόσιων αρχών¹⁷⁷.

Η τακτική αυτή οδηγεί σε περαιτέρω συρρίκνωση της κοινωνικής προστασίας των αλλοδαπών και εισάγει σοβαρή αρνητική διάκριση στην άσκηση των ασφαλιστικών δικαιωμάτων μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών εργαζομένων έναντι του κινδύνου της ανεργίας. Στη θεωρία του συνταγματικού δικαίου επικρατεί η άποψη, ότι η αρχή της ισότητας του άρθρου 4 παράγρ. 1 καθώς και οι κοινωνικές αξιώσεις του άρθρου 21 του Συντάγματος αναγνωρίζονται κατ' αρχήν μόνο στους Έλληνες πολίτες και όχι στους αλλοδαπούς¹⁷⁸. Όμως, ακόμα και αν δεχθεί κανείς τον περιορισμό αυτό, το άρθρο 21 Σ αναφέρεται στους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας, της προστασίας της οικογένειας, της υγείας, της κατοικίας, της προστασίας των ΑμεΑ και όχι στα δικαιώματα εργασίας και κοινωνικής ασφάλισης, τα οποία κατοχυρώνονται από το άρθρο 22 Σ. Το δικαίωμα σε παροχές ανεργίας και ιδίως το δικαίωμα στην παροχή τακτικής επιδότησης αποτελεί ασφαλιστικό και όχι προνοιακό δικαίωμα. Από τον συνδυασμό των διατάξεων περί της ίσης μεταχείρισης των εργαζομένων του άρθρου 22, παράγρ. 1., εδ. β, και του δικαιώματος κοινωνικής ασφάλισης άρθρου 22, παράγρ. 5 του Συντάγματος με τις διατάξεις του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (άρθρα 18 και 19), της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών του 1950, μπορεί να συναχθεί μια αρχή μη διάκρισης των αλλοδαπών έναντι των Ελλήνων υπηκόων, όχι μόνο σε σχέση με τα ατομικά δικαιώματα και ελευθερίες, αλλά και σε σχέση με την απόλαυση των

¹⁷⁷ Ο ΟΑΕΔ και οι ασφαλιστικοί οργανισμοί επικαλούνται την αμφίβολης συνταγματικότητας διάταξη του άρθρου 31, παράγρ.2, του Ν. 1975/1991, η οποία επαναλαμβάνεται τόσο στον Ν. 2910/2001 άρθρο 51, παράγρ. 1 όσο και στον Ν. 3386/2005 άρθρο 84 παράγρ. 1, σύμφωνα με την οποία «*οι δημόσιες υπηρεσίες, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι οργανισμοί και επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας και οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης υποχρεούνται να μην παρέχουν τις υπηρεσίες τους σε υπηκόους τρίτης χώρας, οι οποίοι δεν έχουν διαβατήριο ή άλλο ταξιδιωτικό έγγραφο που αναγνωρίζεται από διεθνείς συμβάσεις, θεώρηση εισόδου ή άδεια διαμονής και γενικά δεν αποδεικνύουν ότι έχουν εισέλθει και διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα*». Η διάταξη αυτή αποτελεί πρόσφορο πεδίο εκμετάλλευσης των αλλοδαπών εργαζομένων, όχι μόνο από τους ιδιώτες αλλά και από το ελληνικό δημόσιο.

¹⁷⁸ Π. Δαγτόγλου, *Ατομικά Δικαιώματα*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991, σελ. 87. Επίσης, Κ. Χρυσόγονου, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002, σελ. 126. Αντίθετος ο Α. Μάνεσης στην εισαγωγή του βιβλίου του Γ. Κατρούγκαλου, ό.π., υποσημ. 70, ο οποίος υποστηρίζει ότι «*υποκείμενα των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι όλοι οι άνθρωποι, οι διαβιούντες σε ορισμένη χώρα ή πάντως όλα τα πρόσωπα αδιακρίτως που ανήκουν σε κάποια ειδικά προστατευόμενη κατηγορία, και όχι μόνον οι πολίτες της, εκτός από τις περιπτώσεις όπου το Σύνταγμα επιφυλάσσει ρητά την άσκηση του δικαιώματος αποκλειστικά στους Έλληνες*».

εργασιακών και κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων¹⁷⁹. Η υιοθέτηση της Οδηγίας 2003/109/EK του Συμβουλίου σχετικά με το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες¹⁸⁰, η οποία ενσωματώθηκε πρόσφατα στη χώρα μας με το Π.Δ. 150/2006, ενισχύει την εμπέδωση της αρχής.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει ότι τα ασφαλιστικά όργανα του ΙΚΑ, αλλά και του ΟΑΕΔ, δεν δεσμεύονται από τον χαρακτηρισμό της εργασίας για την οποία εκδίδεται η διοικητική άδεια διαμονής, ούτε γενικότερα από την κατηγορία άδειας διαμονής, αλλά κατά δέσμια αρμοδιότητα εξετάζουν τα πραγματικά στοιχεία της απασχόλησης του αλλοδαπού εργαζομένου, προκειμένου να προβούν στην υπαγωγή στην ασφάλιση, ανεξάρτητα από τον χαρακτηρισμό της σχέσης εργασίας που έδωσαν τα αντισυμβαλλόμενα μέρη ή άλλα διοικητικά όργανα πλην των ασφαλιστικών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει την ανάγκη ενσωμάτωσης στη διοικητική πρακτική του ΟΑΕΔ της πρόσφατης νομολογίας των εθνικών δικαστηρίων ως προς τα ασφαλιστικά δικαιώματα των μη νόμιμα διαμενόντων αλλοδαπών. Σύμφωνα με αυτήν θα αντέβαινε στην αρχή της χρηστής διοίκησης, της επιείκειας και του ανθρωπισμού καθώς και στις διατάξεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ο κύριος κρατικός φορέας ασφάλισης (ΙΚΑ) να υπάγει μεν στην ασφάλιση και να εισπράττει ανεπιφύλακτα κατά τη διάρκεια της ασφάλισης (παρεκτός των εργοδοτικών) και εργατικές εισφορές από τον αλλοδαπό εργαζόμενο, κατά τη στιγμή επέλευσης του ασφαλιστικού κινδύνου όμως να αρνείται να καταβάλει στον αλλοδαπό την προβλεπόμενη για τους λοιπούς εργαζομένους οφειλόμενη κοινωνική προστασία, με το πρόσχημα ότι ο αλλοδαπός εργαζόμενος δεν είναι κάτοχος άδειας διαμονής ή δεν είναι σε θέση να αποδείξει ότι παραμένει νόμιμα στην Ελλάδα.

ΙΙ. Η προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων κατά την ΕΣΔΑ. Τέλος, επισημαίνεται ότι κατά πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), στην προστασία της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των

¹⁷⁹ Ι. Ληξουριώτη, *Το νομικό καθεστώς του μετανάστη μισθωτού στην Ελλάδα. Εργασιακή και Κοινωνικοασφαλιστική θέση των μη κοινοτικών μεταναστών αλλοδαπών εργαζομένων*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σελ. 305.

¹⁸⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 11, παράγρ. 1, εδ. δ' της Οδηγίας: «Ο επί μακρόν διαμένων απολαύει ίσης μεταχείρισης με τους ημεδαπούς όσον αφορά: την κοινωνική ασφάλιση, την κοινωνική αρωγή και την κοινωνική προστασία, όπως ορίζονται από το εθνικό δίκαιο».

Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ)¹⁸¹, περιλαμβάνονται, εκτός από την ιδιωτικού δικαίου περιουσία, εμπράγματα και ενοχική, και δικαιώματα διοικητικού δικαίου με περιουσιακό χαρακτήρα, όπως είναι οι επαρκώς θεμελιωμένες απαιτήσεις για συνταξιοδοτικές και εν γένει κοινωνικοασφαλιστικές παροχές¹⁸². Έτσι, το δικαστήριο έχει κρίνει ότι υπό ορισμένες προϋποθέσεις οι υποχρεωτικές ασφαλιστικές εισφορές προς τους ασφαλιστικούς οργανισμούς μπορούν να δημιουργήσουν ένα περιουσιακό δικαίωμα επί ενός μέρους της περιουσίας του ασφαλιστικού οργανισμού, δικαίωμα το οποίο ενδέχεται να προσβληθεί από τον τρόπο λειτουργίας του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης¹⁸³. Προστατεύονται, δηλαδή, ως ιδιοκτησιακά δικαιώματα και οι αξιώσεις προς οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης για καταβολή κοινωνικοασφαλιστικών παροχών, όταν αυτές συνδέονται με προηγούμενη καταβολή εισφορών του ασφαλισμένου ενόψει της καταβολής παροχών.

Στην απόφαση Gayguzuz κατά Αυστρίας¹⁸⁴, το Δικαστήριο θεώρησε ότι το δικαίωμα απολήψεως ασφαλιστικών παροχών ανάγκης, μετά την εξάντληση του επιδόματος ανεργίας, έχει ιδιοκτησιακό χαρακτήρα, κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, εκ μόνου του λόγου ότι το δικαίωμα τούτο είναι «συνδεδεμένο με την πληρωμή εισφορών στο ταμείο ασφαλίσεως ανεργίας». Το Δικαστήριο έκρινε ότι «το βοήθημα επείγουσας ανάγκης παρείχετο στα πρόσωπα που

¹⁸¹ «Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθῇ της ιδιοκτησίας αυτού, εἰ μὴ δια λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπομένους υπό του νόμου και των γενικῶν αρχῶν του διεθνούς δικαίου ὅρους. Αἱ προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουσι το δικαίωμα παντός Κράτους, ὅπως θέσῃ ἐν ἰσχύϊ νόμους, οὓς θέλει κρίνει αναγκαίον προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθῶν, συμφώνως προς το δημόσιον συμφέρον ἢ προς εξασφάλισιν της καταβολῆς φόρων ἢ ἄλλων εισφορῶν ἢ προστίμων».

¹⁸² ΕΣ 674/2002: «[...] Με τη διάταξη αυτή θεσπίζεται, κατ' αρχήν, γενικός και απόλυτος κανόνας, σύμφωνα με τον οποίο κατοχυρώνεται ο σεβασμός της περιουσίας του προσώπου, το οποίο μπορεί να τη στερηθεί μόνο για λόγους δημόσιας ωφέλειας. Στην έννοια της περιουσίας περιλαμβάνονται όχι μόνο τα εμπράγματα δικαιώματα, αλλά και όλα τα δικαιώματα "περιουσιακής φύσεως" και τα κεκτημένα "οικονομικά συμφέροντα". Καλύπτονται έτσι και τα ενοχικής φύσεως περιουσιακά δικαιώματα και ειδικότερα απαιτήσεις που απορρέουν από έννομες σχέσεις του δημόσιου 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 (βλ. ενδεικτικά την απόφαση ΣΤΡΑΝ και Στρατής Ανδρεάδης κατά Ελλάδος της 9.12.1995 από την πάγια νομολογία του Ε.Δ.Δ.Α., Πρακτικά 10ης Γεν. Συνεδρ. Ολομ. Ε.Σ. της 24.2.1999, Ολομ. ΑΠ 40/1998). Τέτοιες είναι και οι ήδη γεννημένες κατά το νόμο και ως προς το απαιτητό αυτών επαρκώς θεμελιωμένες απαιτήσεις για συνταξιοδοτικές και εν γένει κοινωνικοασφαλιστικές παροχές (Ε.Δ.Δ.Α.: υποθέσεις Αντωνακοπούλου κ.ά. κατά Ελλάδος της 14.12.1999, Γεωργιάδης κατά Ελλάδος της 28.3.2000, Ολομ. Ε.Σ. 2274/1997, ΣΤΕ 3739/1999)».

¹⁸³ Ι. Πετρόγλου, «Η έννοια της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», ΕΔΚΑ, 1995, σελ. 514.

¹⁸⁴ Βλ. παραπάνω, Β.1.α.ι.α.

είχαν εξαντλήσει τα δικαιώματά τους για είσπραξη παροχών ανεργίας και που πληρούσαν τις λοιπές νόμιμες απαιτήσεις που εξαγγέλλονται στο άρθρο 33 του νομοθετήματος περί ασφαλίσεως κατά της ανεργίας. Το δικαίωμα παροχής αυτής της κοινωνικής παροχής είναι λοιπόν συνδεδεμένο με την πληρωμή εισφορών στο ταμείο ασφαλίσεως ανεργίας. Εκ τούτου έπεται ότι η μη πληρωμή αυτών των εισφορών αποκλείει κάθε δικαίωμα για την παροχή του βοηθήματος επείγουσας ανάγκης. Εν προκειμένω, ουδείς ισχυρίζεται ότι ο προσφεύγων δεν πληρούσε αυτήν την προϋπόθεση. Η άρνηση παροχής σε αυτόν της εν λόγω κοινωνικής παροχής στηριζόταν αποκλειστικά επί της διαπιστώσεως ότι δεν κατείχε την αυστριακή υπηκοότητα και δεν κατετάσσετο μεταξύ των προσώπων που πληρούσαν αυτόν τον όρο. Το Δικαστήριο εκτιμά ότι στο βοήθημα επείγουσας ανάγκης -στο μέτρο που προβλέπεται από την εφαρμοζόμενη νομοθεσία- είναι ένα περιουσιακό δικαίωμα κατά την έννοια του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου»¹⁸⁵.

Επομένως, σύμφωνα με το άρθρο 1: α) καθένας δικαιούται σεβασμού στην απόλαυση της περιουσίας του, β) την οποία δε μπορεί να στερηθεί παρά μόνο για λόγους «δημοσίας ωφέλειας», γ) τα συμβαλλόμενα κράτη μπορούν να θέτουν κανόνες που είναι αναγκαίοι για τη ρύθμιση της χρήσης της περιουσίας κατά το γενικό συμφέρον. Σε κάθε περίπτωση επέμβασης στην περιουσία, ανακύπτει η υποχρεωτική αναζήτηση «μιας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος της κοινωνίας και της προστασίας των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων». Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να εξασφαλίζεται η αναλογικότητα μεταξύ των μέτρων που λαμβάνονται και του σκοπού που επιδιώκεται.

Όταν η απόλαυση των δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης των αλλοδαπών εξαρτάται από την πλήρωση προϋποθέσεων σχετικών με την παραμονή και παροχή εργασίας στη χώρα, πρέπει να τηρείται η δίκαιη ισορροπία μεταξύ γενικού συμφέροντος και προστασίας του ατομικού δικαιώματος και να μην παραβιάζεται η αναλογικότητα μεταξύ των μέσων που χρησιμοποιούνται και του σκοπού στον οποίο αποβλέπουν. Στις παραπάνω υποθέσεις, η αποστέρηση των αλλοδαπών εργαζομένων από γεγεννημένα ασφαλιστικά δικαιώματα δεν τελεί σε σχέση εύλογης αναλογίας με τον σκοπό που επιδιώκει, εν προκειμένω με την αποτροπή της παράνομης διαμονής και εργασίας μεταναστών στην Ελλάδα¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Ι. Σαρμά, *Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και της Επιτροπής*, εκδ. Αντ. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σελ. 463.

¹⁸⁶ Για τη συμπερίληψη των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών στην προστασία του άρθρου 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ βλ. και Πορίσματα ΣτΠ.: 11866/2003/24.11.2005 και 16733.4/02/28.6.2004

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει την ανάγκη ενσωμάτωσης στη διοικητική πρακτική του ΟΑΕΔ της πρόσφατης νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σύμφωνα με την οποία στην προστασία της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) περιλαμβάνονται εκτός από την ιδιωτικού δικαίου περιουσία, εμπράγματα και ενοχική, και δικαιώματα δημοσίου δικαίου με περιουσιακό χαρακτήρα, όπως είναι οι επαρκώς θεμελιωμένες απαιτήσεις για συνταξιοδοτικές και εν γένει κοινωνικοασφαλιστικές παροχές. Σε αυτές, προφανώς, περιλαμβάνονται και οι παροχές ανεργίας.

δ. Η ενεργός αναζήτηση απασχόλησης και η υποχρέωση αποδοχής κατάλληλης εργασίας

I. Η ενεργός αναζήτηση απασχόλησης αποτελεί συστατικό στοιχείο της έννοιας του ανέργου, αφού, όταν δεν συντρέχει η προϋπόθεση αυτή, ο εργαζόμενος που απώλεσε τη θέση εργασίας του φαίνεται να αποσύρεται από τον ενεργό πληθυσμό. Οι ενέργειες, οι οποίες συνιστούν ενεργό αναζήτηση απασχόλησης, αναφέρονται ενδεικτικά στον Κανονισμό 1897/2000 της Επιτροπής της Ε.Ε.¹⁸⁷. Η ενδεικτική απαρίθμηση του Κανονισμού ανταποκρίνεται πράγματι στις συνθήκες που επικρατούν σε γενικές γραμμές στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας.

Ωστόσο, η τάση να ερμηνεύεται η εθνική νομοθεσία περί επιδότησης υπό το πρίσμα του Κανονισμού, μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα στην πράξη, ειδικότερα στο σημείο όπου το κοινοτικό νομοθέτημα αναφέρεται στο ρόλο των δημοσίων

¹⁸⁷ *Επίσημη Εφημερίδα*, L228/18/8.9.2000. Στην παραγρ. 1 του Παραρτήματος αναφέρεται ότι «σε σχέση με αυτά που αναφέρονται στην παράγραφο 1 στοιχείο γ), θεωρούνται ως συγκεκριμένες ενέργειες:

- το γεγονός της επαφής με ένα δημόσιο γραφείο απασχόλησης **με σκοπό την εξεύρεση εργασίας**, ασχέτως του από ποια πλευρά προήλθε η πρωτοβουλία (η ανανέωση της εγγραφής για καθαρά διοικητικούς λόγους δεν αποτελεί ενεργή πράξη),
- το γεγονός της επαφής με ιδιωτικό γραφείο (πρακτορείο προσωρινής εργασίας, επιχείρηση που ειδικεύεται στις προσλήψεις, κ.λπ.) με σκοπό την εξεύρεση εργασίας,
- η αποστολή αίτησης πρόσληψης απευθείας σε εργοδότες,
- οι έρευνες μέσω γνωριμιών, μέσω συνδικάτων, κ.λπ.,
- η δημοσίευση αγγελιών σε εφημερίδες ή η απάντηση σε αγγελίες,
- η μελέτη των προσφορών θέσεων απασχόλησης,
- η συμμετοχή σε δοκιμασία, σε διαγωνισμό ή σε συνέντευξη στο πλαίσιο διαδικασίας πρόσληψης,
- η αναζήτηση γηπέδων, κτιρίων ή υλικού,
- οι ενέργειες για την εξασφάλιση επαγγελματικών αδειών, άλλων αδειών ή χρηματοδοτικών πόρων».

υπηρεσιών απασχόλησης και ασφάλισης ανεργίας. Σύμφωνα με το άρθρο 1 στοιχείο γ' του Παραρτήματος του Κανονισμού, *«το γεγονός της επαφής με ένα δημόσιο γραφείο απασχόλησης με σκοπό την εξεύρεση εργασίας, ασχέτως του από ποια πλευρά προήλθε η πρωτοβουλία»* αποτελεί πράξη ενεργούς αναζήτησης απασχόλησης, όχι όμως και *«η ανανέωση εγγραφής για καθαρά διοικητικούς λόγους»*. Ενδεχόμενη επίκληση της διάταξης αυτής ή υιοθέτηση ερμηνευτικής κατεύθυνσης ως προς την προϋπόθεση της αναζήτησης απασχόλησης με βάση αυτή τη διάταξη, προϋποθέτει τουλάχιστον την ύπαρξη δραστηρίων δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης, οι οποίες προσφέρουν ουσιαστική υποστήριξη στους άνεργους για εύρεση κατάλληλης απασχόλησης. Μια τέτοια αυστηρή προσέγγιση ως προς την προϋπόθεση της αναζήτησης εργασίας προϋποθέτει επίσης τη λειτουργική διασύνδεση υπηρεσιών ασφάλισης και απασχόλησης, η οποία παραμένει ακόμη ζητούμενο στις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ.

Στην πράξη, η διάταξη περί αναζήτησης απασχόλησης και αποδοχής κατάλληλης εργασίας έχει καταστεί ουσιαστικά ανενεργός, αφού δεν γίνεται έλεγχος για το αν κάποιος άνεργος αναζητεί εργασία σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις. Επίσης, οι υπηρεσίες προώθησης της απασχόλησης του ΟΑΕΔ (ΚΠΑ), που ακολουθούν τη μέθοδο της εξατομικευμένης προσέγγισης, δεν έχουν ακόμη καταστεί αποτελεσματικές ως προς την εξεύρεση κατάλληλης εργασίας για τον συγκεκριμένο άνεργο, έργο το οποίο αποτελεί, τόσο αξιολογικά όσο και ιστορικά, πρωταρχική αποστολή τους.

Η υποχρέωση αποδοχής της προτεινόμενης εργασίας δεν είναι απόλυτη κατά τον νόμο. Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. 1545/85, *«Άνεργος θεωρείται εκείνος που μετά τη λύση ή τη λήξη της εργασιακής σχέσης αναζητεί εργασία, αποδέχεται να απασχοληθεί σε εργασία που του προσφέρεται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΟΑΕΔ στον ευρύτερο επαγγελματικό του κλάδο ή δέχεται να παρακολουθήσει προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης ή μετεκπαίδευσης και γενικά επωφελείται από κάθε περίπτωση δυνατότητας για απασχόληση»*. Σύμφωνα δε με το άρθρο 7 του ίδιου νόμου, *«1. Ο άνεργος που δεν αποδέχεται να απασχοληθεί σε εργασία που του προσφέρεται στον ευρύτερο επαγγελματικό του κλάδο ή δεν δέχεται να παρακολουθήσει προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης του ΟΑΕΔ ή άλλων φορέων που συνεργάζονται με τον ΟΑΕΔ για την ταχύρρυθμη κατάρτιση του εργατικού δυναμικού χάνει την αξίωση για επιδότηση. Ως εργασία στον ευρύτερο επαγγελματικό κλάδο θεωρείται εκείνη που εμπίπτει στην ομάδα επαγγελμάτων ή ειδικοτήτων ή εργασιών που ανάγονται στην τελευταία απασχόληση ή στην*

επαγγελματική κατάρτιση, γνώση ή εμπειρία του ασφαλισμένου». Περαιτέρω, εξακολουθεί να ισχύει η διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 15 του ν.δ. 2961/1954, σύμφωνα με την οποία «Η απασχόλησις δύναται ν'απαιτηθή παρά του ανέργου, εάν οι σωματικά και πνευματικά αυτού ικανότητες είναι ανάλογοι προς ταύτην εάν η υγεία και το ήθος του δεν διατρέχωσι κίνδυνον, εάν η αντιμισθία είναι εύλογος και εάν η απασχόλησις δεν δυσχεραίνει την μελλοντικήν αυτού εξέλιξιν. Η τελευταία περίπτωσις δεν λαμβάνεται υπ'όψιν, εάν ο άνεργος επεδότηθη συνεχώς επί οκτώ εβδομάδας και δεν υφίσταται πρόβλεψις δια το προσεχές μέλλον ν'απασχοληθή εις το επάγγελμά του. [...]».

II. Από την εφαρμογή των παραπάνω διατάξεων ειδικότερο ζήτημα έχει προκύψει όσον αφορά τον χαρακτηρισμό μιας απασχόλησης ως κατάλληλης, όταν η απασχόληση αυτή δεν είναι πλήρης. Το ζήτημα απασχόλησε την Αρχή με αφορμή την αναστολή της τακτικής επιδότησης ανέργου, ο οποίος κατά την εαρινή και θερινή περίοδο απασχολείται κάθε χρόνο σε ξενοδοχειακή επιχείρηση (εποχιακή), με την ειδικότητα του μάγειρα, και κατά τους χειμερινούς μήνες εργάζεται μόνο τα σαββατοκύριακα σε εστιατόρια της Αττικής, δηλαδή για διάρκεια που δεν υπερβαίνει ποτέ τις 8 ημέρες τον μήνα. Θεωρώντας ότι η απασχόληση αυτή συνιστά «κατάλληλη απασχόληση» υπό την έννοια του νόμου και ότι αίρει την κατάσταση ανεργίας του ενδιαφερομένου, ο ΟΑΕΔ προβαίνει κάθε χρόνο σε αναστολή της επιδότησής του (15139/06).

Το ζήτημα της αναστολής επιδότησης ανεργίας σε περίπτωση ανάληψης μειωμένης απασχόλησης συνδέεται και με το θέμα της αποδοχής από το νομοθέτη της συνέχισης της επιδότησης ασφαλισμένων οι οποίοι εργάζονται παράλληλα πολύ περιορισμένα. Εάν οποιαδήποτε μισθωτή απασχόληση θεωρηθεί «κατάλληλη», άνεργος που αποδέχεται ακόμα και μια εξαιρετικά περιορισμένη μισθωτή απασχόληση θεωρείται ότι χάνει πλέον την ιδιότητα του ανέργου και συνεπώς αναστέλλεται η επιδότησή του, σε αντίθεση με τον άνεργο που ασκεί περιορισμένα μη μισθωτή δραστηριότητα¹⁸⁸. Μία τέτοια προσέγγιση, εκτός της προφανούς και αδικαιολόγητης ανισότητας που συνεπάγεται, θα αποθάρρυνε τους επιδοτούμενους άνεργους από την προσπάθεια επανένταξης στην αγορά εργασίας (έστω και αν η περιορισμένης διάρκειας απασχόληση δεν εξασφαλίζει την επανένταξη αυτή), οδηγώντας τους σε πλήρη απομάκρυνση από τον κόσμο της εργασίας. Επίσης, η προσέγγιση αυτή οδηγεί στην πράξη στην αύξηση της αδήλωτης εργασίας, με κύρια συνέπεια την

¹⁸⁸ Βλ. παραπάνω, Α.2.β.ι. σχετικά με τους άνεργους που έχουν εισοδήματα από ελεύθερο επάγγελμα.

εισφοροδιαφυγή.

Ανεξαρτήτως αποτελεσματικότητας των υιοθετούμενων μέτρων, ο νομοθέτης κινείται σε αντιδιαμετρικά αντίθετη κατεύθυνση. Επιχειρώντας να διευκολύνει την επανένταξη των μακροχρονίως ανέργων στην απασχόληση, ο νομοθέτης αποδέχεται την ταυτόχρονη εργασία και καταβολή παροχών και υιοθετεί τη διάταξη του άρθρου 8 του ν. 2874/2000, με την οποία προβλέπεται «κίνητρο επανένταξης μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας». Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 8, *«σε μακροχρόνια ανέργους, που προσλαμβάνονται με σύμβαση μερικής απασχόλησης τουλάχιστον τεσσάρων (4) ωρών ημερησίως, χορηγείται από τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.), ως κίνητρο επανένταξης στην ενεργό απασχόληση, μηνιαία οικονομική ενίσχυση ύψους τριάντα χιλιάδων (30.000) δραχμών κατά τη διάρκεια της σχέσης εργασίας με ανώτατο όριο τους δώδεκα (12) μήνες»*.

Πέραν της ευθείας ρύθμισης του θέματος για την ιδιαίτερα ευάλωτη κατηγορία των μακροχρονίως ανέργων, το ζήτημα της χορήγησης παροχών ανεργίας ενώ ο ασφαλισμένος απασχολείται με μειωμένο χρόνο εργασίας (είτε πρόκειται για μειωμένο ωράριο είτε για απασχόληση ορισμένες μόνο ημέρες το μήνα είτε για συνδυασμό των δύο μορφών μειωμένου χρόνου εργασίας), αντιμετωπίζεται μέσω του προσδιορισμού της έννοιας της κατάλληλης απασχόλησης. Έτσι, στο άρθρο 1 του Ν. 3227/2004, με την οποία προβλέπεται η επιδότηση εργοδοτών για την πρόσληψη ή τοποθέτηση σε θέση εργασίας επιδοτούμενου ανέργου, *«με πλήρη ή μερική απασχόληση για όσο χρόνο διαρκεί η επιδότηση ανεργίας»*, ορίζεται ότι, *«η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 7 του Ν. 1545/1985 (ΦΕΚ 91 Α) εφαρμόζεται και στην περίπτωση αυτή, **εφόσον η τοποθέτηση γίνεται για πλήρη απασχόληση***» ((παράγρ. 1, εδ. α', υπογράμμιση δική μας). Συνεπώς, ο νομοθέτης ευθέως αποδέχεται ότι απασχόληση η οποία δεν είναι πλήρης δεν συνιστά «κατάλληλη απασχόληση» υπό την έννοια της παρ. 1 του άρθρου 7 του ν. 1545/1985, δηλαδή ότι μη αποδοχή της από τον άνεργο δεν μπορεί να έχει ως συνέπεια τη στέρηση του επιδόματος ανεργίας.

Με τη διοικητική του πρακτική, καθώς και με τις εγκυκλίους που έχει εκδώσει, ο ΟΑΕΔ αποδέχεται υπό προϋποθέσεις τη συνέχιση της επιδότησης σε περίπτωση μειωμένης απασχόλησης των επιδοτούμενων ανέργων, θεωρώντας ότι η μειωμένη αυτή απασχόληση δεν είναι πάντα «κατάλληλη» κατά την έννοια του άρθρου 7 παράγρ. 1 του Ν. 1545/1985. Το κριτήριο όμως της «καταλληλότητας» δεν αντιμετωπίζεται με τρόπο ενιαίο από τις σχετικές εγκυκλίους με αποτέλεσμα την

ανασφάλεια δικαίου.

Ερμηνεύοντας τις διατάξεις των άρθρων 3 και 7 του ν. 1545/85, η Διοίκηση του ΟΑΕΔ έχει εκδώσει τις υπ' αρ. 103160/28.02.1991 και 113466/19.09.1991 εγκυκλίους, οι οποίες, παρά τον διαφορετικό τίτλο της κάθε μίας («τακτική επιδότηση και θέση εργασίας μερικής απασχόλησης» και «σποραδική απασχόληση» αντίστοιχα), αφορούν αμφότερες την αναστολή της επιδότησης σε περίπτωση μειωμένης απασχόλησης με άξονα την έννοια της «κατάλληλης απασχόλησης» κατά τις προαναφερόμενες διατάξεις. Ας σημειωθεί ότι και οι δύο εγκύκλιοι εκδόθηκαν μετά την θέση σε ισχύ των διατάξεων των άρθρων 38 και 39 του ν. 1892/1990 σχετικά με την μερική απασχόληση.

Προσδιορίζοντας την έννοια της κατάλληλης απασχόλησης βάσει της διάρκειάς της, η δεύτερη, μεταγενέστερη εγκύκλιος αναφέρει ότι *«κατάλληλη θεωρείται η απασχόληση που, πλην των άλλων είναι ικανή να καλύψει το ήμισυ τουλάχιστον της πλήρους απασχόλησης διατάξεις, περιλαμβάνει είκοσι πέντε (25) ημέρες εργασίας (sic). Με βάση τα παραπάνω, ο απασχολούμενος περισσότερο από 3 μέρες την εβδομάδα ή συνολικά περισσότερο από δώδεκα (12) κατά μήνα (δηλ. από 13 και πλέον), δεν θεωρείται άνεργος και συνεπώς σε περίπτωση που συντρέχει τέτοια απασχόληση κατά τη διάρκεια της λόγω ανεργίας επιδότησής του θα επέρχεται αναστολή αυτής και δεν θα καταβάλλεται επίδομα ανεργίας, τόσο για τις μέρες που εργάστηκε όσο και για εκείνες που δεν εργάστηκε. [...] Αντίθετα στην περίπτωση που η απασχόληση του επιδοτούμενου ανέργου δεν υπερβαίνει τις τρεις ημέρες κάθε εβδομάδα και συνολικά τις δώδεκα (12) κατά μήνα, θα τύχει εφαρμογής η σχετική με τη σποραδική απασχόληση διαδικασία, δηλ. δεν θα καταβάλλεται επίδομα για τις ημέρες εργασίας του μισθωτού, χωρίς να εκδίδονται αλληπάλληλες πράξεις αναστολής και συνέχισης της επιδότησης [...]»*.

Η πρώτη εγκύκλιος, υπογραμμίζει το *«ενδιαφέρον [...] για την ενίσχυση του θεσμού της μερικής απασχόλησης»* και αναφέρει ότι *«πρέπει στο εξής να θεωρείται ως κατάλληλη απασχόληση για τον επιδοτούμενο άνεργο (και) η θέση μερικής απασχόλησης, που κατά τα λοιπά συγκεντρώνει τα γνωρίσματα που θέτει η διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 15 του ν.δ. 2961/1954 (π.χ. δε θέτει σε κίνδυνο της υγείας του μισθωτού). Τονίζεται ιδιαίτερα ότι, στην περίπτωση που ο εργαζόμενος σε θέση μερικής απασχόλησης αμείβεται με ποσό μικρότερο απ' αυτό που λάμβανε ως επιδοτούμενος άνεργος, η Υπηρεσία Παροχών θα καλύπτει την προκύπτουσα ανά μήνα διαφορά με την έκδοση εντάλματος πληρωμής»*.

Ο συντάκτης των δύο εγκυκλίων χρησιμοποιεί διαφορετικά κριτήρια για τον

χαρακτηρισμό μιας μειωμένης απασχόλησης ως κατάλληλης: στην πρώτη εγκύκλιο (103160/28.02.1991) υιοθετεί το κριτήριο του *εισοδήματος* που εξασφαλίζεται από την απασχόληση (ποσό μεγαλύτερο απ' αυτό που λάμβανε ο ενδιαφερόμενος ως επιδοτούμενος άνεργος), ενώ στη δεύτερη (113466/19.09.1991) το κριτήριο της *διάρκειας* της μειωμένης απασχόλησης (διάρκεια μεγαλύτερη από 3 ημέρες την εβδομάδα ή συνολικά μεγαλύτερη από δώδεκα (12) κατά μήνα (δηλ. από 13 και πλέον)).

Η απόκλιση κριτηρίων μεταξύ των δύο εγκυκλίων είναι αδικαιολόγητη: το πεδίο εφαρμογής των δύο εγκυκλίων είναι κοινό, δεδομένου ότι και στις δύο περιπτώσεις πρόκειται περί μειωμένης απασχόλησης και ότι ο νομοθέτης δεν χρησιμοποιεί την έννοια της σποραδικής απασχόλησης, αντιδιαστέλλοντάς την μάλιστα με την μερική. Προκειμένου να αποκατασταθεί η ασφάλεια δικαίου στις περιπτώσεις μειωμένης απασχόλησης επιδοτούμενων ανέργων είναι απαραίτητη η υιοθέτηση νέας ερμηνευτικής εγκυκλίου, η οποία θα λαμβάνει υπ' όψιν όλες τις σχετικές διατάξεις.

Ας σημειωθεί ότι οι διατάξεις του άρθρου 38 του Ν. 1892/1990 ορίζουν την μερική απασχόληση ως απασχόληση *«για ορισμένο ή αόριστο χρόνο, ημερήσια ή εβδομαδιαία ή δεκαπενθήμερη ή μηνιαία εργασία, η οποία θα είναι μικρότερης διάρκειας από την κανονική (μερική απασχόληση)»*. Συνεπώς, προκειμένου να χαρακτηρίσει την απασχόληση ως μερική ο νομοθέτης αρκείται στη συμβατική πρόβλεψη μικρότερης διάρκειας από την πλήρη απασχόληση, ανεξαρτήτως αριθμού ωρών εργασίας ανά ημέρα ή ημερών εργασίας ανά μήνα και ανεξαρτήτως εισοδήματος που εξασφαλίζεται από την απασχόληση. Ο νομοθετικός ορισμός της μερικής απασχόλησης στο εργατικό δίκαιο αναφέρεται ευθέως στη διάρκεια της απασχόλησης και όχι στον καταβαλλόμενο μισθό.

Εκτός όμως του νομοθετικού ορισμού της μερικής απασχόλησης εν αναφορά με τη διάρκεια και όχι με τον μισθό, ορισμού που διέπει κατ' αρχήν την ιδιωτικού δικαίου έννομη σχέση μεταξύ εργοδότη και εργαζομένου, και οι διατάξεις των άρθρων 8 του Ν. 2874/2000 και 1 του Ν. 3227/2004 αναφέρονται στη διάρκεια της απασχόλησης και όχι στο εισόδημα που εξασφαλίζεται από αυτήν. Στην πρώτη μάλιστα διάταξη, το κατώτατο όριο των τεσσάρων ωρών ημερησίως (δηλαδή τουλάχιστον το ήμισυ της πλήρους απασχόλησης), το οποίο απαιτείται για τη χορήγηση της οικονομικής ενίσχυσης, δεν έχει επιλεγεί τυχαία. Πράγματι, απασχόληση μικρότερης διάρκειας θεωρείται ότι δεν παρέχει εχέγγυα επανένταξης των ανέργων στην αγορά εργασίας. Από την υιοθέτηση του ορίου αυτού μπορεί

κανείς να συνάγει ότι απασχόληση μικρότερης διάρκειας από το ήμισυ της πλήρους προσεγγίζει περισσότερο την κατάσταση της ανεργίας παρά της απασχόλησης. Και στην περίπτωση αυτή, ο νομοθέτης δεν υιοθετεί το κριτήριο του εισοδήματος, αλλά το κριτήριο της διάρκειας της απασχόλησης. Βέβαια, το εισοδηματικό κριτήριο επανεισάγεται από τον νομοθέτη της υπουργικής απόφασης υπ' αριθ. 30284/2001 (ΦΕΚ Β' 349/30.3.2001), με την παρ. 2 της οποίας περιορίζεται το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 8 του ν. 2874/2000¹⁸⁹. Επισημαίνεται ωστόσο, ότι η οικονομική ενίσχυση των μακροχρονίως ανέργων για την επανένταξη στην αγορά εργασίας, *σε αντίθεση με την τακτική επιδότηση ανεργίας που συνιστά αμιγώς ασφαλιστική παροχή*, μπορεί να χαρακτηριστεί ως σύνθετη παροχή κοινωνικής ασφάλισης, παροχή δηλαδή η οποία συνδυάζει ασφαλιστικά και προνοιακά στοιχεία. Συνεπώς, ως σύνθετη παροχή, η οικονομική ενίσχυση μακροχρονίως ανέργων είναι επιδεκτική εισοδηματικών κριτηρίων, πράγμα που δεν ισχύει για την τακτική επιδότηση ανεργίας, προϋπόθεση της οποίας δεν είναι η ύπαρξη ανάγκης, αλλά η επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου της ανεργίας.

Το ερώτημα που τίθεται στην περίπτωση της μειωμένης απασχόλησης των επιδοτούμενων ανέργων είναι εάν, σε ποιο βαθμό και με βάση ποιο κριτήριο, εφόσον αυτοί απασχολούνται, ο ασφαλιστικός κίνδυνος της ανεργίας εξακολουθεί να συντρέχει. Ο αναμφισβήτητος χαρακτήρας της επιδότησης ανεργίας ως ασφαλιστικής παροχής αποκλείει την προσφυγή σε εισοδηματικά κριτήρια. Υπό το πρίσμα κοινωνικοοικονομικών αλλά και νομικών κριτηρίων, η ανεργία ως κατάσταση δεν χαρακτηρίζεται μόνον από την απώλεια του εισοδήματος (το οποίο υποκαθίσταται εν μέρει από την παροχή του επιδόματος), αλλά και από την απώλεια του συνδέσμου του ανέργου με την εργασία. Συνεπώς, ο ασφαλιστικός κίνδυνος συνεχίζει να συντρέχει όσο ο σύνδεσμος αυτός δεν έχει αποκατασταθεί. Πρόσβαση του ανέργου σε απασχόληση ιδιαίτερα μειωμένη σε σχέση με την πλήρη δεν μπορεί να τον αποκαταστήσει, όχι μόνον γιατί το εισόδημα που εξασφαλίζεται με τον τρόπο αυτό είναι συνήθως πενιχρό, αλλά και γιατί η απασχόληση αυτή θέτει εξ ορισμού τον

¹⁸⁹ Εκτός του εισοδηματικού κριτηρίου, η Υ.Α. εισάγει και άλλους περιορισμούς ως προς τους δικαιούχους της οικονομικής ενίσχυσης, οι οποίοι πρέπει «α) Να έχουν συμπληρώσει το 35ο έτος της ηλικίας τους κατά την ημερομηνία έναρξης της μερικής απασχόλησης β) Το ύψος του ετήσιου οικογενειακού εισοδήματός τους να μην υπερβαίνει το ποσό των τριών εκατομμυρίων (3.000.000) δρχ. και η αξία της ακίνητης περιουσίας της οικογενείας του να μην υπερβαίνει τα δεκαπέντε εκατομμύρια (15.000.000) δρχ. γ) Να απασχολούνται τουλάχιστον τέσσερις (4) ώρες και όχι περισσότερο από έξι (6) ώρες ημερησίως και καθ' όλη τη διάρκεια του μήνα δ) Να μην απασχολούνται σε εποχιακά λειτουργούσα επιχείρηση, όπως η έννοια αυτής καθορίζεται από τις διατάξεις του άρθρου 24 του Ν. 1836/89».

απασχολούμενο σε θέση ευάλωτη. Τα νομοθετικά μέτρα για την ίση μεταχείριση των μερικώς απασχολούμενων υπογραμμίζουν τη διάσταση αυτή της αγοράς εργασίας.

Παρά το γεγονός ότι η επιλογή του κριτηρίου του ημίσεος της πλήρους απασχόλησης (που χρησιμοποιεί η υπ' αρ. 113466/19.09.1991 εγκύκλιος και ο νομοθέτης του άρθρου 8 του ν. 2874/2000), είναι συμβατικό μπορεί, κατά την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη να χρησιμεύσει ως κριτήριο για την συνέχιση της επιδότησης σε όλες τις περιπτώσεις ανέργων που απασχολούνται μειωμένα σύμφωνα με τις οδηγίες της υπ' αρ. 113466/19.09.1991 εγκυκλίου. Υπό το ισχύον νομικό καθεστώς, μέχρι την διευκρίνιση του θέματος με νέα εγκύκλιο, που, κατά την άποψη της Αρχής, πρέπει να εκδοθεί, στις περιπτώσεις αυτές πρέπει να εφαρμόζεται η υπ' αρ. 113466/19.09.1991 εγκύκλιος (περί σποραδικής απασχόλησης) και όχι η υπ' αρ. 103160/28.02.1991.

Ωστόσο, επειδή το ζήτημα της παράλληλης (μειωμένης) απασχόλησης και επιδότησης ανεργίας άπτεται συνολικότερα των πολιτικών απασχόλησης, τόσο ενεργητικών όσο και παθητικών, αλλά και των ισορροπιών του ασφαλιστικού συστήματος, θέματα τα οποία κατ' εξοχήν ανήκουν στην αρμοδιότητα του νομοθέτη, **ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι χρήζει νομοθετικής ρύθμισης. Κατά την άποψη της Αρχής, τρία στοιχεία θα πρέπει να ληφθούν υπόψη: πρώτον, οι επιπτώσεις του πλήρους αποκλεισμού παράλληλης μειωμένης απασχόλησης και επιδότησης ανεργίας στην (επαν)ένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας και στην οικονομική ισορροπία του ασφαλιστικού συστήματος. Δεύτερον, οι ανισότητες μεταχείρισης μεταξύ ανέργων ανάλογα με την φύση της παράλληλα ασκούμενης περιορισμένης δραστηριότητας (μισθωτής και μη μισθωτής) που συνεπάγεται ο αποκλεισμός αυτός. Τρίτον, ο ασφαλιστικός χαρακτήρας της τακτικής επιδότησης, με τον οποίο δεν συμβιβάζονται τα εισοδηματικά κριτήρια.**

2. Προϋποθέσεις άλλων παροχών και μέτρων

Εκτός από την τακτική επιδότηση ανεργίας, το ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλειας προβλέπει μία σειρά παροχών, μέτρων και πλεονεκτημάτων για άτομα που δεν απασχολούνται ενώ είναι ικανά και διαθέσιμα προς εργασία. Η τακτική επιδότηση συνιστά τον κύριο κορμό των παθητικών πολιτικών απασχόλησης. Οι προϋποθέσεις για την χορήγησή της ανταποκρίνονται στον τρόπο με τον οποίο έχει οικοδομηθεί η έννοια του ασφαλιστικού κινδύνου της ανεργίας, χωρίς να λαμβάνονται υπ' όψιν

ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ανέργων μη συνδεδεμένα με τους όρους της προηγούμενης απασχόλησής τους¹⁹⁰. Ωστόσο, η αύξηση της διάρκειας της ανεργίας καθώς και οι αυξημένες δυσκολίες των ανέργων μεγαλύτερης ηλικίας να επανενταχθούν σε θέση απασχόλησης οδήγησαν στην υιοθέτηση πρόσθετων μέτρων για κατηγορίες πληθυσμών που υφίστανται με μεγαλύτερη οξύτητα τις συνέπειες της απώλειας της θέσης εργασίας τους.

Εκτός όμως από την ενίσχυση αυτών των ειδικών κατηγοριών ανέργων με πρόσθετα μέτρα, η παθητική πολιτική απασχόλησης διαφοροποιεί τα εργαλεία της και προς άλλη μία κατεύθυνση, αυτήν της «ενεργοποίησης των δαπανών». Περιορισμένη μορφή αυτής της ενεργοποίησης είναι η μεταφορά πόρων από την επιδότηση των ανέργων στην επιδότηση των εργοδοτών προκειμένου να τους προσλάβουν σε θέσεις εργασίας. Ο νομοθέτης απομακρύνεται έτσι από την αναπλήρωσης του εισοδήματος πλησιάζοντας προς την αποκατάσταση της ίδιας της πηγής του εισοδήματος, της θέσης εργασίας.

Στη συνέχεια εντοπίζονται ορισμένα προβλήματα σχετικά με τις προϋποθέσεις πρόσβασης στα μέτρα αυτά, τα οποία άλλοτε ανάγονται στις νομοθετικές ρυθμίσεις με τις οποίες υιοθετήθηκαν και άλλοτε στην εφαρμογή τους από τη διοίκηση.

α. Επίδομα μακροχρονίως ανέργων

Ο νομοθέτης, κατανοώντας τα αυξημένα προβλήματα που επιφέρει η παράταση της κατάστασης ανεργίας, ιδιαίτερα για τους μεγαλύτερους σε ηλικία ανέργους και τους κινδύνους κοινωνικού αποκλεισμού που εγκυμονεί η μακροχρόνια ανεργία, προέβλεψε με τον Ν. 3016/2002, μία πρόσθετη παροχή ανεργίας, η οποία χορηγείται σε μακροχρόνια ανέργους ηλικίας 45 έως 65 ετών, προϋποθέτει την εξάντληση του δικαιώματος τακτικής επιδότησης και χορηγείται με εισοδηματικά κριτήρια¹⁹¹. Ως προς τη φύση της, η παροχή αυτή είναι ασφαλιστική παροχή¹⁹² που

¹⁹⁰ Τέτοια παράμετρος είναι π.χ. η απασχόληση των ανέργων σε εποχιακές επιχειρήσεις, η οποία λαμβάνεται υπ' όψιν στην τακτική επιδότηση ανεργίας, βλ. παραπάνω Α.2.α.ii.

¹⁹¹ Άρθρο 27 του Ν. 3016/2002: «Έλληνες υπήκοοι και υπήκοοι κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι είναι ασφαλισμένοι κατά της ανεργίας και ευρίσκονται σε διαρκή κατάσταση ανεργίας για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο από 12 μήνες, δικαιούνται επίδομα μακροχρονίως ανέργου, εφόσον έχουν εξαντλήσει το δικαίωμα τακτικής επιδότησης ανεργίας και το ετήσιο οικογενειακό τους δεν ξεπερνά το ποσό των τριών χιλιάδων (3.000) ευρώ». Το εισοδηματικό όριο αναπροσαρμόστηκε στη συνέχεια στα 5.000 ευρώ. Το όριο αυτό του εισοδήματος προσαυξάνεται κατά πεντακόσια ογδόντα επτά (587) ευρώ για κάθε ανήλικό τέκνο της οικογένειας. Το ύψος του επιδόματος μακροχρονίου ανέργου δεν μπορεί να υπερβεί μηνιαίως το ποσόν των 150 ευρώ και καταβάλλεται για όσο χρονικό διάστημα οι

χορηγείται με εισοδηματικά κριτήρια και προσομοιάζει με το ΕΚΑΣ, το οποίο έχει χαρακτηριστεί σύνθετη παροχή κοινωνικής ασφάλισης¹⁹³.

ι. Η προϋπόθεση της ελληνικής υπηκοότητας και της υπηκοότητας των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το πρώτο πρόβλημα που ανακύπτει σχετικά με την επιδότηση των μακροχρονίως ανέργων αφορά τον περιορισμό της ιθαγένειας ως προϋπόθεση για τη χορήγηση της παροχής. Ο περιορισμός τίθεται ρητά στο νόμο που προβλέπει ότι δικαιούχοι του επιδόματος είναι «*Έλληνες υπήκοοι και υπήκοοι κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*», αποκλείοντας έτσι τους ασφαλισμένους υπηκόους τρίτων χωρών. Ο προσδιορισμός των δικαιούχων δεν έρχεται σε αντίθεση με το κοινοτικό δίκαιο, δεν βρίσκεται όμως σε αρμονία με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, όπως αυτή έχει ερμηνευθεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Ειδικότερα, αντιμετωπίζοντας τις κοινωνικές παροχές ως περιουσιακά δικαιώματα που προστατεύονται βάσει του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης περί προστασίας της περιουσίας, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι ο αποκλεισμός βάσει κριτηρίων ιθαγένειας συνιστά προσβολή περιουσιακού δικαιώματος και παραβίαση του άρθρου 14 της ΕΣΔΑ, το οποίο απαγορεύει τις διακρίσεις για την απόλαυση δικαιωμάτων που προστατεύονται από τη Σύμβαση. Η θέση αυτή διατυπώθηκε κατ' αρχήν με την απόφαση Gaygusuz κατά Αυστρίας¹⁹⁴, επεκτάθηκε δε ρητά και στις μη ανταποδοτικές κοινωνικές παροχές με την απόφαση Koua Poirrez κατά Γαλλίας¹⁹⁵. Συνεπώς, ακόμα και αν υποστηριχθεί ότι, παρά την προϋπόθεση προηγούμενης ασφάλισης και τη ρητή αναφορά στην ιδιότητα του ασφαλισμένου, πρόκειται περί μη ανταποδοτικής παροχής, η εφαρμογή της νομολογίας του ΕΔΔΑ στην περίπτωση του επιδόματος μακροχρονίως ανέργων οδηγεί στην κρίση ότι η σχετική διάταξη αντίκειται στην ΕΣΔΑ, δηλαδή σε διεθνή σύμβαση

δικαιούχοι παραμένουν άνεργοι και ουδέποτε πέραν των δώδεκα (12) μηνών. Το όριο ηλικίας των δικαιούχων, δεν μπορούν να είναι μικρότερο των σαράντα πέντε (45) και μεγαλύτερο των εξήντα πέντε (65) ετών. Βλ. και την υπ. αριθ. 31092/2002 απόφαση Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΦΕΚ Β' 859/2002).

¹⁹² Ο νόμος κάνει άλλωστε ρητή αναφορά σε «ασφαλισμένους» προκειμένου να προσδιορίσει τους δικαιούχους της παροχής.

¹⁹³ Σχετικά με την σχέση ασφάλισης και πρόνοιας στις παροχές γήρατος βλ. Α. Ματθαίου, ό.π., σελ. 141.

¹⁹⁴ Απόφαση της 16^{ης}.09.1996, ό.π..

¹⁹⁵ Απόφαση της 30^{ης}.09.2003, Αίτηση υπ' αρ. 40892/98.

την οποία έχει κυρώσει η χώρα μας και η οποία, ως υπερνομοθετικής ισχύος, σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος, υπερισχύει κάθε αντίθετης διάταξης νόμου. Ο Έλληνας νομοθέτης δεν έχει προσαρμόσει την εσωτερική νομοθεσία στην ερμηνεία αυτή της Σύμβασης, ενώ παράλληλα η ελληνική δημόσια διοίκηση παρουσιάζει γενικότερη απροθυμία ως προς τη σύμφωνη με την ΕΣΔΑ ερμηνεία του νόμου, ιδιαίτερα όταν μια τέτοια ερμηνεία θα οδηγούσε στη μη εφαρμογή της εκάστοτε κρινόμενης ως αντίθετης στην ΕΣΔΑ διάταξης.

Το ζήτημα απασχόλησε τον Συνήγορο του Πολίτη με αφορμή την υπόθεση 11344/06. Ο ΟΑΕΔ απέρριψε αίτημα χορήγησης του επιδόματος σε ομογενή, αλβανικής υπηκοότητας. Ας σημειωθεί ότι από καμία διάταξη νόμου δεν προβλέπεται εξομοίωση ημεδαπών και ομογενών σχετικά με τη χορήγηση του επιδόματος μακροχρονίως ανέργων. Η καταβολή του επιδόματος θα μπορούσε στην περίπτωση αυτή να επιδιωχθεί με νομική βάση τις προαναφερθείσες διατάξεις της ΕΣΔΑ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 27 του Ν. 3016/2002 και της κατ' εξουσιοδότηση εκδοθείσας νομοθεσίας, ώστε να αρθεί ο περιορισμός της ελληνικής υπηκοότητας και της υπηκοότητας κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης που προβλέπεται για τη χορήγηση του επιδόματος μακροχρονίως ανέργων.

ii. Η προηγούμενη συνεχής δωδεκάμηνη ανεργία

Όπως προαναφέρθηκε, στη διάταξη του άρθρου 27 του Ν.3016/2002, ως προϋπόθεση για τη χορήγηση του επιδόματος προβλέπεται η συνεχής κατάσταση ανεργίας των δικαιούχων «για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο από 12 μήνες», χωρίς να προσδιορίζεται πότε πρέπει να έχει διανυθεί το χρονικό αυτό διάστημα. Με την ΚΥΑ 31092/2002, ορίσθηκε ότι «*ως μακροχρόνια άνεργοι δικαιούχοι κατά την παραπάνω διάταξη θεωρούνται όσοι παραμένουν αδιαλείπτως εγγεγραμμένοι στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ για χρονικό διάστημα πέραν των 12 μηνών και **εξήντησαν κατά το χρονικό αυτό διάστημα το δικαίωμα τακτικής επιδότησής τους ως μακροχρονίως άνεργοι***»¹⁹⁶. Ερμηνεύοντας τις διατάξεις αυτές, ο ΟΑΕΔ απέκλειε από τη χορήγηση του επιδόματος άνεργους, οι οποίοι είχαν μεν συμπληρώσει δωδεκάμηνη συνεχή ανεργία, σε χρόνο όμως μεταγενέστερο της δωδεκάμηνης τακτικής επιδότησής τους λόγω ανεργίας.

¹⁹⁶ Υπογράμμιση δική μας.

Σε σχετική υπόθεση που απασχόλησε την Αρχή (21601/2002)¹⁹⁷, ο αναφερόμενος είχε εργασθεί έως τον Απρίλιο του 1990, οπότε ο εργοδότης του κατήγγειλε τη σύμβαση εργασίας του. Έλαβε επίδομα τακτικής ανεργίας έως το 1991. Έκτοτε, παρέμενε συνεχώς άνεργος, επιβιώνοντας με εισοδήματα που του απέφερε ένα ακίνητο που μεταβίβασε. Το έτος 1999 ενεγράφη στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ παρουσιαζόμενος συνεχώς κατ' έτος έως το έτος 2002, οπότε και υπέβαλε αίτηση για χορήγηση του επιδόματος μακροχρονίως ανέργων, η οποία απορρίφθηκε με το προαναφερόμενο σκεπτικό. Σε σχετικό έγγραφό του, ο Συνήγορος του Πολίτη υποστήριξε ότι σκοπός του νομοθέτη του Ν. 3016/2002 είναι η αντιμετώπιση των συνεπειών της μακροχρόνιας ανεργίας, αμέσων και απώτερων και η διασφάλιση συνθηκών κοινωνικής συνοχής. Συνεπώς, ο αποκλεισμός των μακροχρονίως ανέργων που υπέβαλαν αίτηση για χορήγηση του επιδόματος σε χρόνο μεταγενέστερο του χρόνου κατά τον οποίο εξάντλησαν το δικαίωμα τακτικής επιδότησης δεν υπηρετεί τους σκοπούς του νόμου, αλλά αντίθετα πλήττει άμεσα και μακροπρόθεσμα τις συνθήκες κοινωνικής συνοχής. Ο ΟΑΕΔ δέχθηκε τις προτάσεις της Αρχής και χορήγησε το επίδομα. Ας σημειωθεί, επιπλέον, ότι στην περίπτωση αυτή, όπως και σε πολλές περιπτώσεις μακροχρονίως ανέργων που υπέβαλαν αίτηση κατά την πρώτη φάση εφαρμογής του νόμου, ο χρόνος τακτικής επιδότησης είχε εξαντληθεί σε χρονικό διάστημα κατά το οποίο δεν ίσχυαν ακόμα οι διατάξεις που προβλέπουν το επίδομα μακροχρονίως ανέργων.

Την ερμηνευτική κατεύθυνση του Συνηγόρου του Πολίτη υιοθέτησε άλλωστε και ο νομοθέτης. Η διάταξη της Κ.Υ.Α. 31092/2002, η οποία με τη διατύπωσή της οδήγησε σε ερμηνείες που περιόριζαν το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του νόμου, τροποποιήθηκε με την Υ.Α. 31217/03 ως εξής: *«Ως μακροχρόνιοι άνεργοι, δικαιούχοι κατά την παραπάνω διάταξη, θεωρούνται όσοι έχουν συμπληρώσει κατά την ημερομηνία υποβολής της σχετικής αίτησης, χρόνο ανεργίας αδιαλείπτως επί 12μηνων, παραμένουν εγγεγραμμένοι στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ και έχουν εξαντλήσει το δικαίωμα τακτικής 12μηνης επιδότησης»*. Σε σχετική ανακοίνωση του Υπουργείου Εργασίας αναφέρθηκε ότι με τη ρύθμιση αυτή *«παρέχεται η δυνατότητα συμμετοχής στο Δίκτυο Κοινωνικής Αλληλεγγύης και σε όσους αποδεικνύουν συνεχόμενη επί 12μηνω ανεργία, επιπροσθέτως της 12μηνης τακτικής επιδότησης από τον ΟΑΕΔ και ανεξαρτήτως του χρόνου που έλαβαν την επιδότηση αυτή»*. Εκδόθηκαν, επίσης, νεώτερες οδηγίες προς τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΟΑΕΔ με σχετική εγκύκλιο της Διοίκησης του ΟΑΕΔ.

¹⁹⁷ Το ίδιο ζήτημα τέθηκε και με αφορμή την υπόθεση 15879/02.

iii. Η προηγούμενη δωδεκάμηνη επιδότηση

Περιοριστικά ερμηνεύεται από τον ΟΑΕΔ και η προϋπόθεση της εξάντλησης της δωδεκάμηνης τακτικής επιδότησης ανεργίας. Ειδικότερα, στην υπ' αρ. Β 112514/29/4/03 εγκύκλιο του ΟΑΕΔ, αναφέρεται ότι *«δεν είναι δικαιούχοι οι άνεργοι των οποίων η εγκριτική απόφαση χορήγησης τακτικής επιδότησης ανεργίας είναι μικρότερη των δώδεκα μηνών»*. Σύμφωνα με την ερμηνεία της Διοίκησης του ΟΑΕΔ, η δωδεκάμηνη επιδότηση μπορεί να έχει χορηγηθεί τμηματικά (δηλαδή με αναστολές και συνεχίσεις). Απαιτείται όμως ο ενδιαφερόμενος να είχε συμπληρώσει, στο παρελθόν, συνεχόμενο χρόνο ασφάλισης ικανό να θεμελιώσει δικαίωμα απόληψης παροχών ανεργίας επί δωδεκάμηνο, δηλαδή να είχε - προτού περιέλθει σε κατάσταση μακροχρόνιας ανεργίας - σχετικά σταθερή ένταξη στην απασχόληση. Με την εν λόγω εγκύκλιο περιορίζεται ο κύκλος των δικαιούχων χωρίς έρεισμα στον νόμο και μάλιστα αποκλείονται πρόσωπα, τα οποία έχουν αυξημένη ανάγκη υποστήριξης, καθώς παρουσιάζουν εντονότερα χαρακτηριστικά αποκλεισμού από την απασχόληση. Πράγματι, στις περιπτώσεις αυτές, η αδυναμία θεμελίωσης ασφαλιστικού δικαιώματος σε παροχές τακτικής επιδότησης για τη μέγιστη χρονική διάρκειά της και η συμπλήρωση της δωδεκάμηνης επιδότησης που προβλέπει ο νόμος με διαδοχικές επιδοτήσεις μικρότερης διάρκειας, υποδηλώνουν συχνή εναλλαγή περιόδων απασχόλησης και ανεργίας και οριοθετούν, σε συνδυασμό με την μακροχρόνια ανεργία που έπεται, ιδιαίτερα εύθραυστους πληθυσμούς.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την τροποποίηση της εγκυκλίου Β/112514/29.4.03 του ΟΑΕΔ, ώστε να περιλαμβάνονται ρητά όλοι οι άνεργοι που συμπληρώνουν δωδεκάμηνη τακτική επιδότηση, ανεξάρτητα από το εάν αυτή συμπληρώνεται με μία ή περισσότερες εγκριτικές αποφάσεις.

β. Προαιρετική συνέχιση της ασφάλισης μακροχρονίως ανέργων που βρίσκονται πλησίον της συνταξιοδότησης

Οι δυσχέρειες επανένταξης σε θέση απασχόλησης των μακροχρονίως ανέργων μεγαλύτερης ηλικίας, οδήγησε στην υιοθέτηση μέτρων διευκόλυνσης της οριστικής αποχώρησής τους από την αγορά εργασίας με τη συνταξιοδότησή τους. Έτσι, με το άρθρο 10 του Ν.2874/2000, προβλέπεται η προαιρετική δυνατότητα συνέχισης της

ασφάλισης ασφαλισμένων του ΙΚΑ, προκειμένου να συμπληρώσουν τις απαιτούμενες χρονικές προϋποθέσεις συνταξιοδότησης με ανάληψη του σχετικού κόστους των εισφορών από τον ΛΑΕΚ. Δικαιούχοι είναι μακροχρόνια «*άνεργοι ηλικίας εξήντα (60) ετών συμπληρωμένων για τους άνδρες και πενήντα πέντε (55) ετών συμπληρωμένων για τις γυναίκες, στους οποίους υπολείπονται μέχρι πέντε (5) έτη για τη θεμελίωση δικαιώματος πλήρους σύνταξης από τον κλάδο σύνταξης του ΙΚΑ*», «*ανεξάρτητα από το χρόνο εισόδου στην ασφάλιση και από το χρόνο διακοπής της υποχρεωτικής ασφάλισής τους*», οι οποίοι «*εξακολουθούν να είναι άνεργοι και κατέχουν κάρτα ανεργίας ανανεούμενη ανά μήνα*».

Επικαλούμενος και πάλι τον Κοινοτικό Κανονισμό 1897/2000¹⁹⁸, ο ΟΑΕΔ αρνείται την έκδοση ή την ανανέωση δελτίου ανεργίας σε ανέργους που έχουν συμπληρώσει το 74^ο έτος της ηλικίας τους, με την αιτιολογία ότι μετά την ηλικία αυτή δεν μπορούν πλέον να θεωρηθούν άνεργοι, συμπληρώνει δε στην «κατηγορία ανέργου» της κάρτας ανεργίας, τη λέξη «αποχωρήσας»¹⁹⁹. Η άρνηση έκδοσης ή ανανέωσης του δελτίου ανεργίας οδηγεί αναγκαστικά στην αδυναμία πλήρωσης της προϋπόθεσης της ανεργίας, τόσο πριν από την υπαγωγή στην προαιρετική ασφάλιση, όσο και κατά τη διάρκεια αυτής, με τελικό αποτέλεσμα τον αποκλεισμό των προσώπων αυτών από την προστασία της εθνικής νομοθεσίας. Ωστόσο, οι σχετικές διατάξεις της εθνικής πολιτικής για την προστασία των μακροχρονίως ανέργων που βρίσκονται πλησίον της συνταξιοδότησης δεν περιορίζουν την ευπαθή ομάδα θεσπίζοντας ανώτατο ηλικιακό όριο. Στην περίπτωση αυτή, με την ερμηνεία που υιοθέτησε η διοίκηση περιόρισε την προστασία αυτή χωρίς κανένα έρεισμα στον νόμο, συνδέοντάς την με ρυθμίσεις που αφορούν τη στατιστική αποτύπωση της ανεργίας και όχι τις προϋποθέσεις εφαρμογής της εθνικής νομοθεσίας περί προστασίας ανέργων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει και στην περίπτωση αυτή τον, μέσω οδηγιών της διοίκησης του ΟΑΕΔ²⁰⁰, περιορισμό των κοινωνικών

¹⁹⁸ Άρθρο 1 του Παραρτήματος Ι του Κανονισμού «*σύμφωνα με τους κανόνες που θέσπισε το ΔΓΕ κατά την 13η και 14η διεθνή διάσκεψη των στατιστικών της εργασίας (CIST) για τους σκοπούς της δειγματοληπτικής έρευνας εργατικού δυναμικού στην Κοινότητα, οι άνεργοι είναι τα άτομα ηλικίας 15 έως 74 ετών τα οποία [...]*» πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στη συνέχεια.

¹⁹⁹ Σχετική η υπόθεση 7998/2005.

²⁰⁰ Στην προκειμένη περίπτωση, οι οδηγίες αυτές είναι μάλιστα ασαφείς, αφού περιέχονται στο υπ' αρ. Β121340/06.08.2004 έγγραφο της Ειδικής Υπηρεσίας ΚΠΑ της διοίκησης του ΟΑΕΔ, σε απάντηση σχετικού εγγράφου του ΑΣΕΠ. Το έγγραφο της Ειδικής Υπηρεσίας ΚΠΑ κοινοποιείται σε όλες τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ και αναφέρεται στο υπ' αρ. 721/26.07.2004 υπηρεσιακό σημείωμα της Νομικής Υπηρεσίας του Οργανισμού. Το δε σημείωμα της Νομικής Υπηρεσίας περιορίζεται σε αναφορά στο Παράρτημα του Κανονισμού Ε.Κ. 1897/2000.

πλεονεκτημάτων των ανέργων που κατοχυρώνονται από τον νόμο. Προτείνεται η κατάργηση των οδηγιών της Διοίκησης του ΟΑΕΔ, που ερμηνεύουν εσφαλμένα τις ισχύουσες διατάξεις και οδηγούν στον εν τοις πράγμασι περιορισμό των δικαιωμάτων των ηλικιωμένων ανέργων από τα κοινωνικά πλεονεκτήματα που προβλέπει ο νόμος. Ο ΟΑΕΔ οφείλει να δέχεται τις αιτήσεις ένταξης στην προαιρετική συνέχιση της ασφάλισης των μακροχρονίως ανέργων που υπερβαίνουν το 74^ο έτος της ηλικίας τους

γ. Επιδότηση εργοδοτών για την πρόσληψη ανέργων

Οι σύγχρονες πολιτικές απασχόλησης στρέφονται πλέον προς την ενίσχυση νέων προσλήψεων, με παράλληλο περιορισμό των παροχών σε χρήμα με την μορφή επιδομάτων. Οι πόροι που αφιερώνονταν για τη χορήγηση επιδομάτων ανεργίας χρησιμοποιούνται για την χρηματοδότηση των προσλήψεων. Η μεταφορά του ποσού της επιδότησης ανεργίας από τον άνεργο προς τον εργοδότη που αναλαμβάνει να τον προσλάβει είναι ένα από τα πρώτα μέτρα «ενεργοποίησης» που υιοθετήθηκαν από τις ευρωπαϊκές νομοθεσίες.

Ο Έλληνας νομοθέτης υιοθέτησε το μέτρο αυτό με το άρθρο 1 του Ν.3227/2004²⁰¹. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, άνεργοι των οποίων έχει εγκριθεί η επιδότηση προσλαμβάνονται ή τοποθετούνται σε θέσεις εργασίας, αμείβονται σύμφωνα με τις διατάξεις που ισχύουν για τους λοιπούς εργαζομένους στον εργοδότη, ανάλογα με την ειδικότητα που απασχολούνται και τις ώρες απασχόλησής τους και παύουν να λαμβάνουν την τακτική επιδότηση ανεργίας, η οποία

Ειδικότερα, σημειώνεται ότι «στο συγκεκριμένο σημείο του ανωτέρω Κανονισμού αναφέρεται ότι άνεργοι θεωρούνται όσοι είναι ηλικίας 15-74 ετών», χωρίς μάλιστα να διατυπώνεται κάποιο συμπέρασμα για την νομική κατάσταση των ανέργων που έχουν υπερβεί το 74^ο έτος της ηλικίας.

²⁰¹ «1. Επιδοτούμενος άνεργος μπορεί να προσλαμβάνεται ή τοποθετείται σε θέση εργασίας με πλήρη ή μερική απασχόληση για όσο χρόνο διαρκεί η επιδότηση ανεργίας. Η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 7 του Ν. 1545/1985 (ΦΕΚ 91 Α) εφαρμόζεται και στην περίπτωση αυτή, εφόσον η τοποθέτηση γίνεται για πλήρη απασχόληση. Κατά τη διάρκεια της εργασίας του, ο προσλαμβανόμενος ή τοποθετούμενος αμείβεται σύμφωνα με τις διατάξεις που ισχύουν για τους λοιπούς εργαζομένους στον εργοδότη, ανάλογα με την ειδικότητα που απασχολείται και τις ώρες απασχόλησής του. Οι αποδοχές του σε οποιαδήποτε περίπτωση δεν μπορεί να είναι κατώτερες από το επίδομα ανεργίας που δικαιούται ως άνεργος. 2. Η αμοιβή του προσλαμβανόμενου ή τοποθετούμενου βαρύνει τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.) κατά το ύψος του επιδόματος ανεργίας που δικαιούται, και κατά τα λοιπά, τον εργοδότη, ο οποίος έχει και την ευθύνη της ασφαλιστικής του κάλυψης. Ο προσλαμβανόμενος ή τοποθετούμενος δεν ασφαρίζεται στην περίπτωση αυτή για ανεργία. Αν απολυθεί πριν από το χρόνο λήξης του δικαιώματος επιδότησης, ο άνεργος λαμβάνει το επίδομα ανεργίας για το υπόλοιπο διάστημα, εφόσον δεν επανατοποθετηθεί, ή προσληφθεί»

καταβάλλεται πλέον στον εργοδότη, ως επιδότηση του μισθού, για όσο χρόνο ο προσλαμβανόμενος άνεργος δικαιούταν το επίδομα. Κατά τη διάρκεια της επιδοτούμενης απασχόλησής του ασφαλίζεται για όλους τους κλάδους ασφάλισης, πλην του κλάδου ανεργίας.

Η πρακτική εφαρμογή της εξαίρεσης από την ασφάλιση του κλάδου ανεργίας για το χρονικό διάστημα της επιδοτούμενης απασχόλησης, απασχόλησε την Αρχή με αφορμή την υπόθεση 9471/06. Στην εν λόγω περίπτωση το πρόβλημα αφορούσε την καθυστέρηση συντονισμού μεταξύ υπηρεσιών του ΙΚΑ και του ΟΑΕΔ ως προς την πρόβλεψη ειδικών κωδικών πακέτων κάλυψης για την κατηγορία αυτή ασφαλισμένων και τις συνέπειές της ως προς τα δικαιώματα των ασφαλισμένων. Οι κωδικοί πακέτων κάλυψης είναι απαραίτητοι για τη σωστή υπαγωγή των διαφόρων κατηγοριών ασφαλισμένων στο μηχανογραφικό σύστημα του ΙΚΑ, το οποίο, όπως είναι γνωστό, είναι και αρμόδιος φορέας για την υπαγωγή στην ασφάλιση ανεργίας. Παρά το γεγονός ότι η ενδιαφερόμενη είχε ενταχθεί στο πρόγραμμα με βάση τις προαναφερόμενες διατάξεις και, συνεπώς, για όσο διάστημα απασχολήθηκε με μεταφορά της επιδότησής της στον εργοδότη δεν έπρεπε να υπαχθεί στην ασφάλιση του κλάδου ανεργίας, είχαν καταβληθεί οι αναλογούσες εισφορές. Το πρόβλημα ήταν και τεχνικό, γιατί δεν είχαν προβλεφθεί οι ειδικοί κωδικοί για την κατηγορία αυτή ασφαλισμένων. Περαιτέρω, μετά την απόλυσή της από την επιδοτούμενη θέση εργασίας, ο ΟΑΕΔ ανακάλεσε την εγκριτική απόφαση επιδότησής της, όταν διαπίστωσε ότι δεν συμπλήρωνε τον ελάχιστο απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης, παρά μόνο με τον συνυπολογισμό του χρόνου κατά τον οποίο είχε εσφαλμένα υπαχθεί στην ασφάλιση του κλάδου ανεργίας. Ο ΟΑΕΔ ζήτησε την επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων επιδομάτων. Μετά και από την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, ανακλήθηκε η καταλογιστική πράξη λόγω έλλειψης δόλου του ασφαλισμένου.

Ωστόσο, πέραν της πρακτικής εφαρμογής τους, οι σχετικές διατάξεις προκαλούν προβληματισμό ως προς την ίδια αποτελεσματικότητα του μέτρου. Η εξαίρεση από την ασφάλιση του κλάδου ανεργίας, για τον χρόνο κατά τον οποίο ο άνεργος απασχολείται βάσει του προγράμματος, μπορεί να αιτιολογηθεί με το σκεπτικό ότι δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ως χρόνος ασφάλισης, θεμελιωτικός ασφαλιστικού δικαιώματος, χρόνος κατά τον οποίο καταβάλλονται ασφαλιστικές παροχές για την κάλυψη του ίδιου κινδύνου (της ανεργίας) για τον οποίο ζητείται η θεμελίωση του δικαιώματος. Το γεγονός ότι οι παροχές δεν καταβάλλονται στον ίδιο τον άνεργο, αλλά στον εργοδότη του, θεωρείται ότι δεν είναι κρίσιμο, γιατί αυτό

γίνεται για την ενεργοποίηση των πόρων: το επίδομα αναπλήρωσης του μισθού μετατρέπεται σε μέρος του μισθού που καταβάλλεται στον -εργαζόμενο πλέον- ασφαλισμένο. Ωστόσο, στην άποψη αυτή μπορούν να αντιταχθούν δύο τινά: Πρώτον, ότι η λογική της επανένταξης στην απασχόληση υπαγορεύει την αντιμετώπιση του χρόνου αυτού ως χρόνου κανονικής απασχόλησης και ασφάλισης για όλους τους κλάδους· η απασχόληση των ανέργων με επιδότηση του εργοδότη από τον ασφαλιστικό φορέα δεν θα έπρεπε να συνοδεύεται από μειωμένες εγγυήσεις ως προς τα εργασιακά και ασφαλιστικά δικαιώματα των ανέργων. Δεύτερον, η νομοτεχνική κατάστρωση της διάταξης του άρθρου 1 παρ. 2 οδηγεί στην απώλεια ασφαλιστικού δικαιώματος για τον -εργαζόμενο πλέον- ασφαλισμένο, ο οποίος, λόγω της (εντέλει σύντομης) επανένταξής του στην απασχόληση μέσω του μηχανισμού της επιδότησης και όχι με δικά του μέσα, στερείται του δικαιώματος επιδότησης μετά τη λύση της σύμβασης, ενώ παρείχε κανονικά ασφαλιστέα εργασία.

Εν τέλει, το μέτρο δεν είναι εξοπλισμένο με καμία δικλείδα διασφάλισης των στόχων που επιδιώκει να επιτύχει. Στόχος του μέτρου είναι όχι απλώς η μετατροπή του επιδόματος ανεργίας σε επιδότηση εργασίας, αλλά και η επανένταξη των ανέργων σε θέσεις απασχόλησης. Ο νομοθέτης προβλέπει ότι *«προϋπόθεση για την εφαρμογή του μέτρου είναι να μην έχει προβεί ο εργοδότης κατά τη διάρκεια του τελευταίου εξαμήνου πριν από την τοποθέτηση ή πρόσληψη σε απόλυση προσωπικού της επιχείρησής του χωρίς τη συνδρομή σπουδαίου λόγου»*. Η σχετική διάταξη προβλέπει επίσης ότι *«ο εργοδότης υποχρεούται κατά τη διάρκεια ισχύος της σχέσης εργασίας με τον προσληφθέντα ή τοποθετηθέντα να μην προβαίνει σε απόλυση εργαζομένων από την επιχείρησή του, χωρίς τη συνδρομή σπουδαίου λόγου, άλλως χάνει το δικαίωμα της μείωσης εφεξής του εργοδοτικού κόστους κατά το ύψος του επιδόματος που ο άνεργος edικαιούτο από τον Ο.Α.Ε.Δ.»*. Βάσιμες επιφυλάξεις διατυπώθηκαν ήδη από το Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας της Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής, σχετικά με τις δυσχέρειες διαπίστωσης της συνδρομής του σπουδαίου λόγου καταγγελίας της σύμβασης, σε ένα νομικό περιβάλλον όπου η καταγγελία είναι ανατιώδης και ο λόγος απόλυσης δεν αναφέρεται στο έγγραφο καταγγελίας. Πέραν αυτών, να σημειωθεί ότι ο εργοδότης δεν μπορεί μεν χωρίς σπουδαίο λόγο να απολύσει κανένα εργαζόμενο όσο απασχολεί τον επιδοτούμενο, ώστε να μην επιδοτείται η αντικατάσταση εργαζομένων της επιχείρησης με ανέργους, μπορεί όμως να απολύσει το επιδοτούμενο αμέσως μετά τη λήξη του χρόνου επιδότησης, αζημίως. Στην περίπτωση αυτή ο εργοδότης έχει επιτύχει την μείωση του κόστους εργασίας μέσω της επιδότησης, όχι μόνο χωρίς να

επιτυγχάνεται μονιμότερη επανένταξη των ανέργων σε θέσεις εργασίας, αλλά και με δυσμενή αποτελέσματα στα ασφαλιστικά δικαιώματα των ανέργων. Ο επιδοτούμενος άνεργος που προσελήφθη κατ' εφαρμογήν των διατάξεων αυτών και απολύεται μόλις λήξει η επιδότηση, βρίσκεται και πάλι σε αναζήτηση εργασίας και δεν έχει, μάλιστα, κατά το χρονικό διάστημα της απασχόλησής του, θεμελιώσει ασφαλιστικό δικαίωμα για απόληψη παροχών ανεργίας.

Η διασφάλιση των στόχων θα μπορούσε να επιτευχθεί με την χρονική επέκταση των δεσμεύσεων μη απόλυσης που βαρύνει τον εργοδότη για το ελάχιστο διάστημα που απαιτείται για τη θεμελίωση ασφαλιστικού δικαιώματος σε παροχές ανεργίας, δηλαδή επί πλήρους απασχόλησης, δηλαδή για 7 τουλάχιστον μήνες μετά τη λήξη της επιδότησης. Ωστόσο, μία τέτοια λύση πιθανόν να καθιστούσε το μέτρο λιγότερο ελκυστικό για τους εργοδότες. Ενόψει των παραπάνω, και προκειμένου να μην μειώνεται η ασφαλιστική προστασία των μακροχρονίως ανέργων που προσλαμβάνονται με επιδότηση του εργοδότη από τον ΟΑΕΔ, **ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την κατάργηση του δευτέρου εδαφίου της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 3227/2004, με το οποίο προβλέπεται η εξαίρεση των εργαζομένων αυτών από την ασφάλιση κλάδου ανεργίας για όσο χρόνο εργάζονται με επιδότηση του εργοδότη.**

Γ. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΠΟΝΟΜΗΣ ΠΑΡΟΧΩΝ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ

Από την ίδρυσή του με το Ν.Δ. 2961/1954, ο ΟΑΕΔ, νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου υπό την εποπτεία του Υπουργού Εργασίας, έχει ως σκοπό την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών απασχόλησης και αντιμετώπισης της ανεργίας²⁰². Έκτοτε, μέχρι και σήμερα, η νομική μορφή και ο προσδιορισμός σκοπών και μέσων δράσης του ΟΑΕΔ συγκλίνουν προς την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας, με τη λειτουργική, την οργανική και την τυπική έννοια. Η διαφοροποίηση των νομικών μορφών που επιχειρήθηκε με το Ν. 2956/2001, χωρίς να μεταβάλλει τη νομική φύση του ίδιου του ΟΑΕΔ ως Ν.Π.Δ.Δ., δεν αλλοιώνει τη φυσιογνωμία του ως φορέα παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Εξ άλλου, αυτό που κυρίως ενδιαφέρει την ανά χείρας ειδική έκθεση, είναι η λειτουργική διάσταση της ασκούμενης δημόσιας υπηρεσίας και ειδικότερα, όσον αφορά την επιδοματική πολιτική, η δημόσια υπηρεσία κοινωνικής ασφάλισης κατά του κινδύνου της ανεργίας. Το γεγονός ότι, στην προκειμένη περίπτωση, οι έννομες σχέσεις του ΟΑΕΔ με τους χρήστες της παρεχόμενης από αυτόν υπηρεσίας διέπονται από κανόνες δημοσίου δικαίου, στρέφει την προσοχή προς την τήρηση των εγγυήσεων, που οι κανόνες αυτοί θεσπίζουν: βασικές αρχές της διοικητικής δράσης και κανόνες διοικητικής διαδικασίας.

Η φύση της ασκούμενης δημόσιας υπηρεσίας, δηλαδή η παροχή υπηρεσιών κοινωνικής ασφάλισης, αλλά και ο αναπροσανατολισμός του μοντέλου των σχέσεων της διοίκησης με τους πολίτες, καθορίζουν την προσέγγιση της διοικητικής λειτουργίας του ΟΑΕΔ, η οποία υιοθετήθηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη στην παρούσα Ειδική Έκθεση. Όσον αφορά τη διοίκηση, η μετάβαση από την έννοια της δημόσιας εξουσίας σε εκείνη της δημόσιας υπηρεσίας συνιστά πρόσφορο πεδίο για τον εντοπισμό και την ανάλυση των προβλημάτων καθώς και για τη διατύπωση προτάσεων. Εάν μάλιστα στραφεί κανείς προς το άλλο μέρος της έννομης σχέσης δημοσίου δικαίου, δηλαδή τους πολίτες, παρατηρεί αντίστοιχη μεταβολή του διοικητικού μοντέλου που εκφράζεται και με μία τροποποίηση του λεξιλογίου, από τον «διοικούμενο» στον «χρήστη της υπηρεσίας»²⁰³. Οι δύο αυτές μεταβολές είναι

²⁰² Η εξέλιξη ως προς τους στόχους και τις δράσεις της πολιτικής αυτής διαφαίνεται από τη σύγκριση των διατάξεων αφενός, του άρθρου 1 παράγρ. 1 και 2 του Ν.Δ. 2961/54, αφετέρου, του άρθρου 2 του Ν. 2956/2001. Η διατύπωση της νεώτερης διάταξης περιλαμβάνει αναλυτικά όλη την γκάμα των σύγχρονων πολιτικών απασχόλησης

²⁰³ Για την εξέλιξη του λεξιλογίου βλ. D. Maillard Desgrées du Loû, *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, P.U.F., Coll. Thémis, Παρίσι, 2000, σσ. 23-28. Ειδικότερα για τη διάκριση μεταξύ χρήστη υπηρεσίας και πελάτη βλ. S. Regourd, *Service public et productivité. L'utilisateur face au produit*, *Cahiers du CNFPT*, 1988, n° 26, σελ. 174. Σε αντίθεση

όψεις του ίδιου φαινομένου, δηλαδή της απομάκρυνσης από μία διοίκηση που επιβάλλει την κυριαρχία της στους διοικουμένους, οι οποίοι αντιμετωπίζονται ως αντικείμενα δημόσιας εξουσίας μέσω μιας θεμελιωδώς ανισότιμης σχέσης²⁰⁴, προς μία διοίκηση που είναι εγγυητής της άσκησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων και αναπτύσσει περισσότερο ισότιμες σχέσεις με τους πολίτες.

Τρεις παράγοντες συντέιναν στη μεταβολή του διοικητικού μοντέλου. Η πρώτη παράμετρος αφορά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και έχει δύο όψεις: αφενός προωθεί την ενίσχυση των διαδικαστικών εγγυήσεων (ώστε να μπορεί να αμυνθεί ο θιγόμενος από τις πράξεις μονομερούς άσκησης δημόσιας εξουσίας), αφετέρου ευνοεί την παροχή προς τους πολίτες υπηρεσιών που θα εξασφαλίζουν την άσκηση των συνταγματικά κατοχυρωμένων κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως το δικαίωμα στην υγεία, στην εργασία και στην κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια καθώς και της συμμετοχής στην οικονομική ζωή της χώρας. Η δεύτερη παράμετρος είναι *«μια πιο επεξεργασμένη αντίληψη του γενικού συμφέροντος, που επιβάλλει να λαμβάνονται υπ' όψιν όχι μόνο τεχνικά ή οικονομικά προτάγματα, αλλά και οι ανάγκες και οι προσδοκίες των αποδεκτών της διοικητικής δράσης»*²⁰⁵. Τέλος, τρίτη παράμετρος που συντείνει στον αναπροσανατολισμό του μοντέλου διοικητικής δράσης, είναι *«η συνειδητοποίηση του γεγονότος ότι η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διαχείρισης είναι συνάρτηση της αποδοχής της από τους πολίτες, πράγμα που προϋποθέτει να δοθεί προβάδισμα στην αναζήτηση της συναίνεσης αντί της πρακτικής των τετελεσμένων γεγονότων»*²⁰⁶.

Κατά την ανάπτυξη του ελεγκτικού και διαμεσολαβητικού ρόλου του, ο Συνήγορος του Πολίτη λαμβάνει υπόψη τις παραμέτρους αυτές. Πράγματι, αν τα προτάγματα των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της εξισορρόπησης της εξουσιαστικής σχέσης διοίκησης-πολιτών είναι αποφασιστικής σημασίας, η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη επιδιώκει να διασφαλίσει ότι η δράση των δημοσίων υπηρεσιών και, εν προκειμένω, εκείνων που έχουν ως αποστολή την εγγύηση των κοινωνικών δικαιωμάτων, υπηρετεί τους στόχους της: ο Συνήγορος του Πολίτη είναι ένας ακόμα εγγυητικός μηχανισμός της άσκησης των δικαιωμάτων αυτών. Υπ' αυτό

με τον πελάτη, ο χρήστης (δημόσιας) υπηρεσίας είναι στο επίκεντρο της υπηρεσίας: η υπηρεσία υπάρχει γι αυτόν, είναι ο ίδιος ο σκοπός της.

²⁰⁴ Σ' αυτήν την κατεύθυνση, ο Π. Δαγτόγλου σημειώνει ότι *«το άτομο στο κράτος δικαίου δεν είναι αντικείμενο εξουσίας (γι' αυτό η συνηθισμένη έκφραση «διοικούμενος» είναι ατυχής και πρέπει να αποφεύγεται), αλλά υποκείμενο δικαίου»*, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, όπ.π., σελ. 295.

²⁰⁵ C. Wiener, M. Le Clainche (dir.), *Le citoyen et son administration*, Groupe Imprimerie Nationale, Παρίσι, 2000, σελ. 18.

²⁰⁶ Όπ.π., σελ. 17-18.

το πρίσμα επισημαίνονται καταρχάς τα προβλήματα διοικητικής διαδικασίας και λειτουργίας των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ, ως αποκλίσεις από τον στόχο της δημόσιας υπηρεσίας κοινωνικής ασφάλισης και κατά δεύτερο λόγο διατυπώνονται οι σχετικές προτάσεις.

Η παρουσίαση αυτή αναπτύσσεται σε δύο μέρη. Το πρώτο αφορά τη διαδικασία απονομής παροχών ανεργίας, ενώ το δεύτερο εστιάζεται στο σύστημα ελέγχου της ανεργίας, ως προϋπόθεσης για την καταβολή των παροχών, αλλά και της πρόσβασης σε άλλα μέτρα της πολιτικής απασχόλησης.

1. Εφαρμογή των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου και διαδικαστικές εγγυήσεις

Η στροφή προς τον χρήστη των παρεχόμενων υπηρεσιών και η απομάκρυνση από το αυστηρά κυριαρχικό πρότυπο ανάπτυξης της διοικητικής δράσης, ανανέωσε το περιεχόμενο των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, όπως την αρχή της χρηστής διοίκησης, της καλής πίστης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Επίσης, ο αναπροσανατολισμός του διοικητικού μοντέλου ενίσχυσε το αίτημα για εφαρμογή κανόνων διοικητικής διαδικασίας, αφού χωρίς να αναιρείται ο μονομερής χαρακτήρας της διοικητικής πράξης, με την οποία π.χ. απονέμονται κοινωνικές παροχές, η διαφάνεια της διοικητικής δράσης και ο αποτελεσματικός έλεγχος των διοικητικών πράξεων αποτελούν όρους του εκδημοκρατισμού της εκτελεστικής λειτουργίας.

Αξίζει να σημειωθεί ότι, στον τομέα της επιδοματικής πολιτικής που υλοποιεί ο ΟΑΕΔ, οι δύο αυτές κατηγορίες αρχών δράσης της διοίκησης (γενικές αρχές και, σε μικρότερο βαθμό, κανόνες διοικητικής διαδικασίας) είχαν καταγραφεί ήδη από τη δεκαετία του '60 σε σειρά εγκυκλίων, που στη συνέχεια κωδικοποιήθηκαν σε ενιαίο κείμενο, την «Κωδικοποίηση Ερμηνευτικών Οδηγιών της περί του Ο.Α.Ε.Δ. νομοθεσίας». Ωστόσο, παρά την προωθημένη για την εποχή της αντίληψη της διοικητικής δράσης που συχνά αποπνέουν οι εγκύκλιοι αυτές, η σημερινή πραγματικότητα των σχέσεων ΟΑΕΔ – ανέργων, έτσι όπως αναδεικνύεται μέσα από τις υποθέσεις που χειρίζεται ο Συνήγορος του Πολίτη, χαρακτηρίζεται από μια σημαντική απόκλιση από τις βασικές αρχές που εγγυώνται την αποτελεσματική άσκηση των κοινωνικών δικαιωμάτων των ανέργων καθώς και της συμμετοχής τους στη διαδικασία κρίσης των αιτημάτων που υποβάλλουν στη διοίκηση. Η απόκλιση αυτή παρατηρείται τόσο κατά τη φάση απονομής των παροχών, όσο και κατά τη φάση του διοικητικού ελέγχου των αποφάσεων.

α. Απονομή παροχών

Σε έναν οργανισμό επιφορτισμένο με την «εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής για την απασχόληση και την καταπολέμηση της ανεργίας, την ενίσχυση και διευκόλυνση της ένταξης του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας στην αγορά εργασίας, την ασφάλιση κατά της ανεργίας [...]», σκοπός που εξειδικεύεται μεταξύ άλλων με τη μέριμνα «β) για την εγγραφή των ανέργων σε εθνικό και τοπικό επίπεδο και την τοποθέτησή τους, ανάλογα με τα γενικά και ειδικά προσόντα τους, σε αντίστοιχες θέσεις εργασίας με την αξιοποίηση σύγχρονων μέσων πληροφόρησης και ενημέρωσης, [...], δ) για την εφαρμογή μέτρων πρόληψης και αντιμετώπισης της ανεργίας και ιδιαίτερα μέτρων προς διασφάλιση ίσων ευκαιριών για την επαγγελματική ένταξη ευπαθών κοινωνικών ομάδων, [...], στ) για την οικονομική υποστήριξη των ανέργων με την παροχή τακτικών επιδομάτων σε όσους έχουν καταστεί άνεργοι, ύστερα από ανυπαίτια λύση ή λήξη της σχέσης εξαρτημένης εργασίας τους, καθώς και την καταβολή παροχών λόγω αφερεγγυότητας του εργοδότη», οι διοικητικές λειτουργίες που συνδέονται με την απονομή των παροχών είναι αποφασιστικής σημασίας.

Ο ΟΑΕΔ είναι δημόσια υπηρεσία, μία από τις σημαντικότερες αρμοδιότητες (και από τις πρώτες ιστορικά) της οποίας είναι η χορήγηση των παροχών ανεργίας. Βεβαίως, από τη σκοπιά του χρήστη των παρεχομένων υπηρεσιών, η ικανοποιητική παροχή της δημόσιας υπηρεσίας δεν εξαντλείται στη θεσμοθέτηση των παροχών. Απαιτείται, επιπροσθέτως, η οργάνωση της υπηρεσίας με τρόπο που να διευκολύνει την πρόσβαση των δικαιούχων σε αυτές. Συνεπώς, η υποδοχή των δυνητικών δικαιούχων και η ενημέρωσή τους είναι απαραίτητες προϋποθέσεις για τη λειτουργία της υπηρεσίας σύμφωνα με τους σκοπούς του νόμου. Εάν μάλιστα ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι οι παρεχόμενες από τον ΟΑΕΔ υπηρεσίες απευθύνονται και σε κατηγορίες πληθυσμών που χαρακτηρίζονται ως ευάλωτες και αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες δυσκολίες προσανατολισμού μέσα στους δαιδάλους της νομοθεσίας και της δημόσιας διοίκησης και διατύπωσης των αιτημάτων τους, η ενημέρωση, υποδοχή και υποστήριξη των χρηστών των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ αναδύεται ως η κατ' εξοχήν προϋπόθεση για τη θετική αξιολόγηση του φορέα.

Μετά την υποβολή του αιτήματος, η αξιολόγηση της διοικητικής δράσης εστιάζεται στην τήρηση των βασικών διαδικαστικών εγγυήσεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, οι οποίες τείνουν να διασφαλίσουν τη διαφάνεια και τη

σαφήνεια της διοικητικής δράσης καθώς και την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος των πολιτών να «αναφέρονται» στις αρχές του κράτους (άρθρο 10 Συντάγματος).

ι. Ενημέρωση, υποδοχή και υποστήριξη

Βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση των ασφαλιστικών δικαιωμάτων των ανέργων είναι η πληροφόρηση των ασφαλισμένων για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους. Όπως έχει ήδη επισημανθεί, *«με δεδομένη την πολυνομία, κακονομία και στρεψονομία της κοινωνικής ασφάλισης, την ύπαρξη, σε μερικές περιπτώσεις, αποκλειστικών προθεσμιών για την αναγνώριση δικαιωμάτων, η πληροφόρηση αποκτά ιδιαίτερη σημασία»*²⁰⁷. Η υποχρέωση των ασφαλιστικών οργάνων συνίσταται στην *«παροχή συμβουλών, που συνδέεται άμεσα με την ενδεχόμενη άσκηση ενός δικαιώματος ή την εκπλήρωση μιας υποχρέωσης από τον ασφαλισμένο»*, η οποία *«εμφανίζεται ως παρεπόμενη υποχρέωση του φορέα από τη σχέση ασφαλιστικής προσδοκίας»* και δεν περιορίζεται σε μια *«γενική και αόριστη μνεία του ισχύοντος δικαίου»*, αλλά σε *«εξατομικευμένη παροχή πληροφοριών προσαρμοσμένη στη συγκεκριμένη περίπτωση του αιτούντος, αν δηλαδή η ασφαλιστική του προσδοκία μπορεί να μετουσιωθεί σε σχέση ασφαλιστικής παροχής και με τη συνδρομή ποιων νομίμων προϋποθέσεων»*²⁰⁸.

Κατά τη φάση που προηγείται της απόφασης επί αιτήματος επιδότησης ανεργίας - είτε πρόκειται για την τακτική επιδότηση είτε για άλλες παροχές - η απουσία ενημέρωσης του ασφαλισμένου μπορεί να οδηγήσει στην απώλεια των παροχών. Η πρωτοβουλία για την αναζήτηση πληροφοριών ανήκει βέβαια κατ' αρχήν στον ασφαλισμένο. Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε παραπάνω²⁰⁹, η υποβολή της αίτησης επιδότησης προϋποθέτει μια ελάχιστη ενημέρωση, που δεν θα πρέπει να εξαρτάται από την πρωτοβουλία του ασφαλισμένου, ο οποίος άλλωστε στη φάση αυτή (ιδίως στις περιπτώσεις πρώτης επιδότησης), δεν είναι εξοικειωμένος με τους κανόνες που διέπουν την ασφάλιση ανεργίας. Δεδομένου δε ότι η άσκηση του δικαιώματος υπόκειται σε αποσβεστική προθεσμία, η ενημέρωση ήδη πριν από την εμφάνιση στην Τοπική Υπηρεσία του ΟΑΕΔ είναι κρίσιμη. Πέραν της ειδικής αυτής περίπτωσης, η ανάληψη πρωτοβουλίας ενημέρωσης των ασφαλισμένων από τον ίδιο τον ΟΑΕΔ είναι

²⁰⁷ Α. Στεργίου, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1992, σελ. 34.

²⁰⁸ Α. Στεργίου, ό.π., σελ. 35-37

²⁰⁹ Βλ. παραπάνω, Β.1.α.ι.ε.

απαραίτητη, ιδίως προκειμένου να διαχυθεί η πληροφόρηση σε δυνητικούς χρήστες των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ που δεν είναι εξοικειωμένοι με την αναζήτηση της πληροφορίας.

Η διάχυση της πληροφορίας με πρωτοβουλία της ίδιας της υπηρεσίας έχει διευκολυνθεί ιδιαίτερα με την εισαγωγή της ψηφιακής τεχνολογίας. Ήδη, στην κατεύθυνση της βελτίωσης της ενημέρωσης, η διοίκηση του ΟΑΕΔ δημοσιεύει στην ιστοσελίδα της στο διαδίκτυο χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με τις παροχές και υπηρεσίες του Οργανισμού. Η προσπάθεια είναι αξιόπαινη και πρέπει να συνεχισθεί με εμπλουτισμό της σελίδας. Δυστυχώς μόνον περιορισμένος αριθμός ασφαλισμένων έχει ακόμη πρόσβαση στα ηλεκτρονικά μέσα. Η ανάρτηση στις Τ.Υ. του ΟΑΕΔ του υλικού που περιέχεται στην ιστοσελίδα θα ήταν ένα ελάχιστο μέτρο ενημέρωσης των ενδιαφερομένων. Προοπτικά, η πλήρης ηλεκτρονική διασύνδεση των υπηρεσιών και η δημιουργία ηλεκτρονικού φακέλου θα επιτρέψει τον άμεσο έλεγχο της συμπλήρωσης των προϋποθέσεων χορήγησης των παροχών από τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ και κατά συνέπεια την ταχεία εξατομικευμένη ενημέρωση των ενδιαφερομένων.

Ι. Το ζήτημα της **αρχικής ενημέρωσης**, πριν από την υποβολή της αίτησης επιδότησης, τίθεται αρκετά συχνά από τις αναφορές πολιτών, που έχει χειρισθεί ο Συνήγορος του Πολίτη. Πέραν της ενημέρωσης σχετικά με την 60ήμερη αποσβεστική προθεσμία εγγραφής στα μητρώα ανέργων και υποβολής αιτήματος επιδότησης²¹⁰, ελλείμματα ενημέρωσης παρατηρούνται κατά τη διαδικασία για την υποβολή του αιτήματος και, ειδικότερα, ως προς τη διάκριση μεταξύ εγγραφής στα μητρώα ανέργων και υποβολής αίτησης επιδότησης. Συχνά οι ασφαλισμένοι δεν γνωρίζουν ότι πρόκειται για δύο διακριτές ενέργειες, που πρέπει να πραγματοποιηθούν σε διαφορετικές υπηρεσίες του ΟΑΕΔ (στο ΚΠΑ και στο Γραφείο Ασφάλισης της Τ.Υ. αντίστοιχα), με αποτέλεσμα ορισμένες φορές να χάνουν το δικαίωμά τους σε παροχές, διότι υπέβαλαν μεν εντός της προθεσμίας αίτηση εγγραφής στα μητρώα ανέργων, παρέλειψαν όμως, λόγω άγνοιας, να υποβάλουν παράλληλα αίτηση επιδότησης. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση ασφαλισμένου (υπόθεση 5072/2004), ο οποίος παρουσιάσθηκε εντός της προθεσμίας στον ΟΑΕΔ, προκειμένου να εγγραφεί στα μητρώα ανέργων και να υποβάλει αίτηση επιδότησης. Κατά την ημερομηνία της προσέλευσής του εκδόθηκε κάρτα ανεργίας και ενημερώθηκε από την αρμόδια υπάλληλο του Κ.Π.Α. να προσέλθει εντός δύο μηνών, ώστε να σφραγισθεί η κάρτα ανεργίας και να παραλάβει τις σχετικές επιταγές. Όταν αργότερα, προσήλθε και πάλι στον ΟΑΕΔ με την εντύπωση ότι θα παραλάμβανε τις επιταγές της αντίστοιχης

²¹⁰ Βλ. παραπάνω Β.1.α.ι.σ.

περιόδου επιδότησης, ενημερώθηκε για πρώτη φορά ότι θα έπρεπε να υποβάλει αίτηση επιδότησης, η οποία όμως θα απορριπτόταν, δεδομένου ότι είχε πλέον παρέλθει η 60ήμερη προθεσμία από τη λύση της εργασιακής σχέσης. Πράγματι, η αίτησή του απορρίφθηκε.

Σε σχετικό έγγραφό του (5072/04/29/03/2004), ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι ήδη με το σημείωμα που διανεμόταν στην αρμόδια Τ.Υ. ΟΑΕΔ, ενημερώνονταν οι ασφαλισμένοι ότι *«α. η εγγραφή στο ταμείο ανεργίας μπορεί να γίνει με την καταγγελία σύμβασης εργασίας και την ταυτότητα – παραμένοντας σε εκκρεμότητα [...] γ. κατά την εγγραφή δεν γίνεται έλεγχος προϋποθέσεων επιδότησης ανεργίας από την Υπηρεσία (η εγγραφή αποτελεί και είναι αίτηση)»*. Επίσης, τόσο από το ενημερωτικό αυτό σημείωμα, όσο και από τις διατάξεις των άρθρων 4 και 11 του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας και Στρατεύσεως, προκύπτει ότι η εγγραφή στα μητρώα ανέργων και η υποβολή αίτησης επιδότησης μπορούν να γίνουν ταυτόχρονα, αφού η αίτηση επιδότησης δεν είναι απαραίτητο να συνοδεύεται από δικαιολογητικά, τα οποία, σύμφωνα με το άρθρο 11, μπορούν να προσκομισθούν και αργότερα. Τα εν λόγω δικαιολογητικά μπορούσε, στην προκειμένη περίπτωση, να προσκομίσει εγκαίρως ο ενδιαφερόμενος. Σε αυτόν δόθηκε η εντύπωση ότι αρκούσε η εγγραφή στα μητρώα ανέργων, χωρίς να απαιτείται χωριστή αίτηση για την επιδότηση, αφού, όπως αναφέρεται και στο ενημερωτικό έντυπο, σε απόλυτη αρμονία με τις σχετικές διατάξεις του Κανονισμού Παροχών, *«η εγγραφή αποτελεί και είναι αίτηση»*. Στην προκειμένη περίπτωση, το πρόβλημα επιλύθηκε και χορηγήθηκε το επίδομα ανεργίας στον ενδιαφερόμενο. Ωστόσο, η περίπτωση αυτή είναι ενδεικτική μιας δυσλειτουργίας της προβλεπόμενης διαδικασίας και του ελλιπούς συντονισμού μεταξύ υπηρεσιών απασχόλησης και ασφάλισης. Τα προβλήματα αυτά αντανακλώνται στην ενημέρωση και επηρεάζουν δυσμενώς την ποιότητα της εξυπηρέτησης των ασφαλισμένων από την υπηρεσία.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει την αναγκαιότητα ορθής ενημέρωσης των ασφαλισμένων σχετικά με τη διαδικασία εγγραφής στα μητρώα ανέργων και υποβολής αίτησης επιδότησης. Εκτός από την έντυπη ενημέρωση για τις απαιτούμενες ενέργειες, κρίσιμη είναι η προφορική ενημέρωση των ανέργων από το ΚΠΑ, υπηρεσία που είναι επιφορτισμένη με την εγγραφή στα μητρώα ανέργων και που είναι η πρώτη στην αλυσίδα των υπηρεσιών με τις οποίες έρχεται σε επαφή ο άνεργος. Προοπτικά, θεωρεί ευκαταία την απλούστευση της διαδικασίας με την υποβολή ενιαίας αίτησης εγγραφής στα μητρώα και επιδότησης, στις περιπτώσεις ανέργων

που πληρούν τις προϋποθέσεις επιδότησης. Η υπηρεσία στην οποία θα κατατίθεται η ενιαία αίτηση θα είναι αρμόδια για τη διαχείριση των αιτημάτων, τα οποία θα διακινούνται εσωτερικά με ευθύνη της υπηρεσίας.

II. Συχνά, η υποχρέωση ενημέρωσης των ασφαλισμένων δεν εξαντλείται στην παροχή πληροφοριών, ακόμη και εξατομικευμένων, αλλά λαμβάνει τη μορφή υποχρέωσης **παροχής συμβουλών και καθοδήγησης του ασφαλισμένου** για την αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων του. Η υποχρέωση αυτή υπογραμμίζεται ήδη στον Κανονισμό Παροχών Ανεργίας, αλλά και στις κωδικοποιημένες εγκυκλίους οδηγίες. Η γενική κατεύθυνση που δίνεται, τόσο από τον Κανονισμό όσο και από τις οδηγίες, είναι η υποβοήθηση των ανέργων στην άσκηση των δικαιωμάτων τους, με την ενεργό παρέμβαση της υπηρεσίας. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των οδηγιών σε περίπτωση που ο άνεργος αδυνατεί να προσκομίσει τα δικαιολογητικά που προβλέπονται για την έγκριση της επιδότησης, για την προσαύξηση του επιδόματος ανεργίας λόγω οικογενειακών βαρών, καθώς και στις περιπτώσεις αναστολής, διακοπής και συνέχισης της επιδότησης. Στο άρθρο 11 του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας, με τίτλο «Ενέργειαι της υπηρεσίας επί αδυναμίας προσκομίσεως των δικαιολογητικών», προβλέπονται τα εξής: *«1. Οσάκις δεν είναι εφικτή η παρά των ενδιαφερομένων προσκόμισις των εν άρθροις 5-10 του παρόντος δικαιολογητικών μεριμνά οίκοθεν η υπηρεσία δια την συγκέντρωσιν τούτων ή διαπίστωσιν της συνδρομής των εκάστοτε απαιτούμενων πραγματικών ή νομικών στοιχείων. Επί πάσης διαπιστώσεως συντάσσεται έκθεσις παρά του ενεργήσαντος ταύτην υπαλλήλου υπογεγραμμένη παρ' αυτού. 2. Εις άς όμως περιπτώσεις δια την συμπλήρωσιν των υποβληθέντων στοιχείων πρός αναγνώρισιν του δικαιώματος επί τας παροχάς ανεργίας κρίνεται απαραίτητος ή σύμπραξις του ενδιαφερομένου, προσκαλείται ούτος παρά της υπηρεσίας πρός τούτο, τασσομένης προθεσμίας μέχρις 20 ημερών ής παρελθούσης απράκτου, η υπηρεσία χωρεί εις την λήψιν αποφάσεως».*

Οι υπηρεσίες του ΟΑΕΔ εφαρμόζουν συστηματικά μόνο την παράγρ. 2 του προπαρατεθέντος άρθρου και όχι την παράγρ. 1. Ωστόσο, στις κωδικοποιημένες ερμηνευτικές οδηγίες της περί ΟΑΕΔ νομοθεσίας, στο κεφάλαιο Δ' (που αφορά τα δικαιολογητικά), δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην αποτελεσματική ενημέρωση και εξυπηρέτηση των ανέργων, οι οποίοι δεν πρέπει να εγκαταλείπονται μόνοι στην προσπάθειά τους να συγκεντρώσουν και να υποβάλουν τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, αλλά να υποβοηθούνται από την υπηρεσία προς τούτο. Η έμφαση στην ενημέρωση δίδεται και σε άλλες παραγράφους των εγκυκλίων, όπως π.χ. στην παράγρ. 19α της Κωδικοποίησης («ενημέρωσις δικαιούχων περί της προθεσμίας προς

είσπραξιν διαφοράς επιδόματος λόγω αναστολής ή διακοπής επιδοτήσεως»), όπου αναφέρεται ότι στις περιπτώσεις που έχει γίνει αναστολή ή διακοπή της επιδότησης και οφείλεται ακόμη υπόλοιπο επιδότησης στον άνεργο, ο τελευταίος *«ενημερώνεται περί της νομίμου προθεσμίας προς είσπραξιν της τυχόν οφειλομένης αυτώ μέχρι της προηγούμενης της επελεύσεως του λόγου αναστολής ή διακοπής διαφοράς επιδόματος. Η τοιαύτη ενημέρωσις δέον να ενεργήται και επιτυγχάνεται πλήρως, ου μόνον δια της ενυπογράφου σχετικής δηλώσεως του δικαιούχου, αλλά και της επαρκούς υπό των αρμοδίων οργάνων προφορικής τούτου διαφωτίσεως»*.

Τις παραπάνω επισημάνσεις υπενθύμισε ο Συνήγορος του Πολίτη με αφορμή αναφορά (2565/2005) επιδοτούμενου ανέργου εκπαιδευτικού, ο οποίος μόλις ανέλαβε νέα απασχόληση, την ανήγγειλε αμέσως στην αρμόδια υπηρεσία του ΟΑΕΔ. Ωστόσο, η σχετική σύμβαση εργασίας με τον εργοδότη δεν υπεγράφη προ της αναλήψεως εργασίας αλλά περίπου δύομιση μήνες αργότερα, κατά τη συνήθη πρακτική των δημοσίων φορέων εκπαίδευσης, να υπογράφουν τις συμβάσεις με τους ωρομίσθιους καθηγητές πολύ μετά την πραγματική ανάληψη εργασίας. Όταν προσήλθε στην Τ.Υ. του ΟΑΕΔ, προκειμένου να δηλώσει την ανάληψη εργασίας για να ανασταλεί η επιδότησή του, ενημερώθηκε ότι δεν μπορούσε να γίνει αναστολή της επιδότησης χωρίς την προσκόμιση της σύμβασης εργασίας, δεν μπορούσε όμως ούτε να εισπράξει την επιταγή που περιελάμβανε επιδότηση και για χρονικό διάστημα οκτώ ημερών κατά το οποίο ήδη εργαζόταν. Όταν, αμέσως μετά την υπογραφή της σύμβασης, επανήλθε και ζήτησε την έκδοση νέας επιταγής που θα περιελάμβανε μόνον το διάστημα της ανεργίας του πριν από την ανάληψη εργασίας, οι αρμόδιοι υπάλληλοι αρνήθηκαν, με την αιτιολογία ότι η επιταγή για το διάστημα αυτό είχε λήξει λίγες μέρες πριν (δηλαδή η σχετική αξίωση είχε παραγραφεί). Αποτέλεσμα ήταν να χάσει ο ασφαλισμένος την επιδότηση για το διάστημα αυτό.

Από το ιστορικό της υπόθεσης φαίνεται ότι, ενώ η αναγγελία της ανάληψης εργασίας από τον ενδιαφερόμενο, χωρίς την προσκόμιση της σύμβασης (αφού δεν είχε υπογραφεί ακόμη), ήταν αρκετή για να γίνει η αναστολή της επιδότησης, η υπηρεσία δεν προέβη στις απαραίτητες ενέργειες, ώστε μην επέλθει η παραγραφή της απαίτησης για επιδότηση για το διάστημα μέχρι την ανάληψη εργασίας. Η υπηρεσία έπρεπε να εκδώσει, αμέσως μετά την αναγγελία ανάληψης εργασίας, νέα επιταγή, για το διάστημα αυτό, βάσει υπεύθυνης δήλωσης του ανέργου, την οποία θα έπρεπε να έχει αυτός κληθεί να υποβάλει. Η επίκληση της παραγραφής της αξίωσης επί του επιδόματος ανεργίας για το επίμαχο διάστημα ήταν αντίθετη προς την αρχή της χρηστής διοίκησης. Οι προτάσεις της Αρχής έγιναν δεκτές και η Επιτροπή

Επίλυσης Ασφαλιστικών Διαφορών της αρμόδιας Περιφερειακής Διεύθυνσης του Ο.Α.Ε.Δ. έκανε δεκτή την αίτηση του ασφαλισμένου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπιστώνει ότι η τήρηση των υφιστάμενων κωδικοποιημένων εγκυκλίων οδηγιών σχετικά με τη συμπλήρωση των φακέλων και την υποστήριξη των ασφαλισμένων κατά την υποβολή των αιτημάτων τους από τις αρμόδιες υπηρεσίες ασφάλισης θα επέτρεπε την αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων τους. Για τον λόγο αυτό, υπογραμμίζει την αναγκαιότητα πλήρους εφαρμογής τους στην πράξη.

III. Πέραν της ενημέρωσης, η οποία αποτελεί βασικό στοιχείο για την αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων των νέργων, η ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών²¹¹ επηρεάζεται καθοριστικά από στοιχεία όπως η ευγένεια στην συμπεριφορά και η προθυμία εξυπηρέτησης. Η **καλή συμπεριφορά στην υποδοχή του κοινού** είναι στοιχείο του οποίου η συνδρομή δεν μπορεί εύκολα να ελεγχθεί από τον Συνήγορο του Πολίτη. Στους ισχυρισμούς των πολιτών, οι οποίοι εγγράφως καταγγέλλουν στον Συνήγορο του Πολίτη ανάρμοστη συμπεριφορά υπαλλήλων, αντιτάσσονται οι ισχυρισμοί των υπαλλήλων περί του αντιθέτου. Συχνά ο εκ των υστέρων έλεγχος της αλήθειας των εν λόγω καταγγελλομένων περιστατικών είναι αδύνατος, καθώς η μαρτυρία τρίτων προσώπων δεν είναι συχνή, ενώ μάρτυρες είναι πολλές φορές μόνο άλλοι υπάλληλοι, συνάδελφοι του καταγγελλόμενου. Συχνά, η αναφορά προς τον Συνήγορο του Πολίτη δεν περιέχει γραπτή μνεία σε κακή συμπεριφορά υπαλλήλου. Ο πολίτης περιορίζεται στο γραπτό κείμενο μόνον στο αίτημα ελέγχου των διοικητικών πράξεων ή παραλείψεων, κατά την επικοινωνία του όμως με τους χειριστές των αναφορών, παραπονείται προφορικά για την κακή συμπεριφορά.

Η καλή συμπεριφορά έχει άλλωστε καταγραφεί ως δεοντολογική απαίτηση στον «Οδηγό καλής συμπεριφοράς δημοσίων υπαλλήλων», που εκπόνησε το ΥΠΕΣΔΔΑ σε συνεργασία με τον Συνήγορο του Πολίτη. Το κείμενο αυτό δεν έχει μεν το ίδιο νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα, εξειδικεύει όμως διατάξεις του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα, αλλά και γενικότερες αρχές του διοικητικού δικαίου, προβάλλοντας πρότυπα επαγγελματικής δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης. Όπως υπογραμμίζεται στον πρόλογο του «Οδηγού», από τον Υφυπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, η τήρηση των βασικών αυτών δεοντολογικών κανόνων είναι κρίσιμη

²¹¹ Σχετικά με τις μεθόδους αξιολόγησης της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών βλ. B. Candiard, G. Vallet, *L'amélioration de l'accueil des usagers dans l'administration*, La Documentation Française, Παρίσι, 2003, σελ. 87.

για την αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης, η οποία, πέρα από τις παρεμβάσεις στη δομή, την οργάνωση και τις διαδικασίες, απαιτεί υπαλλήλους που έχουν *«συναίσθηση της αποστολής τους»*, είναι *«όπως δηλώνει και η λέξη – στην υπηρεσία του πολίτη»* και δεν οχυρώνονται πίσω από τις *«απρόσωπες διαδικασίες, το άψυχο γράμμα του νόμου και την έλλειψη αρμοδιότητας για να αποφύγ[ουν] να ενεργήσ[ουν] υπέρ του πολίτη»*. Οι κατευθύνσεις αυτές λαμβάνουν στον τομέα των υπηρεσιών ασφάλισης κατά του κινδύνου της ανεργίας ιδιαίτερη βαρύτητα, λόγω της επίδρασης που ασκεί η ανεργία στην ψυχολογία των πολιτών που προσφεύγουν στις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ, πράγμα που τους καθιστά περισσότερο ευάλωτους σε τυχόν απαξιωτικό τρόπο συμπεριφοράς²¹². Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επανειλημμένα υπογραμμίσει ότι φαινόμενα συμπεριφοράς που μαρτυρούν έλλειψη σεβασμού προς τον πολίτη ακυρώνουν την προσπάθεια καλλιέργειας μιας εποικοδομητικής σχέσης του πολίτη με τη διοίκηση, στηριζόμενης στις αρχές της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και του αλληλοσεβασμού.

Περαιτέρω, απαραίτητος είναι και ο **επαγγελματισμός** των υπαλλήλων που είναι επιφορτισμένοι με την υποδοχή των πολιτών, που συνίσταται στην καλή γνώση του αντικειμένου της υπηρεσίας, αφού τυχόν άγνοια, εκτός του ότι προδίδει έλλειψη σοβαρότητας και υπευθυνότητας, οδηγεί στην εσφαλμένη πληροφόρηση. Η στελέχωση των θέσεων υποδοχής του κοινού με υπαλλήλους που έχουν την απαιτούμενη γνώση του αντικειμένου της υπηρεσίας, είναι κρίσιμη. Δυστυχώς, κατά κανόνα η υποδοχή του κοινού θεωρείται δευτερεύουσα λειτουργία και για τον λόγο αυτό υποβαθμίζεται συχνά και ως προς τη στελέχωση²¹³. Η πρακτική να τοποθετούνται, στις θέσεις υποδοχής του κοινού και παραλαβής αιτήσεων και δικαιολογητικών, ασκούμενοι του προγράμματος stage, οι οποίοι -παρά την προθυμία που μπορεί να επιδεικνύουν- δεν έχουν την απαιτούμενη εμπειρία για να προσανατολίσουν τους χρήστες των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ ως προς τις ενέργειες στις οποίες πρέπει να προβούν, είναι προφανώς λανθασμένη και πρέπει να αναθεωρηθεί.

Για όλα τα παραπάνω ζητήματα, ο ρόλος των διευθυντών των Τ.Υ. του ΟΑΕΔ είναι κομβικός. Τόσο ως προς την οργάνωση της υπηρεσίας υποδοχής του κοινού, ενημέρωσης και πρώτης διαχείρισης των αιτήσεων, όσο και ως προς τον τρόπο προσέγγισης των πολιτών που προσέρχονται στην υπηρεσία, ο διευθυντής είναι εκείνος που δίνει κατευθύνσεις και διαμορφώνει το ύφος που επικρατεί στην

²¹² Βλ. Ν. Παναγιωτόπουλου, *Η οδύνη των ανέργων*, εκδ. Πολύτροπον, Αθήνα, 2005, ιδίως σελ. 63 επ.

²¹³ Πρβλ. και τις παρατηρήσεις των B. Candiard, G. Vallet, όπ.π., σελ. 81.

καθημερινή συναλλαγή με το κοινό. Η ευαισθητοποίηση των διευθυντών, ως προς τη σημασία που έχει η υποδοχή του κοινού στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων από τον ΟΑΕΔ υπηρεσιών είναι συνεπώς απαραίτητη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι η αναβάθμιση των υπηρεσιών υποδοχής του κοινού προϋποθέτει ότι το έργο των υπηρεσιών αυτών θα παύσει να θεωρείται δευτερεύουσας σημασίας. Βασικά στοιχεία για να επιτευχθεί η αναβάθμιση αποτελούν η τοποθέτηση υπαλλήλων με την κατάλληλη κατάρτιση στις αντίστοιχες θέσεις και η διασφάλιση της διαρκούς κατάρτισής τους, η στενή διασύνδεση των υπηρεσιών υποδοχής του κοινού με τις υπηρεσίες επεξεργασίας των αιτημάτων και η κινητοποίηση της ιεραρχίας, με κεντρικό τον ρόλο των Διευθυντών των Τ.Υ..

ii. Έκδοση, κοινοποίηση και αιτιολογία των αποφάσεων επί αιτήσεων απονομής παροχών

Οι κανόνες διοικητικής διαδικασίας που αφορούν τον τύπο, την κοινοποίηση και την αιτιολογία των διοικητικών πράξεων υπηρετούν όλοι την εγγύηση της διαφάνειας και σαφήνειας της διοικητικής δράσης. Η διατύπωση των κανόνων αυτών σηματοδοτεί και τη στροφή του διοικητικού μοντέλου προς μια διοίκηση λιγότερο αυταρχική, η οποία εκθέτει και εξηγεί τους λόγους που καθόρισαν τις αποφάσεις της με αναφορά στον νόμο, διευκολύνοντας έτσι τον αποδέκτη της μονομερούς της δράσης να επιδιώξει τον έλεγχο των διοικητικών πράξεων που τον θίγουν. Ήδη, πολύ πριν από τη θέση σε ισχύ του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, οι βασικοί κανόνες διοικητικής διαδικασίας ως προς τις παροχές ανεργίας είχαν υιοθετηθεί το 1956, με την έγκριση του «Κανονισμού παροχών ανεργίας και στρατεύσεως»²¹⁴, ο οποίος εξακολουθεί να ισχύει²¹⁵. Ειδικότερα:

I. Η έκδοση εγγράφων και επαρκώς αιτιολογημένων αποφάσεων επί των αιτημάτων των ανέργων προβλέπεται ρητά όχι μόνο από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, αλλά και από τον Κανονισμό παροχών ανεργίας και στρατεύσεως. Στο άρθρο 12 παράγρ. 1 του Κανονισμού προβλέπεται ότι *«επί πάσης αιτήσεως ανέργου περί χορηγήσεως αυτώ επιδόματος ανεργίας ή συνεχίσεως της επιδοτήσεως ως και*

²¹⁴ Α.Υ.Ε. 37274/3786 της 9/31 Αυγ. 1956.

²¹⁵ Με ορισμένες αλλαγές, οι οποίες δεν έχουν ενσωματωθεί στο κείμενο του Κανονισμού με τροποποίησή του, αλλά προκύπτουν από νεώτερα νομοθετήματα που ρυθμίζουν τα ίδια θέματα.

επί πάσης περιπτώσεως αναστολής, διακοπής, ανακλήσεως στερήσεως, μεταβολής του ποσού ή της διάρκειας της επιδοτήσεως λόγω ανεργίας ή επιβολής των κατά το άρθρ. 28 ν.δ. 2961/1954 και άρθρ. 9 παράγρ. 4 ν. 3198/1955 προστίμων, εκδίδεται έγγραφος απόφασις του δ/ντού της αρμοδίας τοπικής υπηρεσίας επαρκώς ηττιολογημένη». Στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου προβλέπεται εξάλλου ρητά η κοινοποίηση των δυσμενών μόνο αποφάσεων²¹⁶.

Οι διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας επεκτείνουν το περιεχόμενο της έγγραφης διοικητικής πράξης, προβλέποντας ότι πρέπει να *«αναφέρει την εκδούσα αρχή και τις εφαρμοζόμενες διατάξεις, [να] φέρει δε χρονολογία, καθώς και υπογραφή του αρμόδιου οργάνου»* καθώς και ότι *«στην ατομική διοικητική πράξη αναφέρεται, επίσης, η τυχόν δυνατότητα άσκησης της, κατ' άρθρο 25, ειδικής διοικητικής, ή ενδικοφανούς, προσφυγής, γίνεται δε μνεία του αρμόδιου για την εξέτασή της οργάνου, της προθεσμίας, καθώς και των συνεπειών παράλειψης της άσκησής της. Προσφυγή που ασκείται σύμφωνα με τις προαναφερόμενες πληροφορίες της υπηρεσίας δεν μπορεί να παραγάγει συνέπειες σε βάρος του προσφεύγοντος»²¹⁷*. Η υποχρέωση κοινοποίησης είναι εξ άλλου ευρύτερη στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, αφού η διάταξη του άρθρου 19 παράγρ. 1 ορίζει ότι *«η ατομική διοικητική πράξη κοινοποιείται στο πρόσωπο το οποίο αφορά»*, χωρίς να διακρίνει μεταξύ ευμενών και δυσμενών πράξεων.

Η σημασία της **τήρησης του έγγραφου τύπου** έχει επανειλημμένα υπογραμμισθεί. Όπως έχει επισημανθεί, *«μόνο ο έγγραφος τύπος θεωρείται ότι κατοχυρώνει την ύπαρξη και διασφαλίζει την σαφήνεια του περιεχομένου της διοικητικής πράξεως»*, ενώ *«η αρχή της σαφήνειας του περιεχομένου της διοικητικής πράξεως είναι θεμελιώδης για την προστασία του ιδιώτη»²¹⁸*. Όσον αφορά δε την **κοινοποίηση της απόφασης**, αυτή συνιστά διαδικαστική εγγύηση, όχι μόνο στις περιπτώσεις αποφάσεων με τις οποίες απορρίπτεται το αίτημα επιδότησης ή

²¹⁶ «Αι εκ των ανωτέρω απορριπτικάί, ανακλητικάί και στερητικάί της επιδοτήσεως αποφάσεις ως και αι δι' ών επιβάλλονται τα κατά το άρθρον 28 ν.δ. 2961/1954 και άρθρ. 9 παραγρ. 4 ν. 3198/1955 πρόστιμα τοιαύται κοινοποιούνται εν αντιγράφω εις τον ενδιαφερόμενον κατά τον προσφορώτερον κατά την κρίσιν της υπηρεσίας αλλά αποδεικνύοντα πάντως την επίδοσιν τρόπον, κατά τα ειδικώτερον ορισθησόμενα δι' αποφάσεων του Δ.Σ. του Οργανισμού».

²¹⁷ Άρθρο 16 Κ.Διοικ.Διαδ. Σύμφωνα πάντως με την ίδια διάταξη, *«η παράλειψη αναφοράς των εφαρμοζόμενων διατάξεων, καθώς και των κατά τη δεύτερη περίοδο στοιχείων, δεν επάγεται ακυρότητα της πράξης»*. Στα τυποποιημένα έντυπα αποφάσεων επί αιτημάτων επιδότησης περιλαμβάνεται η αναφορά στην προθεσμία άσκησης ένστασης. Επίσης, για το δικαίωμα υποβολής δεύτερης ένστασης ενώπιον του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ κατά των αποφάσεων των Περιφερειακών Διευθύνσεων, ενημερώνονται οι ασφαλισμένοι με σχετική αναφορά πάνω στην απόφαση.

²¹⁸ Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, όπ.π., σελ. 209.

αποστερείται ο άνεργος από δικαιώματα, αλλά και στις εγκριτικές αποφάσεις. Πράγματι, και οι αποφάσεις αυτές μπορεί να μην είναι νόμιμες, γιατί π.χ. έχει γίνει εσφαλμένος υπολογισμός του χρόνου επιδότησης λόγω λανθασμένου υπολογισμού του χρόνου προηγούμενης ασφάλισης ή γιατί έχει ορισθεί λανθασμένη ημερομηνία έναρξης της επιδότησης (3918/04, 18600/2004). **Η ασφάλεια και η σαφήνεια που πρέπει να χαρακτηρίζουν την επικοινωνία του ανέργου με τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ υπαγορεύουν λοιπόν την κοινοποίηση και των ευμενών διοικητικών πράξεων.**

Ωστόσο, στην πράξη συχνά δεν επιδίδονται ή δεν κοινοποιούνται στον άνεργο ούτε οι εγκριτικές ούτε οι απορριπτικές αποφάσεις σχετικά με την επιδότηση (18600/2004, 2565/2005, 15646/06). Η παράλειψη αυτή επηρεάζει καθοριστικά και την άσκηση του δικαιώματος του αναφέρεσθαι και εξασθενίζει, αν δεν ακυρώνει στην πράξη, την αρχή της ισότητας των όπλων στη διαδικασία διοικητικού ελέγχου της απόφασης. Μη γνωρίζοντας το ακριβές περιεχόμενο της πράξης ή τους λόγους απόρριψης του αιτήματος ή προσδιορισμού του δικαιώματός του σε παροχές, ο ενδιαφερόμενος αδυνατεί να αναπτύξει αντεπιχειρήματα τόσο ως προς τη νομιμότητα της πράξης, όσο και ως προς την ουσία της. Επίσης, η απουσία κοινοποίησης συνεπάγεται συχνά την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας για την άσκηση της ιεραρχικής προσφυγής. Βέβαια, η σχετική με το ζήτημα αυτό νομολογία παγίως δέχεται ότι η παράλειψη έγγραφης ενημέρωσης του διοικουμένου για την προθεσμία άσκησης των διοικητικών προσφυγών συνεπάγεται την μη εκκίνηση της προθεσμίας. Η δυσλειτουργία όμως αυτή διογκώνει τη διοικητική διαφορά, αφού σε περίπτωση άσκησης εκπρόθεσμης ένστασης ο ενδιαφερόμενος θα πρέπει να προτείνει ένα ακόμη επιχείρημα για την υποστήριξη της προσφυγής του, όταν οι αρμόδιες υπηρεσίες δεν συγχωρήσουν αυτεπαγγέλτως το εκπρόθεσμο. Είναι προφανές ότι **η πρακτική της μη κοινοποίησης της απόφασης αντίκειται στη χρηστή και εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας και προσβάλλει το δικαίωμα του αναφέρεσθαι του ανέργου. Για να ασκηθεί το δικαίωμα αυτό αποτελεσματικά, πρέπει ο ενδιαφερόμενος να γνωρίζει με σαφήνεια τον λόγο απόρριψης του αιτήματος και να ενημερώνεται για το δικαίωμα άσκησης διοικητικής προσφυγής καθώς και για την προβλεπόμενη προς τούτο προθεσμία.** Το φαινόμενο αυτό είναι ενδεικτικό της συχνά ελλιπούς εξοικείωσης των τοπικών υπηρεσιών του ΟΑΕΔ με τις βασικές αρχές του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

II. Η αιτιολογία είναι διαδικαστική εγγύηση που διασφαλίζει την σοβαρή επεξεργασία του αιτήματος, προστατεύει τον πολίτη από αυθαίρετες αποφάσεις και δυσμενείς διακρίσεις και επιτρέπει την αμφισβήτηση της απόφασης. Ο ΟΑΕΔ υιοθέτησε τη μέθοδο της τυποποίησης των λόγων απόρριψης, σε συνδυασμό με τη μηχανογράφηση του συστήματος έκδοσης αποφάσεων. Οι λόγοι απόρριψης του αιτήματος επιδότησης είναι προδιατυπωμένοι και συμπληρώνονται στο έντυπο της απόφασης. Ορισμένες φορές, όταν ο λόγος απόρριψης δεν έχει τυποποιηθεί στις κατηγορίες του συστήματος, συμπληρώνονται χειρόγραφα επιπλέον στοιχεία.

Η μηχανογράφηση του συστήματος έκδοσης αποφάσεων επιδότησης είναι ένα θετικό βήμα και ο τυποποιημένος χαρακτήρας του πεδίου της αιτιολογίας μπορεί να θεωρηθεί ως διοικητική μέθοδος εξοικονόμησης χρόνου. Το σύστημα, πάντως, χρήζει βελτιώσεων, ειδικότερα ως προς την πληρότητα και την ειδικότητα της αιτιολογίας. Οι προδιατυπωμένοι λόγοι απόρριψης είναι περιορισμένοι σε αριθμό και υπέρμετρα συνοπτικοί, με αποτέλεσμα ο ασφαλισμένος να μην μπορεί να αποκτήσει σαφή εικόνα του λόγου απόρριψης, όπως όταν π.χ. σε ανακλητική απόφαση αναφέρεται απλώς «λάθος από χρήστη» (υπονοείται λάθος του υπαλλήλου του ΟΑΕΔ κατά την επεξεργασία του αιτήματος) (10886/04) ή παρατίθενται απλώς αριθμητικά οι διατάξεις του νόμου, χωρίς καμία αναφορά στο περιεχόμενο του κανόνα δικαίου και, ακόμη λιγότερο, στην υπαγωγή της ατομικής περίπτωσης στον κανόνα αυτόν. Η πρακτική της παράθεσης μόνο του αριθμού του άρθρου και του νόμου ακολουθείται τόσο από τις Ε.Ε.Α.Δ. των Περιφερειακών Διευθύνσεων όσο και από το Δ.Σ. του ΟΑΕΔ, στις αποφάσεις που εκδίδουν επί ενστάσεων. Όταν με τις αποφάσεις αυτές απορρίπτεται η ένσταση με απλή αντικατάσταση αιτιολογίας (παράθεση άλλης διάταξης και πάλι μόνον αριθμητικά), ο κλονισμός της εμπιστοσύνης του πολίτη στη νομιμότητα της διοικητικής δράσης επιτείνεται²¹⁹. **Η διατύπωση των λόγων απόρριψης πρέπει να ανταποκρίνεται στον ειδικό χαρακτήρα της αιτιολογίας, απαίτηση που επιβάλλει την εξατομικευμένη κρίση, με βάση τα δεδομένα του φακέλου του αιτούντος²²⁰ και να παρακολουθεί τη νομοθετική εξέλιξη.**

²¹⁹ Βλ. παρακάτω, Γ.1.β.

²²⁰ Άρθρο 17 Κ.Διοικ.Διαδ.: «1. Η ατομική διοικητική πράξη πρέπει να περιέχει αιτιολογία, η οποία να περιλαμβάνει τη διαπίστωση της συνδρομής των κατά νόμο προϋποθέσεων για την έκδοσή της. 2. Η αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής, ειδική, επαρκής και να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, εκτός αν προβλέπεται ρητώς στο νόμο ότι πρέπει να περιέχεται στο σώμα της πράξης». Όσον αφορά τα αιτήματα χορήγησης κοινωνικών παροχών εν γένει, η αναφορά στο σώμα της πράξης μιας έστω συνοπτικής, αλλά πλήρους, ειδικής και σαφούς αιτιολογίας θεωρούμε ότι είναι και ευχερής, αλλά και απαραίτητη λαμβανομένων υπ' όψιν

Τέλος, εκτός του ότι η εξασφάλιση οικονομίας χρόνου πρέπει να σταθμισθεί με τα διαδικαστικά δικαιώματα του ασφαλισμένου, είναι αμφίβολο εάν σε μακροσκοπικό επίπεδο επιτυγχάνεται και αυτός ο ίδιος ο στόχος της εξοικονόμησης χρόνου. Η ελλιπής αιτιολογία οδηγεί συχνότερα τους ενδιαφερομένους στην άσκηση ιεραρχικής προσφυγής, ακόμα και σε περιπτώσεις που η απόφαση είναι σύννομη, με αποτέλεσμα να επιβαρύνονται οι επόμενες βαθμίδες της ιεραρχίας που έχουν αρμοδιότητα για την εξέταση των ενστάσεων, αλλά και το ίδιο το πρωτοβάθμιο όργανο, το οποίο επιφορτίζεται με το διοικητικό έργο της σύνταξης εισήγησης και της αποστολής του φακέλου στην Περιφερειακή Διεύθυνση. Επιπλέον, η πρακτική αυτή διαιωνίζει το κλίμα έλλειψης εμπιστοσύνης του πολίτη προς τη δημόσια διοίκηση.

Σε μεγάλο αριθμό περιπτώσεων που απασχόλησαν τον Συνήγορο του Πολίτη, η δράση της διοίκησης ήταν σύννομη ως προς την απόρριψη του αιτήματος του πολίτη, αλλά η σχετική διοικητική πράξη ήταν ανεπαρκώς αιτιολογημένη. Στις περιπτώσεις αυτές, για τις οποίες οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες αγνοούν την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, η Αρχή υποκατέστησε κατά κάποιο τρόπο την αρμόδια υπηρεσία ως προς την υποχρέωση της πληρότητας της αιτιολογίας, εξηγώντας εγγράφως και αναλυτικά στον ενδιαφερόμενο τους λόγους για τους οποίους το αίτημά του στερείτο νομίμου ερείσματος. Στις περισσότερες από αυτές, ο πολίτης αποδέχθηκε την απόφαση. Η παρατήρηση αυτή επιβεβαιώνει την υπόθεση εργασίας ότι οι διαδικαστικές εγγυήσεις επιδρούν θετικά ως προς τη νομιμοποίηση των διοικητικών πράξεων στην αντίληψη του αποδέκτη τους. Και ναι μεν η Αρχή επιδιώκει με την παρέμβασή της να συμβάλει στην εγκαθίδρυση κλίματος αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ διοίκησης και πολιτών ή να το αποκαταστήσει εκ των υστέρων, εάν αυτό έχει διαταραχθεί, ωστόσο το κύριο βάρος ως προς τον στόχο αυτό φέρουν οι δημόσιες υπηρεσίες. Στην ασύμμετρη σχέση μεταξύ πολίτη και διοίκησης, η τελευταία έχει τη μονομερή εξουσία διαμόρφωσης της κατάστασης του ιδιώτη και ως εκ τούτου και την κύρια ευθύνη ως προς τη διαμόρφωση της σχέσης με αυτόν.

III. Την ασυμμετρία της έννομης σχέσης δημοσίου δικαίου μεταξύ διοίκησης και πολίτη μετριάξει η κατοχύρωση του **δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης** του πολίτη που θίγεται από την μονομερή απόφαση της διοίκησης. Το δικαίωμα ακρόασης από τις διοικητικές αρχές κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 20, παράγρ. 2 Σ και περιλαμβάνεται στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρο 6). Η

όσων αναφέρθηκαν παραπάνω σχετικά με την ενημέρωση των δικαιούχων των παροχών αυτών.

προηγούμενη ακρόαση καθίσταται υποχρεωτική πριν από κάθε δυσμενή για τον πολίτη ενέργεια ή μέτρο της διοίκησης²²¹ και κατά ρητή διάταξη «και όταν οι σχετικές με τη δυσμενή διοικητική πράξη διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής»²²². Ο νομοθέτης ακολούθησε εξάλλου τη γενικότερη μεταστροφή της νομολογίας, προς την καθιέρωση της αρχής και στις περιπτώσεις δέσμιας αρμοδιότητας. Η μεταστροφή αυτή είναι ιδιαίτερα εμφανής στο δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης. Ήδη, πριν από τη ρητή αναφορά στην αρχή της προηγούμενης ακρόασης ως βασική αρχή της διοικητικής διαδικασίας στο άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής διαδικασίας (Ν. 2690/1999), η κλήση προς ακρόαση ενόψει έκδοσης απορριπτικής συνταξιοδοτικής απόφασης (από τον αρμόδιο διευθυντή δηλ. το πρωτοβάθμιο όργανο) προβλέφθηκε ρητά στο άρθρο 46 του Ν. 2676/1999.

Η ρύθμιση της διαδικασίας απονομής παροχών από τον Κανονισμό Παροχών Ανεργίας επιτρέπει την προηγούμενη ακρόαση των ενδιαφερομένων πριν από την

²²¹ «1. Οι διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικώς, ως προς τα σχετικά ζητήματα. 2. Η κλήση προς ακρόαση είναι έγγραφη, αναφέρει τον τόπο, την ημέρα και την ώρα της ακρόασης, προσδιορίζει δε το αντικείμενο του μέτρου ή της ενέργειας. Η κλήση κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο τουλάχιστον πέντε (5) πλήρεις ημέρες πριν από την ημέρα της ακρόασης. Ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα να λάβει γνώση των σχετικών αποδεικτικών στοιχείων και να προβεί σε ανταπόδειξη [...]».

²²² Άρθρο 6, παράγρ. 4, Ν. 2690/1999. Βλ. και ΔιοικΠρωτ. Ρόδου, 608/2005 σε δίκη σχετικά με την επιβολή εισφορών από το ΙΚΑ, χωρίς προηγούμενη ακρόαση του καθ' ου εργοδότη: «Επειδή, από τις παραπάνω διατάξεις, σε συνδυασμό με την εισηγητική έκθεση του νόμου αυτού, συνάγεται ότι αυτές αποτελούν νομοθετική πλέον ρύθμιση της άσκησης του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος ακρόασης από τις διοικητικές αρχές (άρθρο 20 παραγρ. 2 του Συντάγματος), άγουσες σε πληρέστερη εφαρμογή της σχετικής συνταγματικής επιταγής και σε πληρέστερη προστασία του διοικουμένου. Και τούτο διότι με την ανωτέρω ρητή επιταγή του νόμου (άρθρο 6), ρυθμίζεται κατά τρόπο σαφή και συγκεκριμένο ο ειδικότερος τύπος και τρόπος άσκησης του εν λόγω δικαιώματος και καθορίζεται η έννοια αυτού και το ακριβές περιεχόμενό του. Συγκεκριμένα, ενόψει της νεώτερης αυτής νομοθετικής ρύθμισης, σε περίπτωση επικείμενης έκδοσης δυσμενούς, για τον διοικούμενο, ατομικής διοικητικής πράξης, ή ενέργειας ή μέτρου εν γένει, η διοικητική αρχή οφείλει να καλεί αυτόν αλλά και κάθε ενδιαφερόμενο γενικά, εγγράφως, και μάλιστα με τον ειδικότερο τρόπο και περιεχόμενο που αναφέρεται στις διατάξεις αυτές, να εκφράσει τις, σχετικές με το εκάστοτε ζήτημα, απόψεις του, καθώς και να λάβει υπόψη της, κατά την έκδοση της πράξης, τις πιθανώς εκτεθείσες απόψεις. Κατά τη ρητή δε διατύπωση της διατάξεως αυτής, καμία άλλη διαδικασία ενώπιον της Διοικήσεως δεν δύναται πλέον να ταυτιστεί με την έννοια και το περιεχόμενο του δικαιώματος σε προηγούμενη ακρόαση ούτε και να υποκαταστήσει την άσκηση αυτού, αφού, η άσκηση του εν λόγω δικαιώματος χωρεί κατά τρόπο απόλυτο και είναι επιβεβλημένη έστω και αν κατά της υπό έκδοση πράξεως προβλέπεται ειδικώς η άσκηση διοικητικής προσφυγής (ειδικής ή ενδικοφανούς). Η κλήση αυτή αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας έκδοσης της διοικητικής πράξης, παράλειψη του οποίου είναι δυνατή μόνο όταν η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου είναι αναγκαία για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού συμφέροντος, η τήρηση του οποίου πρέπει να προκύπτει από την αιτιολογία της πράξης, η μη τήρηση δε του τύπου αυτού καθώς και η πλημμελής τήρησή του συνεπάγεται την ακυρότητα της σχετικής πράξης (πρβλ. ΣτΕ 346/2003, 127/2003, βλ. ΤρΔΠρΑθ. 1719/2004)».

έκδοση απόφασης, χωρίς όμως να αναφέρεται ρητά σε αυτήν. Στην κατεύθυνση αυτή μπορεί να αναγνωσθεί η διάταξη του άρθρου 11, παράγρ. 2, του Κανονισμού, σχετικά με τη συμπλήρωση των δικαιολογητικών για τα οποία κρίνεται απαραίτητη η σύμπραξη του ενδιαφερομένου²²³. Σε πρόσφατο ερώτημα που έθεσε ο Συνήγορος του Πολίτη²²⁴ σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της προηγούμενης ακρόασης, ο ΟΑΕΔ απάντησε ότι η αρχή αυτή «*τηρείται απαρέγκλιτα σε όλες τις περιπτώσεις που από τα υποβληθέντα δικαιολογητικά προκύπτουν θέματα προς διερεύνηση και τα οποία αφορούν τόσο στο πρόσωπο του ανέργου όσο και στο πρόσωπο του εργοδότη*».

Η απάντηση αυτή μπορεί να αντιστοιχηθεί με το περιεχόμενο της διάταξης της παράγρ. 2, του άρθρου 11 του Κανονισμού Παροχών, το οποίο είναι όμως στενότερο του περιεχομένου της αρχής, όπως αυτή έχει διαμορφωθεί στο σύγχρονο διοικητικό δίκαιο. Όσον αφορά τη φάση που προηγείται της έκδοσης απόφασης διευθυντή, θα αναφέρουμε ενδεικτικά δύο κατηγορίες υποθέσεων, όπου η εφαρμογή της τελευταίας αυτής διάταξης δεν επαρκεί για την τήρηση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης. Η πρώτη κατηγορία αναφέρεται στην απόρριψη του αιτήματος επιδότησης λόγω εκπρόθεσμης αναγγελίας και υποβολής αίτησης επιδότησης ή στη στέρηση του επιδόματος λόγω παρέλευσης της προθεσμίας είσπραξης. Το εκπρόθεσμο των ενεργειών μπορεί να αιτιολογείται από λόγους ανωτέρας βίας (3407/04), οι οποίοι δεν συνδέονται ούτε βεβαιώνονται από τα δικαιολογητικά που προβλέπονται στο άρθρο 11, παράγρ. 2 του Κανονισμού. Στην περίπτωση αυτή, η τήρηση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης του ανέργου προϋποθέτει την παροχή δυνατότητας να προβάλει τους λόγους αυτούς, *πριν από* την έκδοση της απορριπτικής ή στερητικής του επιδόματος απόφασης. Η δεύτερη κατηγορία υποθέσεων αφορά την μη επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών, στις περιπτώσεις που δεν συντρέχει δόλος του ασφαλισμένου (20173/2004). Οι σχετικές ρητές διατάξεις²²⁵, οι

²²³ «Εις άς όμως περιπτώσεις δια την συμπλήρωσιν των υποβληθέντων στοιχείων προς αναγνώρισιν του δικαιώματος επί τας παροχάς ανεργίας κρίνεται απαραίτητος η σύμπραξις του ενδιαφερομένου, προσκαλείται ούτος παρά της υπηρεσίας προς τούτο, τασσομένης προθεσμίας μέχρις 20 ημερών ής παρελθούσης απράκτου η υπηρεσία χωρεί εις την λήψιν αποφάσεως».

²²⁴ Βλ. σχετικό ερωτηματολόγιο στο Παράρτημα.

²²⁵ Άρθρο 23 Ν.Δ. 2961/1954 «Διακοπή επιδόματος ανεργίας»: «[...] 4. *Επί διακοπής, μειώσεως, ανακλήσεως ή διορθώσεως της παροχής ανεργίας ο επιδοτηθείς άνεργος υποχρεούται να επιστρέψη τα ληφθέντα, εάν επέτυχε την έγκρισιν της παροχής διά αναληθών δηλώσεων ή δι' αποσιωπήσεως ουσιωδών περιστατικών*». Η ρύθμιση επαναλαμβάνεται και στο άρθρο 9, παράγρ. 2 του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας, σύμφωνα με το οποίο «*Εν περιπτώσει ανακλήσεως της επιδοτήσεως κατά τα εν άρθρ. 23 παραγρ 3 και 4 ν.δ. 2961/1954 οριζόμενα, ο ησφαλισμένος υποχρεούται επιστροφήν των καταβληθέντων αυτώ επιδομάτων*,

οποίες υποχρεώνουν τον ασφαλισμένο σε επιστροφή των παροχών *μόνο* εάν αυτός προκάλεσε δολίως την έκδοση της ευμενούς γι' αυτόν απόφασης επιδότησης, βρίσκονται εξάλλου σε αρμονία ή και υπερακοντίζουν, υπέρ του ασφαλισμένου, τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων σχετικά με την επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθεισών παροχών. Όπως υπογραμμίζεται και από τη νομολογία, η συνδρομή του δόλου πρέπει να αιτιολογείται πλήρως, γιατί αποτελεί τη βάση της αναζητήσεως. Για να καταλογίσει στον ασφαλισμένο ποσά λόγω αχρεώστητης καταβολής παροχών, ο ΟΑΕΔ θα πρέπει να επικαλεστεί και να αποδείξει το στοιχείο της συνδρομής του δόλου. Συνεπώς, το σχετικό βάρος το φέρει η διοίκηση και όχι ο ασφαλισμένος, ο οποίος θα πρέπει τουλάχιστον να μπορεί να αμυνθεί, πριν από την έκδοση της καταλογιστικής πράξης. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, όχι μόνο παρακάμπτεται η αρχή της ακρόασης του ενδιαφερομένου πριν από την έκδοση της δυσμενούς διοικητικής πράξης, αλλά περιορίζεται *de facto* η άσκηση των αρμοδιοτήτων του διευθυντή της Τ.Υ. και παραπέμπεται η εξέταση των επιχειρημάτων του ασφαλισμένου στα όργανα που επιλαμβάνονται του διοικητικού ελέγχου των πράξεων. Στο πρόβλημα αυτό θα επανέλθουμε πιο κάτω.

Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης εφαρμόζεται εξάλλου και στη διαδικασία διοικητικού ελέγχου της πράξης. Ως προς το ζήτημα αυτό, ο Κανονισμός Παροχών Ανεργίας προβλέπει (άρθρο 23) ότι η αρμόδια για την εξέταση των αιτήσεων θεραπείας επιτροπή, *«οσάκις κρίνει σκόπιμον, καλεί τους ενδιαφερομένους ή και τρίτα πρόσωπα, όπως παραστώσι κατά την ενώπιον αυτής συζήτησιν των αιτήσεων θεραπείας»*. Σε αντίθεση με τη διάταξη του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, η οποία και κατισχύει, η διάταξη του Κανονισμού καθιερώνει ευχέρεια και όχι υποχρέωση του αρμοδίου οργάνου. Το άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας δεν διακρίνει μεταξύ διοικητικών πράξεων, με τις οποίες το πρώτον λαμβάνεται δυσμενές μέτρο, και εκείνων που εκδίδονται μετά από την άσκηση διοικητικών μέτρων θεραπείας. Περαιτέρω, η διάταξη είναι γενικής εφαρμογής και ρυθμίζει την άσκηση συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος. Έτσι, με την υιοθέτησή της από τον κοινό νομοθέτη, η απουσία ειδικής πρόβλεψης σχετικά με την προηγούμενη ακρόαση, σε προγενέστερο νόμο που ρυθμίζει ειδικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, δεν μπορεί να οδηγεί πλέον στο συμπέρασμα ότι δεν είναι απαραίτητη η τήρηση της αρχής²²⁶. Ας σημειωθεί

μόνον εάν επέτυχε την καταβολήν τούτων, δια αναληθών δηλώσεων ή δι' αποσιωπήσεως ουσιωδών περιστατικών».

²²⁶ Όπως έκρινε, πριν από την υιοθέτηση της διάταξης του Ν. 2690/99, το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών, με την υπ' 874/94 απόφασή του, με την οποία απέρριψε ως αβάσιμο τον ισχυρισμό του εργοδότη σε δίκη σχετικά με την επιβολή εισφορών υπέρ του Δ.Λ.Ο.Ε.Μ. *«διότι δεν*

τέλος, ότι η κλήση προς ακρόαση πριν από την έκδοση απόφασης επί ενδικοφανούς προσφυγής είναι ο κανόνας στη διαδικασία ενώπιον των Τοπικών Διοικητικών Επιτροπών του ΙΚΑ. Η εμπειρία από τη διερεύνηση των αναφορών που αφορούσαν παροχές ανεργίας έδειξε ότι, κατά την εκδίκαση των ενστάσεων, ούτε στην πρακτική των Ε.Ε.Α.Δ. των Περιφερειακών Διευθύνσεων ούτε σε εκείνη του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ καλείται ο ενδιαφερόμενος να υποβάλει τις απόψεις του.

Περαιτέρω, η αρχή της προηγούμενης ακρόασης δεν επιβάλλει μόνον την τυπική πρόσκληση του ενδιαφερομένου, αλλά και την ουσιαστική λήψη υπόψη των απόψεων αυτού. Η απαίτηση αυτή συμπληρώνεται με την υποχρέωση της πλήρους αιτιολογίας²²⁷, αφού η απόφαση που εκδίδεται μετά από επανεξέταση θα πρέπει να αναφέρεται στα επιχειρήματα του προσφεύγοντος. Κατά την εισηγητική έκθεση του Ν. 2690/99, αρκεί η απόφαση να περιέχει μνεία των ισχυρισμών του ενδιαφερομένου, χωρίς να είναι αναγκαία η διατύπωση κρίσης γι' αυτούς. Ο περιορισμός αυτός, ο οποίος δεν καταγράφεται στην ίδια τη διάταξη, αποδυναμώνει την αρχή, αφού μόνον η -έστω συνοπτική- απάντηση επί των επιχειρημάτων που προβάλλει ο θιγόμενος, επιβεβαιώνει ότι οι ισχυρισμοί αυτοί ελήφθησαν υπόψη, δεν είναι όμως ικανοί να κλονίσουν τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξης. Το ίδιο ισχύει και για τα επιχειρήματα που έχει προβάλει εγγράφως ο Συνήγορος του Πολίτη, ο οποίος έχει εκ του Συντάγματος αρμοδιότητα ελέγχου της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης. **Μάλιστα, η έλλειψη κυρωτικής αρμοδιότητας της Αρχής και η έμφαση στην πειθώ σε αντιδιαστολή με τον καταναγκασμό, θέτει στο επίκεντρο της διαμεσολαβητικής και ελεγκτικής λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη τις αρχές της διοικητικής διαδικασίας που διασφαλίζουν την δυνατότητα ουσιαστικού διαλόγου, δηλαδή κυρίως τις αρχές της προηγούμενης ακρόασης και της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων.**

Με στόχο την εμπέδωση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την τροποποίηση και συμπλήρωση του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας και Στρατεύσεως, ώστε να προβλέπεται η κλήση του ενδιαφερομένου πριν την έκδοση απορριπτικής απόφασης Διευθυντή, καθώς και πριν την έκδοση απόφασης επί των ενστάσεων που εξετάζονται από την Ε.Ε.Α.Δ. των Περιφερειακών Διευθύνσεων, από το Δ.Σ.

προβλέπεται από κάποια διάταξη η κλήση του ενιστάμενου ενώπιον του Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ.», ΕΔΚΑ, 1995, σελ. 301.

²²⁷ Άρθρο 6, παράγρ. 2 Κ.Διοικ.Διαδ.: «[...] Η τήρηση της προαναφερόμενης διαδικασίας, καθώς και η λήψη υπόψη των απόψεων του ενδιαφερομένου, πρέπει να προκύπτουν από την αιτιολογία της διοικητικής πράξης [...]».

του Οργανισμού και, γενικότερα, από κάθε όργανο που επιλαμβάνεται διοικητικών προσφυγών, κατ' αναλογία όσων ισχύουν στη διαδικασία απονομής παροχών από το ΙΚΑ.

β. Ανάκληση και διοικητικός έλεγχος των αποφάσεων

Η αρχή της νομιμότητας σε συνδυασμό με το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα του αναφέρεσθαι (άρθρο 10 Σ) υπαγόρευσε τη διαμόρφωση των κανόνων που ρυθμίζουν την επανεξέταση των διοικητικών πράξεων και την τροποποίηση ή ακύρωσή τους όταν διαπιστώνεται ότι είναι παράνομες. Εκτός των γενικών κανόνων που ισχύουν για την ανάκληση και τον διοικητικό έλεγχο των διοικητικών πράξεων, διοικητικές προσφυγές προβλέπονται και από ειδικές διατάξεις της νομοθεσίας σχετικά με την ασφάλιση ανεργίας²²⁸.

Η χρήση της ανακλητικής εξουσίας των διευθυντών των Τ.Υ., οι οποίοι έχουν και την αρμοδιότητα για την έκδοση²²⁹, συνεπώς και για την ανάκληση των διοικητικών πράξεων²³⁰, και η αποτελεσματική άσκηση του διοικητικού ελέγχου, συμβάλλουν στην καλή λειτουργία των υπηρεσιών ασφάλισης και στην ποιότητα της παροχής υπηρεσιών προς τους ανέργους, αφού επιτρέπουν την πρόληψη ή την επίλυση των διοικητικών διαφορών από το ίδιο το διοικητικό σύστημα και την αποφυγή της επιβάρυνσης του χρήστη της υπηρεσίας με το κόστος (σε χρόνο και σε χρήμα) της προσφυγής στη δικαιοσύνη. Επιπλέον, ο βιοποριστικός χαρακτήρας των παροχών ανεργίας σε συνδυασμό με το χαμηλό τους ύψος δεν συμβιβάζονται με το κόστος της δικαστικής διεκδίκησης, πράγμα που εξηγεί άλλωστε και την περιορισμένη σε όγκο νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων σε αυτήν την κατηγορία διαφορών. Υπ' αυτήν την έννοια, η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη αποκτά στις

²²⁸ Άρθρο 27, παράγρ. 7 και 8 Ν.Δ. 2961/54, άρθρα 14 παράγρ. 3 και 4 και 20 επ. του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας.

²²⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγρ. 1 του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας «*αρμόδιον όργανον δια την αναγνώρισιν του δικαιώματος επί τας παροχάς ανεργίας, την στέρησιν του επιδόματος ανεργίας, την ανάκλησιν, διακοπήν ή αναστολήν της επιδοτήσεως, την συνέχισιν της επιδοτήσεως ή μεταφοράν αυτής, την έκδοσιν πάσης βεβαιώσεως σχετικής προς τας παροχάς ανεργίας και παντός αντιγράφου εκ των παρά τη Τοπική Υπηρεσία κατατεθειμένων εγγράφων ως και την υπογραφήν παντός εξερχομένου εξ αυτής εγγράφου είναι ο Διευθυντής της Τοπικής Υπηρεσίας Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας, ή όπου δεν υφίσταται υπηρεσία του Ο.Α.Α.Α. ο Διευθυντής του οικείου Υποκαταστήματος ή Παραρτήματος του Ι.Κ.Α.*».

²³⁰ Άρθρο 21, παράγρ. 1 Κ.Διοικ.Διαδικ.: «*Αρμόδιο για την ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης όργανο είναι εκείνο που την εξέδωσε ή που είναι αρμόδιο για την έκδοσή της*».

υποθέσεις παροχών ανεργίας ιδιαίτερη βαρύτητα, αφού συχνά είναι πρακτικά η μόνη οδός εξωτερικού ελέγχου της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων.

Σε γενικές γραμμές, η λειτουργία του συστήματος ελέγχου των διοικητικών πράξεων, που εκδίδονται σχετικά με τις παροχές ανεργίας, δεν κρίνεται ιδιαίτερα ικανοποιητική: χαρακτηρίζεται από αγκυλώσεις ως προς την πλήρη άσκηση αρμοδιοτήτων σε όλα τα στάδια, από μια ιδιαίτερα στενή αντίληψη της αρχής της νομιμότητας που προσηλώνεται μόνο στο γράμμα της ειδικής περί ΟΑΕΔ νομοθεσίας και αγνοεί τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, από την κατά κανόνα απουσία προηγούμενης ακρόασης του ενισταμένου. Αποτέλεσμα των δυσλειτουργιών αυτών είναι η διόγκωση των διοικητικών διαφορών και η παράταση στον χρόνο της έκδοσης οριστικής κρίσης επ' αυτών. Η ύπαρξη δύο βαθμίδων διοικητικού ελέγχου, σε επίπεδο Περιφερειακών Διευθύνσεων και σε επίπεδο Δ.Σ. του Οργανισμού, αντί να διευκολύνει τη σύντομη επανεξέταση και επίλυση της διαφοράς, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την ουσιαστική διερεύνησή της, οδηγεί συχνά σε άσκοπη ταλαιπωρία τόσο τον ασφαλισμένο όσο και τον διοικητικό μηχανισμό, όταν η Ε.Ε.Α.Δ. της αρμόδιας Περιφερειακής Διεύθυνσης δεν εξετάζει ουσιαστικά την ένσταση.

I. Οι δυσλειτουργίες της διαδικασίας ελέγχου της νομιμότητας εμφανίζονται ήδη πριν από την έκδοση της διοικητικής πράξης, όταν η αρμοδιότητα σε πρώτο βαθμό δεν ασκείται πλήρως. Συγκεκριμένα, η **πλήρης άσκηση της εκ του νόμου αρμοδιότητας** του οργάνου, στο οποίο έχει ανατεθεί η έκδοση μιας κατηγορίας διοικητικών πράξεων, συνίσταται στον προσδιορισμό των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου και την υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών στους κανόνες αυτούς. Η εφαρμογή κανόνων δικαίου που περιέχουν αόριστες έννοιες (όπως η ανωτέρα βία), δεν μεταβάλλει τη φύση της αρμοδιότητας από δέσμια σε άσκηση διακριτικής ευχέρειας²³¹. Επίσης, η εφαρμογή των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, όπως η αρχή της χρηστής διοίκησης, επεκτείνεται όλο και περισσότερο στην περιοχή της δέσμιας αρμοδιότητας, αποδεσμευόμενη από τις πατερναλιστικές ρίζες της και κατευθύνοντας τη δράση της διοίκησης στη διαφύλαξη και εμβάθυνση των δικαιωμάτων που υπηρετεί η δημόσια υπηρεσία²³². Τέλος, το όργανο στο οποίο έχει ανατεθεί μια αρμοδιότητα, δεν δικαιούται αλλά υποχρεούται να την ασκήσει, εφαρμόζοντας όλους τους κανόνες δικαίου που διέπουν την υπό κρίση υπόθεση.

²³¹ «ενώ διακριτική ευχέρεια είναι εξ ορισμού η νομική δυνατότητα επιλογής μεταξύ πλειόνων εξίσου νόμιμων λύσεων, η «ορθή» κατά το νόμο συγκεκριμένη σημασία μιας αόριστης έννοιας μπορεί [...] να είναι μόνο μία», Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, όπ.π., σελ. 163.

²³² Πρβλ. Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, όπ.π., σελ. 180.

Η εμπειρία του ΣΤΠ από τον χειρισμό των αναφορών, σχετικά με τη χορήγηση παροχών ανεργίας, δείχνει ότι οι διευθυντές των Τ.Υ. ασκούν την αρμοδιότητά τους εντός των ορίων της στενής γραμματικής ερμηνείας της νομιμότητας, από την οποία είναι εξοβελισμένες οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου (χρηστή διοίκηση, δικαιολογημένη εμπιστοσύνη) καθώς και οποιαδήποτε αόριστη νομική έννοια (π.χ. ανωτέρα βία). Γενικές αρχές και αόριστες έννοιες επιτρέπουν την εξατομικευμένη δίκαιη κρίση, υπαγορεύουν όμως την ενεργό στάση του διοικητικού οργάνου ως εφαρμοστή και άρα ερμηνευτή του νόμου. Ο περιορισμός των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου κατά την έκδοση απόφασης επί αιτημάτων απονομής παροχών μαρτυρά έλλειψη εμπιστοσύνης της ιεραρχίας έναντι των οργάνων που λαμβάνουν την απόφαση σε πρώτο βαθμό, καθώς και την άρνηση για ανάληψη της ευθύνης των αποφάσεων από τους διευθυντές των Τ.Υ. Τα δύο φαινόμενα τελούν σε σχέση αιτίου (έλλειψη εμπιστοσύνης) και αιτιατού (άρνηση ανάληψης ευθύνης). Όμως η ενεργός στάση του διοικητικού οργάνου, εφαρμοστή του δικαίου, είναι ασυμβίβαστη με ένα καθεστώς διάχυτης δυσπιστίας.

II. Τα προβλήματα αυτά διατρέχουν και την **ανάκληση των αποφάσεων** διευθυντή της Τ.Υ. Κατά πάγιο κανόνα του διοικητικού δικαίου, το όργανο που εκδίδει τη διοικητική πράξη είναι αρμόδιο και για την ανάκλησή της, η δε ανακλητική εξουσία του διέπεται από τους γενικούς κανόνες περί ανάκλησης. Η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής επισύρει βέβαια το μεταβιβαστικό αποτέλεσμα ως προς την αρμοδιότητα για την απόφαση επί του αντικειμένου της προσφυγής αυτής, πράγμα που σημαίνει ότι με την υποβολή της η υπόθεση εκφεύγει πλέον της αρμοδιότητας του πρωτοβάθμιου οργάνου. Ωστόσο, η ανάκληση της πράξης από το όργανο που την εξέδωσε είναι νομικά δυνατή τόσο πριν από την άσκηση της προσφυγής, όσο και στις περιπτώσεις που έχει παρέλθει άπρακτη η 14ήμερη προθεσμία για την άσκησή της²³³. Σε κάθε περίπτωση, αποφάσεις σε οποιοδήποτε βαθμό και αν εκδόθηκαν (από τον διευθυντή Τ.Υ., την Περιφερειακή Διεύθυνση ή και το Δ.Σ. του ΟΑΕΔ), μπορούν να ανακληθούν από το όργανο που τις εξέδωσε. Συνεπώς και το Δ.Σ. του ΟΑΕΔ μπορεί, ή και επιβάλλεται, να ανακαλεί δυσμενείς πράξεις του, όταν διαπιστώνεται ότι είναι παράνομες.

Όσον αφορά ειδικότερα τις παράνομες δυσμενείς πράξεις, η σχετική νομολογία του ΣΤΕ παγίως δέχεται ότι η διοίκηση έχει *ευχέρεια ανάκλησης*, η οποία

²³³ Η θέση περί αναρμοδιότητας του διευθυντή για την ανάκληση απορριπτικής απόφασης επιδότησης έχει μάλιστα εκφρασθεί ρητά και εγγράφως με το υπ' αρ. 3132/5.5.2004 έγγραφο της Διευθύντριας της Τ.Υ. ΟΑΕΔ Πειραιά, σε απάντηση του υπ' αρ. 5072/04/29.03.2004 εγγράφου του ΣΤΠ.

υπαγορεύεται από την αρχή της νομιμότητας. Η αρχή αυτή απαιτεί από τη διοίκηση όχι μόνον να τηρεί το δίκαιο κατά την έκδοση των πράξεων, αλλά και να ανακαλεί τυχόν εκδοθείσα παράνομη πράξη. Το ΣΤΕ δέχεται, βέβαια, ότι δεν υπάρχει *υποχρέωση ανάκλησης*, θέση η οποία έχει δεχτεί σφοδρή κριτική από τη θεωρία του διοικητικού δικαίου: στην περίπτωση των παράνομων δυσμενών πράξεων, ιδιωτικό και δημόσιο συμφέρον συγκλίνουν υπέρ της δια της ανακλήσεως αποκατάστασης της νομιμότητας²³⁴. Στην περίπτωση των επιδομάτων ανεργίας, ο κοινωνικός χαρακτήρας της παροχής συνηγορεί ακόμα περισσότερο στην κατεύθυνση αυτή.

Συχνά, οι βασικοί αυτοί κανόνες περί ανάκλησης δεν εφαρμόζονται. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση ασφαλισμένου (6125/02), ο οποίος απασχολείτο επί σειρά ετών ως εποχιακός πυροσβέστης. Κάθε χρόνο, με τη λήξη της ορισμένου χρόνου σύμβασής του, υπέβαλλε στην αρμόδια Υπηρεσία Νομού του ΟΑΕΔ αίτηση για χορήγηση επιδόματος ανεργίας. Ο ενδιαφερόμενος πληρούσε τις προϋποθέσεις επιδότησης ήδη από το 1999, βάσει της διάταξης της παραγράφου 4 του άρθρου 4 του Ν. 2434/1996²³⁵. Ωστόσο, η αρμόδια Υπηρεσία Νομού του ΟΑΕΔ αγνόησε επί σειρά ετών τη διάταξη αυτή και απέρριπτε το αίτημα του ασφαλισμένου για επιδότηση. Ο ενδιαφερόμενος, δείχνοντας εμπιστοσύνη στη νομιμότητα των σχετικών απορριπτικών αποφάσεων και στις προφορικές διαβεβαιώσεις των αρμοδίων υπαλλήλων ότι δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις επιδότησης, δεν άσκησε ένσταση κατά της απόρριψης για το έτος 1999. Το 2001 υπέβαλε και πάλι αίτημα επιδότησης, το οποίο απορρίφθηκε. Ο ασφαλισμένος, θορυβούμενος πλέον από το γεγονός ότι συνάδελφοί του, που ανήκαν στην τοπική αρμοδιότητα άλλων υπηρεσιών του ΟΑΕΔ ελάμβαναν το επίδομα, απευθύνθηκε τηλεφωνικά στην αρμόδια Περιφερειακή Διεύθυνση ΟΑΕΔ, όπου τον πληροφόρησαν σχετικά με τις εφαρμοστέες διατάξεις. Στη συνέχεια απευθύνθηκε στην Υπηρεσία Νομού μεταφέροντας τις σχετικές πληροφορίες. Κατόπιν αυτού, ο διευθυντής της Υπηρεσίας Νομού ανακάλεσε την τελευταία απορριπτική απόφασή του, όχι όμως και τις προηγούμενες, παράνομες ως αντικείμενες στις διατάξεις του Ν. 2434/96 απορριπτικές αποφάσεις. Ο ασφαλισμένος υπέβαλε τότε ένσταση, την οποία απέρριψε η Περιφερειακή Διεύθυνση ως εκπρόθεσμη, χωρίς να κρίνει επί της ουσίας του αιτήματος. Με έγγραφό της η διεύθυνση ασφάλισης της διοίκησης του ΟΑΕΔ απάντησε στην Υ.Ν. ότι ορθά το Δ.Σ. του ΟΑΕΔ θεώρησε εαυτό αναρμόδιο να αποφασίσει επί θέματος που δεν έχει

²³⁴ Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, όπ.π., σελ. 323.

²³⁵ Με την οποία ορίσθηκε η έννοια της εποχιακής επιχείρησης (τροποποίηση του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 24 του Ν. 1836/1989).

ελεγχθεί από το δευτεροβάθμιο όργανο, δηλ. την αρμόδια επιτροπή προσφυγών της Περιφερειακής Διεύθυνσης.

Με το υπ' αρ. 6125/02/13.1.2003 έγγραφό του, ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η άποψη αυτή παρέβλεπε το κρίσιμο γεγονός ότι η αίτηση του ασφαλισμένου, που διατυπωνόταν στην ένστασή του ενώπιον του Δ.Σ. του ΟΑΕΔ, αφορούσε ακριβώς το ζήτημα του εκπρόθεσμου της ένστασης κατά της παράνομης απορριπτικής απόφασης του έτους 1999, ότι με την ένστασή του ο ασφαλισμένος ζητούσε κατ' αρχήν την ανάκληση μιας παράνομης, δυσμενούς γι' αυτόν, διοικητικής πράξης και ότι η αίτηση θεραπείας του ενδιαφερομένου ενώπιον της Περιφερειακής Διεύθυνσης ήταν μεν εκπρόθεσμη, αλλά η δεύτερη ένστασή του ενώπιον του Δ.Σ. επί της απόφασης που εκδόθηκε από την Περιφερειακή Διεύθυνση αφορούσε τόσο την ουσία της υπόθεσης, όσο και το συγγνωστό ή μη του εκπροθέσμου. Οι ισχυρισμοί αυτοί δεν απαντήθηκαν από το Δ.Σ. Το εκπρόθεσμο της ένστασης οφειλόταν άλλωστε στη λανθασμένη πληροφόρηση από την Υπηρεσία Νομού σχετικά με τις προϋποθέσεις επιδότησης, η οποία φανέρωνε άγνοια νόμου. Η Αρχή επισήμανε ότι το επιχείρημα της μη υποβολής των ενδικοφανών μέσων ήταν αντίθετο στην αρχή της χρηστής διοίκησης. Ο ασφαλισμένος έδειξε εμπιστοσύνη στο τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, εμπιστοσύνη που καθιστούσε απολύτως συγγνωστή την εκπρόθεσμη υποβολή της ένστασης. Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, ανακλήθηκαν οι παράνομες απορριπτικές αποφάσεις και χορηγήθηκε το επίδομα στον ενδιαφερόμενο.

Ο περιορισμός της αρμοδιότητας ανάκλησης εκφράζεται και μέσα από τον τρόπο λειτουργίας του μηχανογραφικού συστήματος, που αποκλείει την ανατροπή της διαγραφής και της στέρησης στις περιπτώσεις που για οποιονδήποτε λόγο υπάρξει καθυστέρηση ως προς την ανανέωση της εγγραφής και/ή την είσπραξη του επιδόματος (10268/04). Η αναίρεση των εγγραφών και η ανατροπή των αποτελεσμάτων τους είναι αδύνατη με απόφαση του διευθυντή της Τ.Υ. Μόνον η Περιφερειακή Διεύθυνση μπορεί να επανεξετάσει το ζήτημα και να τροποποιήσει τις σχετικές αποφάσεις. Η τεχνική αυτή αδυναμία του συστήματος ίσως είναι ηθελημένη. Το μηχανογραφικό «κλειδώμα» των εγγραφών αποκλείει όχι μόνον την ανάκληση των παράνομων αλλά και των νόμιμων δυσμενών πράξεων, πράγμα που προστατεύει την υπηρεσία από τον «πειρασμό» να τροποποιηθούν σύννομες πράξεις ευνοώντας (παράνομα) ορισμένους πολίτες. Έτσι, η τροποποίηση ανατίθεται σε ανώτερο ιεραρχικά όργανο, την Περιφερειακή Διεύθυνση, πιο απομακρυσμένο κατά κανόνα από τους χρήστες των υπηρεσιών και, για τον λόγο αυτό, λιγότερο ευάλωτο σε

πιέσεις πελατειακού τύπου. Είναι γεγονός ότι ο κίνδυνος αυτός δεν είναι ανύπαρκτος. Ωστόσο, η προαντίληψη για την έκτασή του και η μέθοδος που υιοθετήθηκε για την αντιμετώπισή του είναι ενδεικτικοί για τη διοικητική κουλτούρα που χαρακτηρίζει τη λειτουργία των υπηρεσιών.

Ο τρόπος αυτός αντιμετώπισης επιδρά στην ποιότητα της εξυπηρέτησης του χρήστη της υπηρεσίας, αφού αποκλείει την επίλυση των διαφορών στο επίπεδο του οργάνου που εξέδωσε την πράξη, καθιστώντας απαραίτητη την άσκηση διοικητικής προσφυγής με αποτέλεσμα τόσο την καθυστέρηση επίλυσης, όσο και την άσκοπη επιβάρυνση της διαδικασίας απονομής των παροχών.

Το ζήτημα της άσκησης της ανακλητικής εξουσίας συναρτάται εξάλλου και με τον διαμεσολαβητικό ρόλο του Συνηγόρου. Γνωρίζοντας τη θέση των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ, ο Συνήγορος του Πολίτη καλεί τους ενδιαφερόμενους που έχουν υποβάλει αναφορά η οποία φαίνεται μετά από πρώτη διερεύνηση βάσιμη και δεν έχουν ασκήσει ένσταση να το πράξουν, όπως προβλέπεται και στο άρθρο 4, παράγρ. 4 του Ν. 3094/2003. Είτε πριν από την άσκηση της ένστασης είτε μετά την άπρακτη παρέλευση της τρίμηνης προθεσμίας για την έκδοση απόφασης (επί ενδικοφανών προσφυγών) ή και παράλληλα με την ένσταση (επί αιτήσεων θεραπείας και ιεραρχικών προσφυγών), ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει στα αρμόδια όργανα τα, κατά την άποψή του, κρίσιμα πραγματικά και νομικά στοιχεία της υπόθεσης. Στις περιπτώσεις ωστόσο που η υπόθεση έχει κριθεί σε πρώτο ή δεύτερο βαθμό και έχει παρέλθει η προθεσμία άσκησης ένστασης ή έχει κριθεί και από το Δ.Σ. του Οργανισμού, και εφόσον ο Συνήγορος του Πολίτη διαπιστώνει ότι συντρέχουν λόγοι επανεξέτασης ή, πολλώ μάλλον, ότι η απόφαση δεν είναι σύνομη, ζητεί από τα αρμόδια όργανα να ασκήσουν την ευχέρεια ανάκλησης που τους αναγνωρίζει η νομολογία. Ο συνταγματικά κατοχυρωμένος ελεγκτικός ρόλος της Αρχής συνιστά πρόσθετο έρεισμα για την επανεξέταση των υποθέσεων αυτών και την ανάκληση των σχετικών πράξεων όταν διαπιστώνεται ότι αυτές είναι παράνομες.

III. Όσον αφορά τον **διοικητικό έλεγχο**, η εμπειρία του ΣΤΠ από τον χειρισμό των σχετικών αναφορών δείχνει μια τάση για υποβάθμιση της πρώτης βαθμίδας ελέγχου, δηλαδή εκείνου που ασκείται από την Ε.Ε.Α.Δ. σε επίπεδο Περιφερειακών Διευθύνσεων. Δεν υπάρχουν στατιστικά στοιχεία προς υποστήριξη της εκτίμησης αυτής, φαίνεται όμως ότι συχνά το στάδιο αυτό της διαδικασίας μένει αναξιοποίητο ως προς την ουσιαστική επανάκριση της υπόθεσης, τείνοντας να υποβιβασθεί σε αναγκαστικό προθάλαμο της επανεξέτασης από το Δ.Σ. του ΟΑΕΔ, για όσους πολίτες έχουν επιμείνει στην εξάντληση των διοικητικών μέσων θεραπείας.

Παρατηρείται επίσης αρκετές φορές, η αντικατάσταση της εξαιρετικά συνοπτικής αιτιολογίας των αρχικών αποφάσεων, με αναφορά σε άλλες διατάξεις από αυτές που επικαλέσθηκε ο διευθυντής της Τ.Υ. Η αντικατάσταση αιτιολογίας, αν και νόμιμη, όταν περιορίζεται στην αντικατάσταση των άρθρων του νόμου που στηρίζουν την απόφαση (και μάλιστα μόνον με αναφορά σε αριθμούς) και οδηγεί σε νέα απόρριψη, δημιουργεί αμφιβολίες στον ενδιαφερόμενο για τη σύννομη κρίση του αιτήματός του, επιτείνοντας το κλίμα έλλειψης εμπιστοσύνης προς τη διοίκηση. Αυτό συμβαίνει πολύ περισσότερο όταν οι αιτιολογίες είναι αντιφατικές. Οι ελλείψεις ως προς την αιτιολογία των αποφάσεων επί των ενστάσεων δημιουργούν εξάλλου την υποψία ότι η διοίκηση δεν προβαίνει σε ουσιαστική επανεξέταση, αλλά περιορίζεται στην επανάληψη της εισήγησης της υπηρεσίας.

Τέλος, σημειώνεται ότι οι αρχές της πλήρους, ειδικής και σαφούς αιτιολογίας και της προηγούμενης ακρόασης πρέπει να εφαρμόζονται σε όλα τα στάδια επανάκρισης της υπόθεσης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη υπογραμμίζει ότι η πλήρης άσκηση των εκ του νόμου αρμοδιοτήτων αποτελεί υποχρέωση των οργάνων της διοίκησης. Η υποχρέωση αυτή δεν εκπληρώνεται όταν η αρχή της νομιμότητας συρρικνώνεται στη στενή γραμματική ερμηνεία των διατάξεων της νομοθεσίας του ΟΑΕΔ και η ανακλητική εξουσία δεν ασκείται, παρά την διαπίστωση παρανομίας δυσμενών για τους ασφαλισμένους διοικητικών πράξεων. Το μηχανογραφικό σύστημα θα πρέπει να υποστηρίζει την ορθή άσκηση των αρμοδιοτήτων και να μην αποκλείει την τροποποίηση των εγγραφών εφόσον συντρέχουν νόμιμοι λόγοι. Η επανεξέταση υποθέσεων, όταν μάλιστα η αναγκαιότητά της έχει διαπιστωθεί από τον Συνήγορο του Πολίτη δεν θα πρέπει να αποκλείεται από το Δ.Σ. του Οργανισμού.

2. Σύστημα ελέγχου της ανεργίας

Η αξιολόγηση του ισχύοντος συστήματος ελέγχου της ανεργίας²³⁶ στηρίχθηκε σε δύο κατευθυντήριες αρχές, οι οποίες διαπνέουν στο σύνολό της την παρούσα ειδική έκθεση: Εν πρώτοις, η ιδιότητα του ΟΑΕΔ ως φορέα που εκτελεί δημόσια υπηρεσία αλλά και του ανέργου ως χρήστη της υπηρεσίας αυτής, επιβάλλουν τη χρήση του κριτηρίου της βέλτιστης εξυπηρέτησης των πολιτών, με σεβασμό των

²³⁶ Ο έλεγχος της ανεργίας ως φαινόμενου συνιστά στόχο των πολιτικών απασχόλησης και δεν αποτελεί αντικείμενο της παραγράφου αυτής.

αρχών που διέπουν τη διοικητική δράση. Κατά δεύτερο λόγο, ο ΟΑΕΔ δρα ως ασφαλιστικός φορέας για την κάλυψη του κοινωνικού κινδύνου της ανεργίας. Η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει εν προκειμένω, οι προβλεπόμενες παροχές να χορηγούνται, μόνον εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις.

Εάν οι παραπάνω παράμετροι μπορεί να θεωρηθεί ότι διαγράφουν στη συνέχεια ασφαλή κριτήρια αξιολόγησης και καθορίζουν τους στόχους που πρέπει να υπηρετεί ένα σύγχρονο σύστημα ελέγχου, η αναδρομή στις ιστορικές καταβολές του δείχνει μια μετακίνηση της λογικής που το διέπει: από τον έλεγχο των εργαζομένων πληθυσμών, στην αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος κοινωνικής προστασίας των ανέργων.

α. Το ισχύον σύστημα ελέγχου

ι. Ιστορική καταγωγή και χαρακτηριστικά του υφιστάμενου συστήματος

Μια σύντομη ματιά στον τρόπο με τον οποίο δομήθηκε κατά το παρελθόν η κοινωνική και διοικητική κατηγορία «άνεργος» είναι ιδιαίτερα χρήσιμη για την περιγραφή και προπαντός για την κατανόηση του ισχύοντος συστήματος ελέγχου της ανεργίας. Ήδη, ο όρος «έλεγχος» δεν είναι μονοσήμαντος· η χρήση του από τον νομοθέτη και τη διοίκηση δεν αντιστοιχεί σε μία αλλά σε περισσότερες από τις πολλαπλές έννοιες που ενσωματώνει. Έτσι, έλεγχος σημαίνει «επιτήρηση, επίβλεψη» και, υπ' αυτήν την έννοια, χρησιμοποιείται για τον αστυνομικό έλεγχο, είτε ως προστάδιο για την επίτευξη του περιορισμού ενός ανεπιθύμητου φαινομένου (π.χ. της εγκληματικότητας) είτε ως εκδήλωση κυριαρχίας. Έλεγχος σημαίνει όμως και «έρευνα για την εξακρίβωση ή πιστοποίηση της εγκυρότητας, της ορθότητας, της αλήθειας ή της πραγματικής αξίας (στοιχείων, δεδομένων, λόγων ή ενεργειών)». Σε σχέση με προϋφιστάμενο κανόνα, *«ο έλεγχος εμφανίζεται ως ένα απαραίτητο στοιχείο κάθε κοινωνικού συστήματος, το οποίο εμπνέεται από κανονιστικού χαρακτήρα κατευθυντήριες αρχές, των οποίων εξασφαλίζει την τήρηση. Η έννοια του ελέγχου προϋποθέτει πάντα την ύπαρξη ενός νομικού, ηθικού, πολιτικού, τεχνικού ή επιστημονικού κανόνα [...] σε συνάρτηση με μία πρακτική μέθοδο εφαρμογής του από τα υποκείμενα της ολότητας που ο κανόνας αυτός ρυθμίζει»*²³⁷.

²³⁷ F. Hahn, Le contrôle de l'exécution des obligations des Etats dans les organisations économiques internationales, στο Société française pour le droit international, *Aspects du*

Στη σύντομη ιστορική διαδρομή που έχει διαγράψει στην Ελλάδα, ο όρος «άνεργος» έχει υποστεί σημαντική μεταβολή ως προς το περιεχόμενο που του προσδίδεται. Στα τέλη του 19^{ου} και τις αρχές του 20^{ου} αιώνα, «η έννοια «άνεργος» περιλάμβανε τους αέργους, τους επικίνδυνους για τη δημόσια τάξη και τους επαίτες»²³⁸. Πρόκειται, άλλωστε, για φαινόμενο το οποίο απαντά, με χρονολογικές αποκλίσεις που συνδέονται με τους διαφορετικούς χρόνους εξάπλωσης και εδραίωσης του βιομηχανικού μοντέλου παραγωγής, και στις χώρες της βιομηχανικής Ευρώπης. Η ταύτιση σημαντικού μέρους της εργατικής τάξης, των ανειδίκευτων εργατών, με τις «επικίνδυνες τάξεις» του πληθυσμού παρατηρείται π.χ. και στη Γαλλία²³⁹. Σταδιακά, η έννοια άνεργος αποκτά το σύγχρονο περιεχόμενό της. Σε συνθήκες ολοκλήρωσης του οικονομικού προτύπου της αγοράς, η ανεργία αναγνωρίζεται ως οικονομικός κίνδυνος και όχι πλέον ως ατομική παρέκκλιση. Ως κίνδυνος απώλειας εισοδήματος των εργαζομένων, κίνδυνος του οποίου οι αιτίες ανάγονται στη λειτουργία της οικονομίας, καλύπτεται από τα κοινωνικοασφαλιστικά συστήματα.

Αυτές οι εξαιρετικά συνοπτικές παρατηρήσεις προϋδεάζουν για την αιτιολόγηση αλλά και για τον πρακτικό σχεδιασμό των τεχνικών που υιοθετούνται για την πραγματοποίηση του ελέγχου των ανέργων. Σε ιστορικό περιβάλλον όπου η ανεργία παραπέμπει κατ' αρχήν σε αποκλίνουσα κοινωνική συμπεριφορά, ορισμένες φορές στις παρυφές της εγκληματικότητας, ο έλεγχος των ανέργων αντιστοιχεί στην επιτήρηση των πληθυσμών με σκοπό τον περιορισμό της απόκλισης και προσλαμβάνει χαρακτήρα αστυνομικού μέτρου. Η τεχνολογία του ελέγχου προσομοιάζει με εκείνη του ποινικού συστήματος, με συχνή αυτοπρόσωπη παρουσία στην εκάστοτε αρμόδια αρχή με σκοπό ή/και με αποτέλεσμα τον έλεγχο της μετακίνησης των ελεγχόμενων προσώπων.

droit international économique : élaboration, contrôle, sanction. Actes du 5e Colloque d'Orléans, 25, 26, 27 mai 1971, εκδ. Pédone, Παρίσι, 1972, σελ. 37.

²³⁸ Α. Λιάκος, *Εργασία και πολιτική στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου. Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας και η ανάπτυξη των κοινωνικών θεσμών, Ίδρυμα έρευνας και παιδείας της Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος*, 1993, σελ. 397 επ., όπου και παραπομπές σε Β. Τσοκόπουλο, *Πειραιάς, 1835-1870: Εισαγωγή στην ιστορία του ελληνικού Μάντσεστερ*, Αθήνα 1984, σελ. 239-240, Α. Μαρασλή, *Ιστορία της Πάτρας*, Πάτρα, 1983, σελ. 305 και Ν. Κολιού, *Οι ρίζες του εργατικού κινήματος και ο «Εργάτης» του Βόλου*, Οδυσσέας, Αθήνα, 1988.

²³⁹ Για τη σταδιακή διαφοροποίηση μεταξύ φτωχών που ανήκουν στις «επικίνδυνες» τάξεις του πληθυσμού, στις «classes dangereuses», και ανέργων στη Γαλλία και στην Αγγλία βλ. μεταξύ άλλων, Chr. Guittou, « Le chômage entre question sociale et question pénale en France », σε Μ. Mansfield, R. Salais, N. Whiteside, *Aux sources du chômage, 1880-1914. Une comparaison interdisciplinaire entre la France et la Grande Bretagne*, Belin, Παρίσι, 1994, σελ. επ., Chr. Topalov, *Naissance du chômeur. 1880-1910*, εκδ. Albin Michel, Παρίσι, 1994, ιδίως σελ. 36-58, R. Vorspan, « Vagrancy and the New Poor Law in the Late Victorian and Edwardian England », *English Historical Review*, vol. 92, 1977.

Βέβαια, ο έλεγχος της μετακίνησης κρίνεται σκόπιμος όχι μόνο για τον έλεγχο-περιορισμό της ανεργίας ως πηγής ή εκδήλωσης ανομίας. Σε πληθυσμούς εργαζομένων που ανήκουν στις τάξεις του εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού, η επιτήρηση αυτή αντιστοιχεί σε δομές της αγοράς εργασίας που χαρακτηρίζονται έντονα από κατακερματισμό σε τοπικό επίπεδο. Ο έλεγχος εν προκειμένω εξυπηρετεί τη δομή αυτή, τείνοντας στη διατήρηση του εργατικού δυναμικού στο πλαίσιο της τοπικής αγοράς εργασίας.

Τέλος, σε περιβάλλον όπου η ανεργία αντιμετωπίζεται ως ασφαλιστικός κίνδυνος οφειλόμενος στη λειτουργία της οικονομίας, ο έλεγχος των ανέργων απομακρύνεται αποφασιστικά από την επιτήρηση αστυνομικού τύπου. Ο έλεγχος στην περίπτωση αυτή αποσκοπεί να επαληθεύσει τη συνδρομή των προϋποθέσεων χορήγησης των ασφαλιστικών παροχών ανεργίας και, ειδικότερα, να εξακριβώσει την απουσία απασχόλησης και τη διαθεσιμότητα προς απασχόληση.

Η αναδρομή στην ιστορία των ισχυουσών διατάξεων είναι εύγλωττη ως προς την ιστορική καταβολή των μέτρων ελέγχου. Η φυσιογνωμία του συστήματος διαγράφεται με ενάργεια, εάν παρατηρήσει κανείς τον τρόπο με τον οποίο ορίζεται η μέθοδος ελέγχου (αυτοπρόσωπη παρουσία ή άλλος τρόπος), η συχνότητα του ελέγχου, οι αρμόδιες υπηρεσίες, οι δυνατότητες μετακίνησης που επιτρέπει το σύστημα κ.λπ..

Σύμφωνα με την αρχική διάταξη του Ν.Δ. 2961/1954 «[ο] άνεργος δια την εξασφάλισιν της αξιώσεως του προς επιδότησιν υποχρεούται όπως εμφανίζεται προσωπικώς **τρεις της εβδομάδος** εις την αρμοδίαν τοπικήν Υπηρεσίαν Απασχολήσεως και Ανεργίας. Ο Οργανισμός εξουσιοδοτείται όπως ρυθμίση ειδικώτερον τα σχετικά με τον έλεγχον της ανεργίας προσδιορίζων και άλλας υπηρεσίας δια την άσκησιν τούτου» (υπογράμμισή δική μας). Με την τροποποίηση της διάταξης από το άρθρο 9 του Ν.3464/195, αφενός ορίζεται ως αρμόδια υπηρεσία σε περίπτωση που δεν υπάρχει στον τόπο κατοικίας του ανέργου Γραφείο Ευρέσεως Εργασίας, η αρμόδια αστυνομική αρχή ή ο πρόεδρος της κοινότητας (παράγρ. 1), αφετέρου οι αρμόδιες υπηρεσίες ορίζουν πλέον οι ίδιες την συχνότητα της αυτοπρόσωπης παρουσίας, η οποία πάντως δεν μπορεί να υπερβαίνει τις τρεις φορές την εβδομάδα (άρθρο 9, παράγρ. 2). Με τον Κανονισμό Παροχών Ανεργίας και στρατεύσεως (Α.Υ.Ε. αριθ. 37274/3786 της 9/31 Αυγ. 1956) εξειδικεύονται οι

διατάξεις αυτές, χωρίς ωστόσο να προβλέπεται διαφορετική συχνότητα αυτοπρόσωπης παρουσίας (άρθρο 14)²⁴⁰.

Η μεγάλη συχνότητα εμφάνισης στην υπηρεσία ελέγχου παραπέμπει αφ' εαυτής σε αστυνομικού τύπου μέτρα και οδηγεί εκ των πραγμάτων σε περιορισμό της δυνατότητας μετακίνησης του ανέργου από τον τόπο κατοικίας ή διαμονής²⁴¹. Ο ορισμός της αστυνομικής αρχής ως αρμόδιας για τον έλεγχο υπηρεσίας, εκτός των πρακτικών λόγων που οδήγησαν στην υιοθέτησή του χρωματίζει και αυτός, στο συμβολικό επίπεδο, τον έλεγχο των ανέργων ως μέτρο επιτήρησης πληθυσμών.

Το ισχύον σύστημα ελέγχου της ανεργίας προβλέπεται από το Π.Δ. 679/82 «Έλεγχος της ανεργίας των επιδοτούμενων ανέργων»²⁴². Η εξουσιοδοτική διάταξη παρέχει ευρεία εξουσιοδότηση για τον καθορισμό των *«απαραίτητ[ων] μέτρ[ων] ελέγχου της ανεργίας των επιδοτούμενων ανέργων καθ' άπασαν την Χώραν, ή κατά περιοχάς ή κατηγορίας μισθωτών»* καθώς και των *«επιβαλλόμεν[ων] κυρώσε[ων] εις τους μη συμμορφούμενους προς τας υποχρεώσεις των ανέργους»*. Το προαναφερόμενο προεδρικό διάταγμα προβλέπει την υποχρέωση αυτοπρόσωπης παρουσίας κάθε επιδοτούμενου ανέργου στο Γραφείο Απασχόλησης του τόπου κατοικίας ή διαμονής του, ως εξής: *«α) κάθε φορά που καλείται από το αρμόδιο Γραφείο και μέσα στην προθεσμία που ορίζεται από τη σχετική έγγραφη πρόσκληση και, β) κατά την ημέρα που προσέρχεται στην αρμόδια Υπηρεσία του Ο.Α.Ε.Δ. για να εισπράξει το επίδομα ανεργίας»*.

²⁴⁰ «1. Η κατά το άρθρο 29 ν.δ. 2961/1954 ως ετροποποιήθη υπό του άρθρου 9 ν. 3464/1955 υποχρεωτική παρουσίασις των επιδοτούμενων ανέργων προς έλεγχον της ανεργίας των πραγματοποιείται δια της αυτοπροσώπου εμφανίσεώς των εις την αρμοδιάν υπηρεσίαν του Ο.Α.Α.Α. ή το γραφείον ευρέσεως εργασίας κατά τα δι' αποφάσεως του Δ.Σ. ορισθησόμενα και κατά τας οριζόμενας υπό της υπηρεσίας ώρας και η μέρας. -2. Η προς παρουσίασιν υποχρέωσις άρχεται από της επομένης της παραλαβής του βιβλιαρίου επιδοτήσεως και λήγει από της αναστολής, διακοπής ή λήξεως της επιδοτήσεως. - 3. Η παρά του ανέργου μη πραγματοποιήσις απασών των κατά το άρθρ. 29 ν.δ. 2961/1954 ως ετροποποιήθη μεταγενεστέρως υπό του άρθρ. 9 ν. 3464/1955 υποχρεωτικών παρουσιάσεων συνεπάγεται την στέρησιν του επιδόματος ανεργίας του 15νθημέρου, καθ' ό ούτος δεν επαρουσιάσθη, εκτός εάν κατά τα ειδικώτερον ορισθησόμενα υπό της αποφάσεως του Δ.Σ. της προβλεπομένης υπό της παραγρ. 1 του παρόντος ή μη εμφάνισις κρίνεται δεδικοιολογημένη.- 4. Κατά της αποφάσεως του αρμοδίου δ/ντού περί στερήσεως του επιδόματος λόγω μη εμφανίσεως, δια τον έλεγχον ανεργίας, χωρεί προσφυγή ενώπιον της κατά το άρθρ. 20 του παρόντος επιτροπής, εντός της εν άρθρω 22 οριζομένης 14/μέρου προθεσμίας.»

²⁴¹ Ως προς την ένταση του ελέγχου, χαρακτηριστική είναι και η παράγρ. 129 της Κ.Ε.Ο., σύμφωνα με την οποία καθυστέρηση άνω των δέκα λεπτών σημειώνεται στην απόδειξη του βιβλιαρίου πληρωμής του ανέργου από τον αρμόδιο υπάλληλο και παραπέμπεται ο δικαιούχος στον αρμόδιο Διευθυντή.

²⁴² Το οποίο εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 29 του Ν.Δ. 2961/1954 όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 23 παράγρ. 1 του Ν. 1082/80 «Περί τροποποιήσεως, αντικαταστάσεως και συμπληρώσεως διατάξεων τινών ενίων εργατικών νόμων και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων».

Συγκρινόμενοι με το προϊσχύον νομοθετικό καθεστώς, οι όροι με τους οποίους διεξάγεται ο έλεγχος ανεργίας αποστασιοποιούνται μεν από τα χαρακτηριστικά ενός αυστηρού, οιονεί ποινικού ελέγχου, χωρίς ωστόσο να εισάγουν μια ριζική τομή έναντι αυτού. Η συχνότητα της παρουσίας γίνεται πλέον μηνιαία (δεδομένου ότι το επίδομα ανεργίας καταβάλλεται μία φορά το μήνα²⁴³), η δε έγγραφη κλήση πρέπει να ορίζει προθεσμία προς εμφάνιση. Επίσης, η στέρηση του επιδόματος ως διοικητική κύρωση για τη μη εμφάνιση υπόκειται σε διοικητικά μέτρα θεραπείας (άρθρο 3 του Π.Δ. 679/82)²⁴⁴. Τέλος, η μη εκπλήρωση της εν λόγω υποχρέωσης συγχωρείται, εφόσον συντρέχει ανυπαίτιο κώλυμα ή λόγοι ανωτέρας βίας, όπως ρητά προβλέπεται στη διάταξη του άρθρου 2, παράγρ. 2 του Π.Δ. 679/82²⁴⁵.

Το ζήτημα της αναστολής των προθεσμιών αναγγελίας της ανεργίας και αυτοπρόσωπης εμφάνισης για τον έλεγχο της ανεργίας έχει τεθεί στον Συνήγορο του Πολίτη με σειρά αναφορών (ενδεικτικά 6310/02, 3407/04, 362/05). Η προαναφερθείσα διάταξη του Π.Δ. 679/82 είναι ευρύτερη από τις κοινές διατάξεις αναστολής των προθεσμιών. Σύμφωνα με τη νομολογία, ανωτέρα βία συντρέχει *«οσάκις υφίσταται απόλυτος αδυναμία του ενδιαφερομένου να ενεργήσει αυτός ή δι' άλλου την οικείαν διαδικαστικήν πράξιν»* (ΣΤΕ, 1298/84), ενώ για να θεωρηθεί ότι συντρέχει ανυπαίτιο κώλυμα δεν απαιτείται απόλυτη αδυναμία του δικαιούχου. Ωστόσο, ακόμη και αν οι λόγοι αναστολής των προθεσμιών είναι διευρυμένοι, η απαίτηση της μηνιαίας αυτοπρόσωπης παρουσίας δεν παύει να δημιουργεί προβλήματα στην πράξη.

²⁴³ Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 13, παράγρ. 2 και 3 του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας και του άρθρου 31, του Ν.Δ. 2961/1954, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 56 Ν. 1914/1990 και ισχύει σήμερα, τα επιδόματα ανεργίας καταβάλλονται δεδουλευμένα, στο τέλος κάθε μήνα, στον δικαιούχο αυτοπροσώπως, απαγορεύεται δε ρητά η καταβολή επιδομάτων σε πληρεξούσιο. Εξαιρετικώς επιτρέπεται διαρκούσης της αναστολής ή διακοπής της επιδοτήσεως η καταβολή εις τρίτον επιδομάτων, αναγομένων εις χρόνον προγενέστερον τούτων, βάσει ιδιωτικού πληρεξουσίου. Ωσαύτως επιτρέπεται η δια πληρεξουσίου είσπραξις προκειμένου περί επιτόκων ησφαλισμένων, επί εξ εβδομάδας προ, και εξ εβδομάδας μετά τον τοκετόν» (άρ. 13 παράγρ. 3 του Κανονισμού)

²⁴⁴ «Κατά των αποφάσεων του Διευθυντή της Υπηρεσίας με τις οποίες επιβάλλονται κυρώσεις σύμφωνα με το προηγούμενο άρθρο, επιτρέπεται η άσκηση προσφυγής από τον ενδιαφερόμενο σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγρ. 7 και 8 του άρθρ. 27 του Ν.Δ.2961/54 "περί συστάσεως Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας"». Η άσκηση διοικητικής προσφυγής προβλεπόταν ήδη από τον Κανονισμό Παροχών Ανεργίας.

²⁴⁵ «Αν οι παραπάνω παραβάσεις έγιναν για λόγους ανωτέρας βίας ή για άλλο ανυπαίτιο κώλυμα ο επιδοτούμενος άνεργος απαλλάσσεται των σχετικών κυρώσεων μετά από αιτιολογημένη απόφαση του Διευθυντή της Υπηρεσίας». Βλ. και τη διάταξη του άρθρου 27, παράγρ. 1 του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας, η οποία παραπέμπει στις κοινές διατάξεις σχετικά με τον υπολογισμό, την αναστολή και τη διακοπή των προθεσμιών: «Όπου εν τω παρόντι Κανονισμώ προβλέπονται προθεσμίες ως προς την έναρξιν, ή λήξιν, αναστολήν και διακοπήν τούτων ισχύουν αναλόγως αι αντίστοιχοι διατάξεις του Αστικού Κώδικος εφ' όσον άλλως δεν ορίζεται υπό των διατάξεων των διεπουσών την λειτουργίαν του Οργανισμού».

Η εκτίμηση των λόγων καθυστερημένης εμφάνισης εναπόκειται στην κρίση του διευθυντή της Τ.Υ. (ο οποίος όμως κατά κανόνα δεν ασκεί την αρμοδιότητά του αυτή) και, σε δεύτερο βαθμό, στην Ε.Ε.Α.Δ. της Περιφερειακής Διεύθυνσης, μετά από ένσταση του ασφαλισμένου. Η διαδικασία αυτή δεν είναι ευέλικτη και οδηγεί αναπόφευκτα σε καθυστερήσεις ως προς την καταβολή της παροχής. Επίσης, η ασθένεια του δικαιούχου ως λόγος αναστολής των προθεσμιών, αντιμετωπίζεται διαφορετικά στο δίκαιο της ασφάλισης ανεργίας σε σχέση με το κοινό δίκαιο. Ενώ στο κοινό δίκαιο η ασθένεια, εφόσον οδηγεί σε ανυπέρβλητο κώλυμα, θεωρείται ανωτέρα βία, στο δίκαιο της ασφάλισης ανεργίας, μετά την πάροδο πενθημέρου, αποτελεί λόγο έλλειψης διαθεσιμότητας προς απασχόληση. Ειδικότερα, στο άρθρο 22 του Ν.Δ. 2961/1954, προβλέπεται ότι *«το επίδομα ανεργίας, αναστέλλεται εάν [ο άνεργος]: [...] β. Κατέστη προσωρινώς ανίκανος προς εργασία»*, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 24, παράγρ. 2 του ίδιου Ν.Δ. *«επιδοτούμενος άνεργος καθιστάμενος ανίκανος προς εργασία συνεπεία ασθενείας δύναται να συνεχίση επιδοτούμενος επί 5 ημέρας, μη δικαιούμενος συγχρόνως επιδόματος ασθενείας. Εν περιπτώσει συνεχίσεως της ασθενείας η επιδότησις διακόπτεται, ο δε άνεργος λαμβάνει επίδομα ασθενείας, εφ' όσον δικαιούται εκ του Οργανισμού, παρ' ώ είναι ησφαλισμένος δια την περίπτωσιν της ασθενείας»*. Στις περιπτώσεις αυτές, αναστέλλεται η επιδότηση και το επίδομα επαναχορηγείται μετά το τέλος της προσωρινής ανικανότητας για εργασία που επέφερε η ασθένεια²⁴⁶ (70/04). Αν και συνεπής με τη λογική του συστήματος ασφάλισης ανεργίας, η διαδικασία αυτή δεν είναι λειτουργική στην πράξη γιατί εμπλέκει δύο ασφαλιστικούς φορείς, το ΙΚΑ και τον ΟΑΕΔ, και απαιτεί περισσότερες διαδικαστικές ενέργειες, τόσο του ανέργου, όσο και των εμπλεκόμενων υπηρεσιών. Θα ήταν συνεπώς ευκαταία η απλούστευσή της, π.χ. με την ανάληψη εκ μέρους του ΟΑΕΔ των ενεργειών για την διαδοχή της ασφαλιστικής κάλυψης (ανεργίας, ασθενείας και, στη συνέχεια, πάλι ανεργίας).

Γενικότερα, οι περιορισμοί ως προς την ελεύθερη μετακίνηση, που συνεπάγεται το ισχύον σύστημα ελέγχου της ανεργίας, δεν είναι απλώς ένα συμπτωματικό αποτέλεσμα που προκύπτει από την εφαρμογή των διατάξεων περί αυτοπρόσωπης παρουσίας. Αποτελούν μέρος του σχεδιασμού του συστήματος και αντικατοπτρίζουν μια παρωχημένη πλέον εικόνα της αγοράς εργασίας. Η υποχρέωση

²⁴⁶ Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 20, παράγρ. 1 του Ν.Δ. 2961/1954: *«Εάν ο άνεργος, όστις εδικαιώθη επιδοτήσεως, δεν εξήντησε την προς επιδότησιν αξιώσιν του, συνεπεία των λόγων αναστολής της συνεχίσεως, περί ων το άρθρ. 22 παραγρ. 1, δικαιούται τη αιτήσεί του να συνεχίση την επιδότησίν του μέχρι εξαντλήσεως της αξιώσεώς του, εάν η αίτησις υποβληθή εντός δύο ετών από της ημέρας της αναγνώρισεως της προς επιδότησιν αξιώσεώς του»*.

δήλωσης αλλαγής τόπου διαμονής ή κατοικίας²⁴⁷ δεν προβλέπεται απλώς με σκοπό την εξυπηρέτηση του ανέργου χρήστη της δημόσιας υπηρεσίας ασφάλισης ανεργίας και την οργάνωση του διοικητικού έργου με τρόπο που να διευκολύνει την επίτευξη αυτού του στόχου, αλλά - αν κρίνει κανείς από τις προβλεπόμενες κυρώσεις που επισύρει η παράλειψη της σχετικής δήλωσης²⁴⁸ - ως μέτρο ελέγχου της μετακίνησης του ανέργου και του εργατικού δυναμικού συνολικότερα. Η «μεταφορά» της επιδότησης προβλεπόταν ήδη στον Κανονισμό Παροχών Ανεργίας, στο πλαίσιο του οποίου υπόκειτο όχι απλώς σε προηγούμενη υποβολή δήλωσης εκ μέρους του ανέργου, αλλά σε έγκριση από τον διευθυντή της Τ.Υ.²⁴⁹. Η τελευταία αυτή διάταξη αποτυπώνει με έμφαση το στοιχείο του ελέγχου της αγοράς εργασίας από τα όργανα της δημόσιας πολιτικής απασχόλησης.

Η καταγραφή στοιχείων ως προς τη μετακίνηση των ανέργων στο εσωτερικό της εγχώριας αγοράς εργασίας (ο έλεγχος ως πιστοποίηση της εγκυρότητας στοιχείων ή δεδομένων) εξυπηρετεί βέβαια την εκπόνηση και εφαρμογή μέτρων πολιτικής απασχόλησης με έμφαση στα ιδιαίτερα προβλήματα που εμφανίζονται σε τοπικό επίπεδο (π.χ. κρίση σε συγκεκριμένους τομείς της οικονομίας, η οποία μπορεί να πλήττει με μεγαλύτερη σφοδρότητα ορισμένες περιοχές, λόγω της γεωγραφικής συγκέντρωσης των επιχειρήσεων του τομέα αυτού). Σε ευθεία συνάρτηση με την παράμετρο αυτή, τα λαμβανόμενα μέτρα θεσπίζουν ιδιαίτερη προστασία για όσους απασχολήθηκαν στις επιχειρήσεις αυτές και απώλεσαν τη θέση εργασίας τους λόγω της κρίσης που τις έπληξε²⁵⁰. Ωστόσο, είναι αμφίβολο εάν η αυτοπρόσωπη παρουσία

²⁴⁷ Άρθρο 1, παράγρ. 2, Π.Δ. 679/82: «Σε περίπτωση αλλαγής τόπου κατοικίας ή διαμονής, ο επιδοτούμενος άνεργος υποχρεούται: α) να δηλώσει στο αρμόδιο Γραφείο Απασχόλησης την νέα του διεύθυνση, β) να εμφανισθεί στο αρμόδιο Γραφείο Απασχόλησης του τόπου της νέας κατοικίας ή διαμονής του μέσα σε 8 ημέρες από την επόμενη της διαγραφής του από το προηγούμενο Γραφείο Απασχόλησης».

²⁴⁸ Άρθρο 2, παράγρ. 1 (γ) του Π.Δ. 679/82: «Σε περίπτωση παράβασης της περιπτ. β της παράγρ.2 του προηγούμενου άρθρου επιβάλλεται στέρηση του επιδόματος ανεργίας, για όσο χρόνο διαρκεί η παράβαση πέρα από τη λήξη της προθεσμίας των 8 ημερών».

²⁴⁹ Άρθρο 15: «1. ΑιτήσεΙ του ανέργου επιτρέπεται η μεταφορά της επιδοτήσεως εις ετέραν Τοπικήν Υπηρεσίαν του Οργανισμού εις την περιοχήν της οποίας προτίθεται να διαμείνη ούτος. 2. Η περί μεταφοράς της επιδοτήσεως αίτησις, υποβάλλεται αυτοπροσώπως εις την τοπικήν υπηρεσίαν παραγρ' ής επιδοτείται ο άνεργος ή προς ήν η μεταφορά και εγκρίνεται παρά του αρμοδίου κατ' άρθρ. 3 του παρόντος δ/ντού. 3. Ο άνεργος υποχρεούται εντός οκτώ (8) ημερών από της αναχωρήσεώς του εκ του τόπου εξ ου η μεταφορά, όπως εμφανισθή εις την τοπικήν υπηρεσίαν του τόπου της νέας αυτού διαμονής, δια τον εν συνεχεία έλεγχοη της ανεργίας περί της τοιαύτης υποχρεώσεώς του δέον να ενημερούται ο επιδοτούμενος παρά της υπηρεσίας άμα τη υποβολή της σχετικής περί μεταφοράς της επιδοτήσεώς του, αιτήσεως. 4. Η μη εμφάνισις του ανέργου εις την προς ήν η μεταφορά υπηρεσίαν εντός του κατά την προηγουμένην παράγραφον 8ημέρου συνεπάγεται στέρησιν του επιδόματος δι' όλον τον χρόνον, της πέραν του 8ημέρου μη δεδικοιοιογημένη απουσίας».

²⁵⁰ Βλ. ενδεικτικά τα μέτρα που ελήφθησαν με τις Υ.Α. 31315/2004 (ΦΕΚ Β' 1370/06.09.2004) « Έκτακτη οικονομική ενίσχυση ανέργων σε κονσερβοποιεία Ν. Πέλλας,

είναι ο μόνος ή ο πλέον πρόσφορος τρόπος για την επίτευξη των προαναφερόμενων σκοπών. Όσον αφορά τη χορήγηση παροχών σε ορισμένες κατηγορίες ανέργων με αναφορά σε συγκεκριμένη περιοχή απασχόλησης, ο καθορισμός της ομάδας στόχου λαμβάνει κατ' αρχήν υπόψη τον τόπο της προηγούμενης απασχόλησης και όχι τον τόπο κατοικίας μετά την απώλεια της θέσης εργασίας. Επίσης, η μετακίνηση από τον τόπο της απωλεσθείσας απασχόλησης προς άλλη περιοχή συνδέεται συχνότατα με την αναζήτηση εργασίας, πράγμα το οποίο δεν μπορεί παρά να αξιολογείται θετικά. Περαιτέρω, η γνώση σχετικά με την κατάσταση των τοπικών αγορών εργασίας μπορεί να τροφοδοτηθεί τόσο από στατιστικά στοιχεία, τα οποία κατ' εξοχήν συλλέγονται και αποτελούν αντικείμενο επεξεργασίας με σκοπό την τεκμηρίωση των δημοσίων πολιτικών, όσο και από τα στοιχεία των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ που θα συλλέγονται στο πλαίσιο της υποβολής της μηνιαίας δήλωσης απασχόλησης. Η απομάκρυνση από την περιοχή της Τ.Υ. που ενέκρινε την επιδότηση, δεν θα συνεπάγεται όμως την επιβολή της σοβαρής κύρωσης της στέρησης του επιδόματος ανεργίας.

Οι ισχύουσες διατάξεις όσον αφορά τον τόπο κατοικίας ή διαμονής των ανέργων αντικατοπτρίζουν μια εικόνα της αγοράς εργασίας οργανωμένης σε σχετικά κλειστές τοπικές κοινότητες, σε μια εποχή όπου η κινητικότητα είναι πλέον στόχος των πολιτικών απασχόλησης. Στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το «άνοιγμα» των συνόρων υπερβαίνει μάλιστα τα όρια των εγχώριων αγορών εργασίας, τείνοντας προς την αύξηση της ενδοευρωπαϊκής πλέον κινητικότητας των εργαζομένων.

ii. Αξιολόγηση του συστήματος: ένα αναποτελεσματικό και μη φιλικό προς τον χρήστη σύστημα

Εάν επιχειρήσει κανείς την αξιολόγηση του ισχύοντος συστήματος με βάση την εμπειρία της Αρχής που προκύπτει από τη διερεύνηση των σχετικών αναφορών και με κριτήρια, αφενός την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας ως προς την χορήγηση των παροχών, αφετέρου τη βέλτιστη εξυπηρέτηση των ανέργων, καταλήγει σε αρνητική κρίση.

Όσον αφορά την εξυπηρέτηση των ανέργων, οι δυσκολίες που προκύπτουν στην πράξη από την εφαρμογή της προβλεπόμενης διαδικασίας ελέγχου και τις οποίες αναφέραμε παραπάνω (όχι εξαντλητικά), καταδεικνύουν ότι το υφιστάμενο σύστημα

ελέγχου, δεν επιβάλλει μεν ιδιαίτερα επαχθείς υποχρεώσεις στους ανέργους, δεν είναι όμως το πλέον πρόσφορο και εξυπηρετικό για τους χρήστες των υπηρεσιών του Οργανισμού. Το μέτρο ικανοποίησης της αρχής της βέλτιστης εξυπηρέτησης δεν μπορεί παρά να μεταβάλλεται μέσα στον χρόνο. Η τάση που διαγράφεται στην Ελλάδα (και, αρκετά νωρίτερα και στην Ευρώπη), όσον αφορά την παράμετρο αυτή αξιολόγησης της διοικητικής δράσης είναι αυτή της απλούστευσης των διαδικασιών και της χρήσης των νέων τεχνολογιών στην επικοινωνία κράτους-πολίτη, στοιχεία τα οποία δεν χαρακτηρίζουν την επικοινωνία ΟΑΕΔ-ανέργων.

Όσον αφορά τη διασφάλιση της σύννομης χορήγησης των παροχών ανεργίας πρέπει να λεχθούν τα εξής: Ο έλεγχος των χρονικών προϋποθέσεων ασφάλισης καθώς και της προ της επέλευσης του ασφαλιστικού κινδύνου ύπαρξης σχέσης μισθωτής εργασίας έχει πραγματοποιηθεί με την υποβολή της αίτησης για επιδότηση, προκειμένου να εκδοθεί απόφαση επί του αιτήματος. Ο έλεγχος των ανέργων που πραγματοποιείται με τη μηνιαία δήλωση αποσκοπεί στην εξακρίβωση της συνδρομής των λοιπών προϋποθέσεων που προβλέπονται στο άρθρο 3 του Ν.1545/1985. Πρόκειται, κατά τον νόμο, για την εξακολούθηση της συνδρομής του στοιχείου της έλλειψης απασχόλησης, για την αναζήτηση εργασίας, καθώς και για τη διαθεσιμότητα προς απασχόληση ή κατάρτιση.

Αξίζει λοιπόν να τεθεί το ερώτημα: Σε ποιο βαθμό το ισχύον σύστημα ελέγχου προσφέρει εγγυήσεις ότι όσοι τηρούν τις προβλεπόμενες υποχρεώσεις ως προς τον έλεγχο πληρούν πραγματικά τις προϋποθέσεις του νόμου; Η απαίτηση της αυτοπρόσωπης παρουσίας μπορεί να θεωρείται εγγύηση της έλλειψης εργασίας και της διαθεσιμότητας προς απασχόληση; Ως προς την πρώτη προϋπόθεση είναι πολύ απλό για έναν εργαζόμενο «άνεργο», ο οποίος αποκρύπτει την απασχόλησή του προκειμένου να συνεχίσει να λαμβάνει την επιδότηση ανεργίας ή να διατηρήσει τις προϋποθέσεις για συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης, να απουσιάσει από την εργασία του για λίγο και να εμφανισθεί στην αρμόδια Τ.Υ. για να σφραγίσει την κάρτα ανεργίας. Όσον αφορά τη δεύτερη προϋπόθεση, η διαθεσιμότητα προς απασχόληση δεν κωλύεται μόνον από λόγους που δυσχεραίνουν ή εμποδίζουν την μετακίνηση (π.χ. ασθένεια), αλλά και από άλλους λόγους, όπως η ανυπαρξία προοπτικών επαγγελματικής σταδιοδρομίας, η μεγάλη απόσταση της προτεινόμενης απασχόλησης από τον τόπο εργασίας ή οι μη ικανοποιητικές αποδοχές, όπως έδειξαν πρόσφατα στοιχεία της ΕΣΥΕ²⁵¹.

²⁵¹ Εφημερίδα *Τα Νέα*, 17.11.2005, σελ. Ν53.

Τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή του ο Συνήγορος του Πολίτη δεν μπορούν να τεκμηριώσουν απάντηση επί του θέματος της αποτελεσματικότητας του ισχύοντος συστήματος ελέγχου. Σχετική έρευνα που είχε πραγματοποιήσει ο ίδιος ο ΟΑΕΔ και του οποίου τα αποτελέσματα δημοσιεύθηκαν στον Τύπο έδειξε ότι μεγάλος αριθμός προσώπων που ανανέωναν την κάρτα ανεργίας είχαν παράλληλη απασχόληση, το δε ισχύον σύστημα δεν αποδείχθηκε αποτελεσματικό ως προς τον αποκλεισμό ή τον περιορισμό της παραβίασης του νόμου.

β. Πρόταση για ένα νέο σύστημα ελέγχου της ανεργίας

Η διαπίστωση της αναποτελεσματικότητας του συστήματος ως προς τις δύο κρίσιμες παραμέτρους αξιολόγησης οδηγεί στη διατύπωση προτάσεων για την υιοθέτηση ενός νέου συστήματος ελέγχου των ανέργων. Οι στόχοι του νέου συστήματος προκύπτουν από τους βασικούς άξονες αξιολόγησης που υιοθετήθηκαν πιο πάνω και μπορούν να περιγραφούν συνοπτικά ως εξής:

Το σύστημα θα πρέπει κατ' αρχήν να είναι φιλικό προς τον άνεργο – χρήστη των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ, ο οποίος δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως εν δυνάμει καταχραστής, αλλά ως δικαιούχος παροχών και υπηρεσιών από το δημόσιο σύστημα ασφάλισης κατά της ανεργίας. Παράλληλα, το σύστημα θα πρέπει να διαθέτει δικλείδες ασφαλείας, αποτελεσματικότερες από τις ισχύουσες, ώστε να ελαχιστοποιείται το ενδεχόμενο καταστρατήγησης και η καταβολή παροχών σε μη δικαιούχους. Τρίτον, επειδή το νέο σύστημα πρέπει να είναι συμβατό με τη διεύρυνση της αγοράς εργασίας (που δεν είναι πλέον αγορά τοπική, αλλά εθνική και ευρωπαϊκή), επιβάλλεται να μην δημιουργεί ούτε να ευνοεί εμπόδια στην κινητικότητα. Τούτο δεν σημαίνει ότι ο ΟΑΕΔ πρέπει να αγνοήσει τα τοπικά προβλήματα που παρουσιάζονται στην αγορά εργασίας. Ο έλεγχος των ανέργων, όμως, δεν θα πρέπει να δημιουργεί προβλήματα κινητικότητας προκειμένου να βελτιωθεί η γνώση των τοπικών προβλημάτων απασχόλησης, η οποία μπορεί να εξασφαλισθεί και με άλλους τρόπους.

Το νέο σύστημα μπορεί να ενταχθεί στο πλαίσιο του προγράμματος «Πολιτεία», όπως αυτό υιοθετήθηκε με τον Ν. 2880/2001 και τροποποιήθηκε πρόσφατα με τον Ν. 3345/2005. Ειδικότερα, οι τροποποιήσεις του ισχύοντος συστήματος μπορούν να ενταχθούν στο πλαίσιο δύο υποπρογραμμάτων του προγράμματος «Πολιτεία» που αναφέρονται ενδεικτικά στο άρθρο 17 παράγρ. 2 του Ν. 3345/05, δηλαδή του υποπρογράμματος «για τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των

πολιτών και των επιχειρήσεων, στο οποίο περιλαμβάνονται μέτρα όπως ο ανασχεδιασμός των διοικητικών διαδικασιών και η άρση διοικητικών εμποδίων, η εξυπηρέτηση ειδικών ομάδων πολιτών» (περ. α), καθώς και του υποπρογράμματος «για την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, στο οποίο περιλαμβάνονται μέτρα για την ενίσχυση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των δικτύων ηλεκτρονικών υπολογιστών των δημοσίων υπηρεσιών, ολοκληρωμένες ηλεκτρονικές συναλλαγές, ανάπτυξη δικτυακών τόπων, τεχνολογικές καινοτομίες και βελτίωση των υποδομών» (παράγρ. Γ).

Ακολουθώντας τις γενικές κατευθύνσεις του προγράμματος «Πολιτεία» ως προς την απλούστευση των διαδικασιών, τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών, την πάταξη της κακοδιοίκησης και την αποσυμφόρηση των υπηρεσιών, ο νομοθέτης διεύρυνε τις αρμοδιότητες των ΚΕΠ, που είναι υπηρεσίες προσβάσιμες στους πολίτες. Επίσης, παρά τα προβλήματα εφαρμογής, αξιοποιήθηκαν οι νέες τεχνολογίες στην επικοινωνία πολιτών - διοίκησης π.χ. με την παροχή δυνατότητας ηλεκτρονικής υποβολής φορολογικών δηλώσεων και αναλυτικών περιοδικών δηλώσεων για την καταβολή εισφορών στο ΙΚΑ. Εξάλλου, αυξανόμενος αριθμός διοικητικών ενεργειών πραγματοποιείται ηλεκτρονικά, με αποτέλεσμα την ταχύτερη και ασφαλέστερη διεκπεραίωσή τους και τον αποτελεσματικότερο έλεγχο της διαχείρισης του δημόσιου χρήματος. Ως προς το τελευταίο σημείο, χαρακτηριστική είναι η ηλεκτρονική διασταύρωση στοιχείων μεταξύ ΚΕΠΥΟ και ΚΗΥΚΥ για την καταβολή του ΕΚΑΣ στους χαμηλοσυνταξιούχους²⁵².

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί απαραίτητη για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος ελέγχου της ανεργίας, την επεξεργασία ενός εναλλακτικού συστήματος ελέγχου. Το σύστημα αυτό, χωρίς να καταργεί τη δυνατότητα ελέγχου μέσω αυτοπρόσωπης παρουσίας, θα προβλέπει και άλλους τρόπους υποβολής της δήλωσης, ταχυδρομικά, μέσω ΚΕΠ ή ηλεκτρονικά με προηγούμενη πιστοποίηση του χρήστη.

Περαιτέρω διασφάλιση της σύννομης καταβολής των παροχών θα μπορούσε να επιτευχθεί με την διαμόρφωση νομικής και τεχνικής υποδομής που θα επιτρέπει την ηλεκτρονική διασταύρωση των στοιχείων

²⁵² Ωστόσο, και στην περίπτωση αυτή, η εφαρμογή του συστήματος δεν υπήρξε άμοιρη προβλημάτων, αφού σχετικά μεγάλος αριθμός δυνάμει δικαιούχων χρειάστηκε να υποβάλει εκ νέου εκκαθαριστικό σημείωμα, βλ. τις επισημάνσεις της Διοίκησης του ΙΚΑ σχετικά με τις δυσλειτουργίες ως προς την επαναχορήγηση του ΕΚΑΣ στο Σ48/30/21.4.2005 έγγραφο της Διεύθυνσης Παροχών.

των ανέργων, ανάλογα με τα ισχύοντα για την καταβολή του ΕΚΑΣ (διασύνδεση ΚΕΠΥΟ-ΚΗΥΚΥ).

Στην κατεύθυνση αυτή απαραίτητη κρίνεται η εκ νέου επεξεργασία και εν συνεχεία κωδικοποίηση των διάσπαρτων διατάξεων που αφορούν τις υποχρεώσεις αναγγελίας πρόσληψης, απόλυσης και οικειοθελούς αποχώρησης που βαρύνουν εργοδότες και εργαζομένους προς τον ΟΑΕΔ, το ΙΚΑ και το ΣΕΠΕ.

ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΩΣΗ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Ι. ΙΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΑΝΕΡΓΟΥ

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

Α. Γενικά ως προς τις ελαστικές μορφές απασχόλησης

- *Τη νομοθετική μεταρρύθμιση των προϋποθέσεων της τακτικής επιδότησης ανεργίας, έτσι ώστε οι προστατευτικές διατάξεις να καλύψουν τις νέες μορφές απασχόλησης και κινητικότητας της εργασίας. Νέες νομοθετικές λύσεις απαιτούνται ώστε το σύνολο των (μισθωτών) εργαζομένων, που υφίστανται τη συχνή εναλλαγή περιόδων εργασίας και ανεργίας, να έχει πρόσβαση σε ένα σύστημα προστασίας από την ανεργία. Η πρόταση αυτή εξειδικεύεται στη συνέχεια στις κατ' ιδίαν ελαστικές μορφές απασχόλησης.*
- *Θα μπορούσε να εξετασθεί η ασφάλιση ανεργίας των αυτοτελώς απασχολούμενων*

Β. Ως προς τις συμβάσεις έργου

- *Τα πρόσωπα που παρέχουν την προσωπική τους εργασία (κατά κύριο ή συγκύριο επάγγελμα) με σύμβαση μίσθωσης έργου σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου ή στο Δημόσιο και ΟΤΑ με συνθήκες από άποψη χρόνου, τρόπου και τόπου απασχόλησης παρόμοιες με αυτές που συναντώνται στις περιπτώσεις μίσθωσης εργασίας και ασφαρίζονται υποχρεωτικά και αυτοδίκαια στο ΙΚΑ – ΕΤΑΜ βάσει της ΥΑ Β1/21/21/1334/83, να υπάγονται και στην ασφάλιση του κλάδου ανεργίας.*

Γ. Ως προς την εποχιακή απασχόληση

- *Τη νομοθετική μεταρρύθμιση της σχετικής διάταξης του άρθρου 4 του Ν.1545/1985, κατά τρόπο ώστε η εποχιακή απασχόληση να συναρτάται κυρίως με την εργασία που παρέχεται κατά συγκεκριμένη χρονική περίοδο (εποχή έτους) από τον εργαζόμενο και λιγότερο με τον τρόπο οργάνωσης της δραστηριότητας του εργοδότη.*
- *Την ανάκληση της υπ' αρ. 118454/1989 εγκυκλίου του ΟΑΕΔ που διεύρυνε χωρίς σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση, τον ορισμό της εποχιακής εργασίας στις επιχειρήσεις που λειτουργούν πέραν των 9 μηνών και διατηρούν μέχρι του 25% του μέσου όρου του προσωπικού τους, ρυθμίζοντας παράλληλα νομοθετικά τις περιπτώσεις που τυχόν θα θιγούν από την κατάργηση της εγκυκλίου.*
- *Την έκδοση εγκυκλίου με την οποία να αποσαφηνίζεται ότι για τη θεμελίωση δικαιώματος σε επιδότηση ανεργίας κατά τις ευνοϊκές διατάξεις των εποχιακά εργαζομένων δεν απαιτείται οι περίοδοι εποχιακής απασχόλησης να είναι συνεχείς.*

Δ. Ως προς την απασχόληση καθηγητών - εκπαιδευτικών

Πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι καθηγητές – εκπαιδευτικοί αποτελούν ιδιαίτερη κατηγορία εργαζομένων, που υφίστανται την ελαστικότητα της σύγχρονης αγοράς εργασίας. Ενώ η εργασία τους δεν χαρακτηρίζεται από εποχικότητα, οι ίδιοι αντιμετωπίζονται ως οιονεί εποχιακοί εργαζόμενοι, με αποτέλεσμα να απολύονται και να επαναπροσλαμβάνονται με τέτοια συχνότητα, που αδυνατούν να συγκεντρώσουν τις αυξημένες χρονικές προϋποθέσεις της τακτικής επιδότησης ανεργίας. Ο Συνήγορος του Πολίτη, θεωρώντας αναγκαία την προσαρμογή των προϋποθέσεων επιδότησης των ανέργων στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς εργασίας, **προτείνει:**

- *Γενικά, οι καθηγητές που, στην πράξη, απασχολούνται με αλληπάλληλες συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή βραχύβιες συμβάσεις αορίστου χρόνου και υφίστανται τη συχνή εναλλαγή περιόδων εργασίας και ανεργίας να αντιμετωπιστούν ως ιδιαίτερη κατηγορία εργαζομένων, που χρήζει προστασίας έναντι του κινδύνου της ανεργίας και να ληφθούν τα αναγκαία νομοθετικά και κανονιστικά μέτρα για την εξασφάλισή τους.*

- *Οι καθηγητές-εκπαιδευτικοί, να προστατεύονται έναντι του ασφαλιστικού κινδύνου της ανεργίας με μειωμένες προϋποθέσεις επιδότησης, ανάλογες με αυτές των εποχιακών εργαζομένων.*

Ε. Ως προς τις διαδοχικές (αλληπάλληλες) συμβάσεις ορισμένου χρόνου

- *Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την επιδότηση λόγω ανεργίας των εργαζομένων με διαδοχικές ή ασυνεχείς συμβάσεις ορισμένου χρόνου με μειωμένες χρονικές προϋποθέσεις, ανάλογες με αυτές των εποχιακών εργαζομένων.*

ΣΤ. Ως προς την επιδότηση ανέργων που έχουν εισοδήματα και από ελεύθερο επάγγελμα

- *Την τροποποίηση του άρθρου 3, παραγρ.2, εδ. α) του Ν.1545/1985, κατά τρόπο ώστε να θεωρούνται άνεργοι και να λαμβάνουν την επιδότηση ανεργίας όσοι μετά τη λύση ή λήξη της σχέσης εργασίας τους εργάζονται με μη μισθωτή απασχόληση, η οποία όμως δεν επαρκεί για τον βιοπορισμό τους.*
- *Ειδικότερα, πρέπει να εξειδικευθούν κανονιστικά τα εισοδηματικά όρια και ο τρόπος υπολογισμού τους. Ως εκ τούτου, να καταργηθούν οι εγκύκλιοι υπ' αρ. 101282/27.01.1994 και 109842/27.5.1996 του ΟΑΕΔ, που χωρίς σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση πρόβλεψαν την επιδότηση ανεργίας μισθωτών που παρουσιάζουν χαμηλά εισοδήματα ως ελεύθεροι επαγγελματίες, τα οποία δεν υπερβαίνουν τις 500.000 δρχ για τους κοινούς ανέργους και τις 1.500.000 δρχ για τους οικοδόμους και τους ασκούντες γεωργικές επιχειρήσεις και άρα δεν επαρκούν για το βιοπορισμό τους. Η σχετική ρύθμιση μπορεί να ακολουθεί νομοτεχνικά την αντίστοιχη ρύθμιση του ΕΚΑΣ.*
- *Στις περιπτώσεις των ανέργων-ασφαλισμένων του ΟΑΕΔ που έχουν εισοδήματα και από ελεύθερο επάγγελμα, η Αρχή διαπιστώνει επιπλέον έλλειμμα ενημέρωσης σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει προς τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ την ανάγκη έκδοσης ειδικού ενημερωτικού φυλλαδίου, το οποίο θα συνοδεύει υποχρεωτικά την κάρτα ανεργίας και θα δίδεται στον άνεργο κατά την παραλαβή της. Στο ενημερωτικό αυτό φυλλάδιο πρέπει να γίνεται ρητή μνεία στη μη διακοπή της επιδότησης ανεργίας, όταν η απασχόληση που βρίσκει ο άνεργος κατά τη διάρκεια της επιδότησης δεν συνιστά το κύριο μέσο βιοπορισμού του.*

Ζ. Ως προς τα μέλη της οικογένειας - συγγενείς α' και β' βαθμού

- *Τη μεταρρύθμιση της διάταξης του άρθρου 1, παράγρ. 1 του Ν. 1759/1988, έτσι ώστε τα πρόσωπα που παρέχουν εργασία κατά κύριο επάγγελμα σε εργοδότες με τους οποίους είναι σύζυγοι ή συγγενείς πρώτου ή δεύτερου βαθμού συγγενείας να ασφαρίζονται υποχρεωτικά αλλά και αυτοδίκαια όχι μόνο στην κύρια ασφάλιση του ΙΚΑ και στην επικουρική ασφάλιση του ΕΤΑΜ, αλλά και στον κλάδο ανεργίας-στράτευσης-ΔΛΟΕΜ του ΟΑΕΔ και στην ασφάλιση των Οργανισμών Εργατικής Εστίας και Εργατικής Κατοικίας. Αναλόγως, πρέπει να τροποποιηθεί και η υπ. αριθ. ΥΑ Φ21/3288/20.12.1988-09.01.1989 «Κανονισμός ασφάλισης στο ΙΚΑ των προσώπων που απασχολούνται σε επιχειρήσεις μελών της οικογένειάς τους» και να καταργηθούν οι εξαιρέσεις από την ασφάλιση ανεργίας των άρθρων 21 του Ν.1082/1980 και άρθ. 3, του Ν.1545/1985.*

Η. Ως προς τους μαθητευόμενους και καταρτιζόμενους

- *Γενικά, την αποσαφήνιση και τον επανακαθορισμό της έννοιας του νέργου, έτσι ώστε η έννοια να μην συνδέεται μόνο με τις παθητικές πολιτικές επιδότησης της ανεργίας, αλλά και με τις ενεργητικές πολιτικές επανένταξης των ανέργων στην αγορά εργασίας, ούτως ώστε να μην τίθεται ο άνεργος ενώπιον του διλήμματος της επιλογής μεταξύ προγραμμάτων επιδότησης ή προγραμμάτων κατάρτισης.*
- *Τη μεταρρύθμιση του άρθρου 3, παράγρ. 2, εδ. γ) του Ν. 1545/1985, ούτως ώστε οι επιδοτούμενοι άνεργοι, που συμμετέχουν σε προγράμματα επαγγελματικής*

κατάρτισης, να μην χάνουν την ιδιότητα του ανέργου κατά τη διάρκεια παρακολούθησης του προγράμματος.

II. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙΔΟΤΗΣΗΣ

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

Α. Ως προς τη μη οικειοθελή αποχώρηση του εργαζομένου και το κύρος της καταγγελίας εκ μέρους του εργοδότη

- Σε περίπτωση άρνησης του εργοδότη να χορηγήσει έγγραφη καταγγελία, προτείνεται η τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 5, παράγρ. 2 του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας, προκειμένου να καταστεί δυνατή η επιδότηση η έλλειψη δε του δικαιολογητικού αυτού να καλύπτεται από τη σχετική έκθεση του αρμόδιου οργάνου του ΟΑΕΔ ή από το τυχόν συνταχθέν δελτίο εργατικής διαφοράς από τα όργανα του Σ.ΕΠ.Ε.
- Την τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 31 του Ν.Δ. 2698/53 (στην κατεύθυνση που ακολουθεί η νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων) ώστε να μην συμψηφίζονται τα επιδόματα ανεργίας με τους μισθούς υπερημερίας. Οι μισθοί υπερημερίας να καταβάλλονται εξ ολοκλήρου στον ακύρως απολυθέντα, ο δε εργοδότης να υποχρεούται να καταβάλει επιπλέον στον ΟΑΕΔ τα επιδόματα ανεργίας που ο Οργανισμός κατέβαλε στον άνεργο.
- Μετά τη δικαστική αναγνώριση της ακυρότητας της απόλυσης, ο χρόνος πλασματικής απασχόλησης (κατά τον οποίο ο εργαζόμενος είχε απολυθεί παράνομα) να συνυπολογίζεται για τη θεμελίωση δικαιώματος επιδότησης ανεργίας.
- Σε περίπτωση που ο εργοδότης δεν εκτελεί τη δικαστική απόφαση και δεν επανεντάσσει το μισθωτό στη θέση εργασίας, να επιδοτείται ο ασφαλισμένος χωρίς να χρειάζεται νέα έγκυρη καταγγελία. Στην περίπτωση αυτή, να στρέφεται ο ΟΑΕΔ κατά του εργοδότη για να εισπράξει τα επιδόματα ανεργίας που ο ΟΑΕΔ κατέβαλε στον ασφαλισμένο.
- Να τροποποιηθεί η διάταξη του άρθρου 7, παράγρ. 3 του Ν. 1545/85, ώστε σε περίπτωση τέλεσης αξιόποινης πράξης εκ μέρους του μισθωτού η στέρηση του επιδόματος ανεργίας να επέρχεται, εφόσον η πράξη αυτή τελεί σε άμεσο σύνδεσμο με την απόλυση, φέρει χαρακτήρα τουλάχιστον πλημμελήματος και η ενοχή του δράστη έχει διαγνωσθεί με τις απαραίτητες διαδικαστικές εγγυήσεις που επιβάλλει η αρχή της δίκαιης δίκης, τουλάχιστον σε πρώτο βαθμό.

Β. Ως προς τις ειδικές και άτυπες μορφές καταγγελίας της σύμβασης εργασίας

Οι οδηγίες της παραγρ. 49 της Κ.Ε.Ο., σχετικά με τη διαπίστωση της διακοπής λειτουργίας της επιχείρησης και της συνακόλουθης πραγματικής κατάστασης ανεργίας των εργαζομένων σε αυτήν, αντιμετωπίζουν με σαφήνεια και αποτελεσματικότητα το πρόβλημα της αδυναμίας προσκόμισης έγγραφης καταγγελίας. Παράλληλα προστατεύουν το ασφαλιστικό δικαίωμα των εργαζομένων στις επιχειρήσεις που για οποιονδήποτε λόγο διακόπτουν τη λειτουργία τους και συνεπώς πρέπει να εφαρμόζονται. Συνεπώς **προτείνεται**:

- Να καθιερωθεί νομοθετικά η διαδικασία της παραγρ. 49. Επίσης, η απόφαση με την οποία θα διαπιστώνεται η διακοπή λειτουργίας της επιχείρησης να μη λαμβάνεται από το ΔΣ του ΟΑΕΔ, αλλά να ανατεθεί στον διευθυντή της Τοπικής Υπηρεσίας ή στο αρμόδιο όργανο της Περιφερειακής Διεύθυνσης.
- Να τροποποιηθεί το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τις παροχές της αφερεγγυότητας, προκειμένου αυτές να καταβάλλονται σε σύντομο χρονικό διάστημα μετά τη διακοπή καταβολής του μισθού, καθώς και την ταχεία έγκριση της επιδότησης ανεργίας, μετά την εξάντληση του δικαιώματος στις παροχές λόγω αφερεγγυότητας.

- *Επιβάλλεται η διευκρίνιση του πεδίου εφαρμογής των διατάξεων των παροχών αφερεγγυότητας και των παροχών ανεργίας με εγκύκλιο οδηγία.*
- *Επιβάλλεται η ενημέρωση των εργαζομένων, σε επιχειρήσεις που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσχέρειες, ως προς τα ασφαλιστικά τους δικαιώματα.*

Γ. Ως προς την αναγγελία

- *Την κατάργηση της 60ήμερης αποσβεστικής προθεσμίας αναγγελίας της λύσης ή λήξης της εργασιακής σχέσης και υποβολής αίτησης επιδότησης. Να εγκρίνεται η επιδότηση, εφόσον η αναγγελία και η αίτηση επιδότησης υποβληθούν ενώ ο ενδιαφερόμενος είναι ακόμη άνεργος (από αιτήσεως).*
- *Ως προς την έναρξη της επιδότησης στις περιπτώσεις που δεν συμπληρώνεται ο απαιτούμενος ασφαλιστικός χρόνος, λόγω πλημμελούς ασφάλισης ή μη ασφάλισης εκ μέρους του εργοδότη, και εφόσον έχει υποβληθεί καταγγελία από τον εργαζόμενο, να εξετάζεται η καταγγελία κατ' απόλυτη προτεραιότητα. Σε περίπτωση έκδοσης Πράξης Επιβολής Εισφορών (ΠΕΕ) και άσκησης ένστασης εκ μέρους του εργοδότη, να εκδικάζεται επίσης η ένσταση κατ' απόλυτη προτεραιότητα και το αργότερο εντός τριμήνου από την υποβολή της. Εφόσον η Τοπική Διοικητική Επιτροπή (ΤΔΕ) επικυρώσει την ΠΕΕ, να λαμβάνεται υπόψη ο ασφαλιστικός χρόνος για την επιδότηση ανεργίας, ανεξαρτήτως προσφυγής στα δικαστήρια.*
- *Όσον αφορά την ενημέρωση των ασφαλισμένων σχετικά με την άσκηση του ασφαλιστικού δικαιωμάτων τους, ανεξαρτήτως αποδοχής της πρότασης για κατάργηση της αποσβεστικής προθεσμίας, προτείνεται η έγγραφη ενημέρωση να περιέχεται στο έγγραφο καταγγελίας που κοινοποιεί ο εργοδότης στον μισθωτό. Προτείνεται επίσης να περιλαμβάνεται ενημέρωση, σχετικά με τις προϋποθέσεις χορήγησης των παροχών ανεργίας, στον οδηγό ασφαλισμένου του ΙΚΑ, αφού οι διαδικασίες υπαγωγής στην ασφάλιση μισθωτών πραγματοποιούνται από το ΙΚΑ και για τον κλάδο ανεργίας.*

Δ. Ως προς την αναστολή καταβολής επιδόματος στις εγκύους

- *Να μην αναστέλλεται η χορήγηση του επιδόματος ανεργίας κατά τη διάρκεια της κυοφορίας και λοχείας. Η λύση αυτή εξασφαλίζει την αναπλήρωση του εισοδήματος της άνεργης κατά τον κρίσιμο χρόνο συρροής των δύο ασφαλιστικών κινδύνων, χωρίς να επιβαρύνει οικονομικά τον Οργανισμό, αφού η διάρκεια της εγκριθείσας επιδότησης παραμένει η ίδια. Αποφεύγεται, επίσης, η επιβάρυνση της διαδικασίας με αλληπάλληλες πράξεις αναστολής και επαναχορήγησης.*

Ε. Ως προς τις χρονικές προϋποθέσεις επιδότησης κατά τη διαδοχική ασφάλιση

- *Την εφαρμογή των κανόνων της διαδοχικής ασφάλισης και στις περιπτώσεις των ασφαλισμένων, που έχουν ασφαλισθεί έναντι του κινδύνου της ανεργίας και έχουν καταβάλει ασφαλιστικές εισφορές λόγω ανεργίας σε περισσότερους ασφαλιστικούς οργανισμούς. Προτείνεται, μάλιστα, να νομοθετηθεί ότι οι απαιτούμενες χρονικές προϋποθέσεις για τη θεμελίωση δικαιώματος τακτικής επιδότησης ανεργίας ανευρίσκονται βάσει ολόκληρου του χρόνου ασφάλισης στον κλάδο ανεργίας, που διανύθηκε διαδοχικά σε περισσότερους ασφαλιστικούς φορείς. Τέλος, προτείνεται η κατάργηση των διατάξεων που θέτουν ειδικές προϋποθέσεις για τη θεμελίωση ασφαλιστικού δικαιώματος σε επιδότηση ανεργίας ως ασυμβίβαστες με τον θεσμό της διαδοχικής ασφάλισης.*

ΣΤ. Ως προς την προϋπόθεση της διαθεσιμότητας, ειδικά για τους αλλοδαπούς

Η απαίτηση προσκόμισης ισχύουσας άδειας διαμονής για εργασία για την καταβολή παροχών ανεργίας -μιας διοικητικής άδειας που δεν σχετίζεται με την εκπλήρωση των ασφαλιστικών υποχρεώσεων του εργαζομένου, αλλά αφορά τον έλεγχο της λαθραίας μετανάστευσης- δεν συνάδει με τους στόχους της κοινωνικής ασφάλισης- πλήττει δε αδικαιολόγητα, λόγω της υπέρμετρης καθυστέρησης έκδοσής της, τα ασφαλιστικά δικαιώματα μιας μεγάλης μερίδας εργαζομένων. Συνεπώς, **προτείνεται**:

- *Η μεταρρύθμιση του άρθρου 5, παράγρ. 4, του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας και Στρατεύσεως του ΟΑΕΔ, κατά τρόπο ώστε για την εγγραφή στα μητρώα ανέργων και την επιδότηση ανεργίας των αλλοδαπών ασφαλισμένων του Οργανισμού να απαιτείται η εκπλήρωση των ασφαλιστικών υποχρεώσεων του εργαζόμενου και η συνδρομή των προϋποθέσεων επιδότησης ανεργίας, ό,τι δηλαδή απαιτείται και για τους ημεδαπούς εργαζομένους, και όχι η προσκόμιση της διοικητικής άδειας διαμονής για εργασία.*
- *Σε κάθε περίπτωση, να αρκεί η επίδειξη της βεβαίωσης κατάθεσης της αίτησης και των απαιτούμενων δικαιολογητικών για την ανανέωση της άδειας διαμονής για εργασία, ακόμα και όταν οι ασφαλιστικές παροχές συνδέονται με τη διοικητική άδεια διαμονής για εργασία. Επομένως, να εφαρμόζεται και από τον ΟΑΕΔ η διάταξη του άρθρου 11, παράγρ. 4, του Ν.3386/2005 και να εκδοθεί σχετική εγκύκλιος οδηγία περί της εφαρμογής της διάταξης αυτής. Διαφορετικά, να μεταρρυθμισθεί το άρθρο 7 του Κανονισμού, κατά τρόπο ώστε να μην αναστέλλεται η επιδότηση ανεργίας των αλλοδαπών ασφαλισμένων του Οργανισμού όταν λήγει η άδεια διαμονής για εργασία, εφόσον έχει κατατεθεί αίτηση και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά για την ανανέωσή της και προσκομίζεται η σχετική προς τούτο βεβαίωση.*
- *Η μεταρρύθμιση των διατάξεων περί ανανέωσης της άδειας διαμονής για εργασία του άρθρου 15, παράγρ. 2, του Ν.3386/2005 κατά τρόπο ώστε, στις περιπτώσεις αλλοδαπών εργαζομένων που κατά το χρόνο ανανέωσης της άδειας τους έχουν θεμελιώσει δικαίωμα επιδότησης λόγω ανεργίας, να μην απαιτείται ως προϋπόθεση για την ανανέωση η προσκόμιση σύμβασης εργασίας σε ισχύ. Να αρκεί η εκπλήρωση των ασφαλιστικών υποχρεώσεων του αλλοδαπού (όπως προκύπτει από το προβλεπόμενο από τις οικείες διατάξεις για την απεικόνιση της ασφάλισης έντυπο, δηλαδή, Απόσπασμα Ατομικού Λογαριασμού ασφάλισης, ΔΑΤΕ, Βεβαίωση Εργοδότη θεωρημένη από το υποκατάστημα ΙΚΑ που ελέγχει την έδρα του εργοδότη, κ.λπ.). Η ανανέωση της άδειας διαμονής για εργασία να ισχύει, τουλάχιστον, για όσο χρόνο διαρκεί η επιδότηση ανεργίας.*

Ζ. Ως προς του αλλοδαπούς, ως υποκείμενα κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων

Ο Συνήγορος του Πολίτη **επισημαίνει**:

- Ότι τα ασφαλιστικά όργανα του ΙΚΑ, αλλά και του ΟΑΕΔ, δεν δεσμεύονται από τον χαρακτηρισμό της εργασίας για την οποία εκδίδεται η διοικητική άδεια διαμονής για εργασία, ούτε γενικότερα από την κατηγορία άδειας διαμονής, αλλά κατά δέσμια αρμοδιότητα εξετάζουν τα πραγματικά στοιχεία της απασχόλησης του αλλοδαπού εργαζομένου, προκειμένου να προβούν στην υπαγωγή στην ασφάλιση, ανεξάρτητα από τον χαρακτηρισμό της σχέσης εργασίας που έδωσαν τα αντισυμβαλλόμενα μέρη ή άλλα διοικητικά όργανα πλην των ασφαλιστικών.
- Την ανάγκη ενσωμάτωσης στη διοικητική πρακτική του ΟΑΕΔ της πρόσφατης νομολογίας των εθνικών δικαστηρίων ως προς τα ασφαλιστικά δικαιώματα των μη νόμιμα διαμενόντων αλλοδαπών, σύμφωνα με την οποία θα αντέβαινε στην αρχή της χρηστής διοίκησης, της επιείκειας και του ανθρωπισμού καθώς και στις διατάξεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ο κύριος κρατικός φορέας ασφάλισης (ΙΚΑ) να υπαγάγει στην ασφάλιση και να εισπράττει ανεπιφύλακτα κατά τη διάρκεια της ασφάλισης (παρεκτός των εργοδοτικών) και εργατικές εισφορές από τον αλλοδαπό εργαζόμενο και κατά τη στιγμή επέλευσης του ασφαλιστικού κινδύνου να

αρνείται να καταβάλει στον αλλοδαπό την προβλεπόμενη για τους λοιπούς εργαζομένους οφειλόμενη κοινωνική προστασία, με το πρόσχημα ότι ο αλλοδαπός εργαζόμενος δεν είναι κάτοχος άδειας διαμονής για εργασία ή δεν είναι σε θέση να αποδείξει ότι παραμένει νόμιμα στην Ελλάδα.

- Την ανάγκη ενσωμάτωσης στη διοικητική πρακτική του ΟΑΕΔ της πρόσφατης νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σύμφωνα με την οποία στην προστασία της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) περιλαμβάνονται εκτός από την ιδιωτικού δικαίου περιουσία, εμπράγματα και ενοχική, και δικαιώματα διοικητικού δικαίου με περιουσιακό χαρακτήρα, όπως είναι οι επαρκώς θεμελιωμένες απαιτήσεις για συνταξιοδοτικές και εν γένει κοινωνικοασφαλιστικές παροχές. Σε αυτές, προφανώς, περιλαμβάνονται και οι παροχές ανεργίας.

Η. Ως προς την ενεργό αναζήτηση απασχόλησης και την υποχρέωση αποδοχής κατάλληλης εργασίας και ειδικότερα την έννοια της κατάλληλης εργασίας επί μειωμένης απασχόλησης

- Το ζήτημα της παράλληλης (μειωμένης) απασχόλησης και επιδότησης ανεργίας άπτεται συνολικότερα των πολιτικών απασχόλησης, τόσο ενεργητικών όσο και παθητικών, αλλά και των ισορροπιών του ασφαλιστικού συστήματος, θέματα τα οποία κατ' εξοχήν ανήκουν στην αρμοδιότητα του νομοθέτη. Για τον λόγο αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι χρήζει νομοθετικής ρύθμισης. Κατά την άποψη της Αρχής, τρία στοιχεία θα πρέπει να ληφθούν υπόψη: πρώτον, οι επιπτώσεις του πλήρους αποκλεισμού παράλληλης μειωμένης απασχόλησης και επιδότησης ανεργίας στην (επαν)ένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας και στην οικονομική ισορροπία του ασφαλιστικού συστήματος. Δεύτερον, οι ανισότητες μεταχείρισης μεταξύ ανέργων ανάλογα με την φύση της παράλληλα ασκούμενης περιορισμένης δραστηριότητας (μισθωτής και μη μισθωτής) που συνεπάγεται ο αποκλεισμός αυτός. Τρίτον, ο ασφαλιστικός χαρακτήρας της τακτικής επιδότησης, με τον οποίο δεν συμβιβάζονται τα εισοδηματικά κριτήρια. Υπό το ισχύον νομικό καθεστώς, είναι απαραίτητη η διευκρίνιση του θέματος με νέα εγκύκλιο, η οποία θα θέσει τέλος στην υπάρχουσα ανασφάλεια δικαίου και η οποία, κατά την άποψη της Αρχής, πρέπει να ακολουθεί τις παραπάνω κατευθύνσεις.

Θ. Ως προς τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση του επιδόματος μακροχρονίως ανέργων, **προτείνεται**:

I. Ως προς την προϋπόθεση της ελληνικής υπηκοότητας και της υπηκοότητας κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης

- Η τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 27 του Ν. 3016/2002 και της κατ' εξουσιοδότηση εκδοθείσας νομοθεσίας, ώστε να αρθεί ο περιορισμός της ελληνικής υπηκοότητας και της υπηκοότητας κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης που προβλέπεται για τη χορήγηση του επιδόματος μακροχρονίως ανέργων.

II. Ως προς την προηγούμενη 12μηνη επιδότηση

- Η τροποποίηση της εγκυκλίου Β/112514/29.4.03 του ΟΑΕΔ, ώστε να περιλαμβάνονται ρητά όλοι οι άνεργοι που συμπληρώνουν δωδεκάμηνη τακτική επιδότηση, ανεξάρτητα από το εάν αυτή συμπληρώνεται με μία ή περισσότερες εγκριτικές αποφάσεις.

III. Ως προς την προαιρετική συνέχιση της ασφάλισης μακροχρονίως ανέργων που βρίσκονται πλησίον της συνταξιοδότησης

- Η κατάργηση των οδηγιών της Διοίκησης του ΟΑΕΔ, που ερμηνεύουν εσφαλμένα τις ισχύουσες διατάξεις και οδηγούν στον εν τοις πράγμασι

αποκλεισμό των ηλικιωμένων ανέργων από τα κοινωνικά πλεονεκτήματα που προβλέπει ο νόμος. Ο ΟΑΕΔ οφείλει να δέχεται τις αιτήσεις ένταξης στην προαιρετική συνέχιση της ασφάλισης των μακροχρονίως ανέργων που υπερβαίνουν το 74^ο έτος της ηλικίας τους.

IV. Ως προς την επιδότηση εργοδοτών για την πρόσληψη επιδοτούμενων μακροχρόνιων ανέργων

Προκειμένου να μην μειώνεται η ασφαλιστική προστασία των μακροχρονίως ανέργων που προσλαμβάνονται με επιδότηση του εργοδότη από τον ΟΑΕΔ, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει

- την κατάργηση του δευτέρου εδαφίου της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 3227/2004, με το οποίο προβλέπεται η εξαίρεση των εργαζομένων αυτών από την ασφάλιση κλάδου ανεργίας για όσο χρόνο εργάζονται με επιδότηση του εργοδότη.

III. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΠΟΝΟΜΗΣ ΠΑΡΟΧΩΝ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ

A. Ως προς τη διαδικασία απονομής των παροχών και τον διοικητικό έλεγχο των αποφάσεων

I. Ως προς την ενημέρωση, υποδοχή και υποστήριξη των ανέργων

- Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει την αναγκαιότητα ορθής ενημέρωσης των ασφαλισμένων σχετικά με τη διαδικασία εγγραφής στα μητρώα ανέργων και υποβολής αίτησης επιδότησης. Εκτός από την έντυπη ενημέρωση για τις απαιτούμενες ενέργειες, κρίσιμη είναι η προφορική ενημέρωση των ανέργων από το ΚΠΑ. Προοπτικά, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ευκαταία την απλούστευση της διαδικασίας με την υποβολή ενιαίας αίτησης εγγραφής στα μητρώα και επιδότησης, στις περιπτώσεις ανέργων που πληρούν τις προϋποθέσεις επιδότησης.
- Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπιστώνει ότι η τήρηση των υφιστάμενων κωδικοποιημένων εγκυκλίων οδηγιών σχετικά με τη συμπλήρωση των φακέλων και την υποστήριξη των ασφαλισμένων κατά την υποβολή των αιτημάτων τους από τις αρμόδιες υπηρεσίες ασφάλισης θα επέτρεπε την αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων τους. Για τον λόγο αυτό, υπογραμμίζει την αναγκαιότητα πλήρους εφαρμογής τους στην πράξη.
- Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι η αναβάθμιση των υπηρεσιών υποδοχής του κοινού προϋποθέτει ότι το έργο των υπηρεσιών αυτών θα παύσει να θεωρείται δευτερεύουσας σημασίας. Βασικά στοιχεία για να επιτευχθεί η αναβάθμιση αποτελούν η τοποθέτηση υπαλλήλων με την κατάλληλη κατάρτιση στις αντίστοιχες θέσεις και η διασφάλιση της διαρκούς κατάρτισής τους, η στενή διασύνδεση των υπηρεσιών υποδοχής του κοινού με τις υπηρεσίες επεξεργασίας των αιτημάτων και η κινητοποίηση της ιεραρχίας, με κεντρικό τον ρόλο των Διευθυντών των Τ.Υ..

II. Ως προς την έκδοση, κοινοποίηση και αιτιολογία των αποφάσεων

- Η ασφάλεια και η σαφήνεια που πρέπει να χαρακτηρίζουν την επικοινωνία του ανέργου με τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ υπαγορεύουν την κοινοποίηση και των ευμενών διοικητικών πράξεων. Για να ασκηθεί αποτελεσματικά το δικαίωμα του αναφέρεσθαι του ανέργου, πρέπει ο ενδιαφερόμενος να γνωρίζει με σαφήνεια τον λόγο απόρριψης του αιτήματος και να ενημερώνεται για το δικαίωμα άσκησης διοικητικής προσφυγής καθώς και για την προβλεπόμενη

προς τούτο προθεσμία. Η διατύπωση των λόγων απόρριψης πρέπει να ανταποκρίνεται στον ειδικό χαρακτήρα της αιτιολογίας, απαίτηση που επιβάλλει την εξατομικευμένη κρίση, με βάση τα δεδομένα του φακέλου του αιτούντος και να παρακολουθεί τη νομοθετική εξέλιξη.

- Με στόχο την εμπέδωση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την τροποποίηση και συμπλήρωση του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας και Στρατεύσεως, ώστε να προβλέπεται η κλήση του ενδιαφερομένου πριν την έκδοση απορριπτικής απόφασης Διευθυντή, καθώς και πριν την έκδοση απόφασης επί των ενστάσεων που εξετάζονται από την Ε.Ε.Α.Δ. των Περιφερειακών Διευθύνσεων, από το Δ.Σ. του Οργανισμού και, γενικότερα, από κάθε όργανο που επιλαμβάνεται διοικητικών προσφυγών, κατ' αναλογία όσων ισχύουν στη διαδικασία απονομής παροχών από το ΙΚΑ.
- Ο Συνήγορος του Πολίτη υπογραμμίζει ότι η πλήρης άσκηση των εκ του νόμου αρμοδιοτήτων αποτελεί υποχρέωση των οργάνων της διοίκησης. Η υποχρέωση αυτή δεν εκπληρώνεται όταν η αρχή της νομιμότητας συρρικνώνεται στη στενή γραμματική ερμηνεία των διατάξεων της νομοθεσίας του ΟΑΕΔ και η ανακλητική εξουσία δεν ασκείται, παρά την διαπίστωση παρανομίας δυσμενών για τους ασφαλισμένους διοικητικών πράξεων. Το μηχανογραφικό σύστημα θα πρέπει να υποστηρίζει την ορθή άσκηση των αρμοδιοτήτων και να μην αποκλείει την τροποποίηση των εγγραφών εφόσον συντρέχουν νόμιμοι λόγοι. Η επανεξέταση υποθέσεων, όταν μάλιστα η αναγκαιότητά της έχει διαπιστωθεί από τον Συνήγορο του Πολίτη δεν θα πρέπει να αποκλείεται από το Δ.Σ. του Οργανισμού.

B. Ως προς ένα νέο σύστημα ελέγχου της ανεργίας

- Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί απαραίτητη για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος ελέγχου της ανεργίας, την επεξεργασία ενός εναλλακτικού συστήματος ελέγχου. Το σύστημα αυτό, χωρίς να καταργεί τη δυνατότητα ελέγχου μέσω αυτοπρόσωπης παρουσίας, θα προβλέπει και άλλους τρόπους υποβολής της δήλωσης, όπως π.χ. ταχυδρομικά, μέσω ΚΕΠ ή ηλεκτρονικά με προηγούμενη πιστοποίηση του χρήστη.
- Περαιτέρω διασφάλιση της σύννομης καταβολής των παροχών θα μπορούσε να επιτευχθεί με τη διαμόρφωση νομικής και τεχνικής υποδομής, που θα επιτρέπει την ηλεκτρονική διασταύρωση των στοιχείων των ανέργων, ανάλογα με τα ισχύοντα για την καταβολή του ΕΚΑΣ (διασύνδεση ΚΕΠΥΟ-ΚΗΥΚΥ).
- Στην κατεύθυνση αυτή απαραίτητη κρίνεται η εκ νέου επεξεργασία και εν συνεχεία κωδικοποίηση των διάσπαρτων διατάξεων που αφορούν τις υποχρεώσεις αναγγελίας πρόσληψης, απόλυσης και οικειοθελούς αποχώρησης που βαρύνουν εργοδότες και εργαζομένους προς τον ΟΑΕΔ, το ΙΚΑ και το ΣΕΠΕ.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Αγραφιώτης Ζήσης, *Η καταγγελία της σχέσεως εξηρημένης εργασίας αορίστου χρόνου*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1990, 259 σελ.

Αμίτσης Γαβριήλ, «Οι νέες προκλήσεις για τη θεσμική κάλυψη των ανέργων στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλειας», *ΕΔΚΑ*, 2003, σελ. 881 επ.

Βλαστός Στυλιανός, «Καταγγελία σύμβασης εργασίας μετά από μήνυση», *ΕΕργΔ*, 1993, τ. 52, σελ. 414 επ.

Γκούτος Χαρίλαος, *Εργασιακά θέματα*, Αθήνα, 1999, 412 σελ.

Δαγτόγλου Πρόδρομος, *Συνταγματικό δίκαιο: ατομικά δικαιώματα*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991, 726 σελ.

Δαγτόγλου Πρόδρομος, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1997, 952 σελ.

Δόκα Μαρία, «Άτυπες μορφές εργασίας και κοινωνική ασφάλιση», *ΕΔΚΑ*, 2001, σελ. 561 επ.,

Ζερδελής Δημήτρης, *Η προστασία της θέσης εργασίας κατά τη διάρκεια της δίκης για το κύρος της καταγγελίας*, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1992, 128 σελ.

Ζερδελής Δημήτρης, *Το δίκαιο της καταγγελίας της σύμβασης εξαρτημένης εργασίας*, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 2002, 1004 σελ.

Καζάκος Άρης, «Έκτακτο προσωπικό του δημόσιου τομέα», στο Α. Καζάκου, *Το εργατικό δίκαιο στην πράξη. Μελέτες συλλογικού και ατομικού Εργατικού Δικαίου*, Αθήνα, 1998, 423 σελ.

Καραγιάννη Βιλεμίνη, *Ασφάλιση και επιδόματα ανεργίας. Συγκριτική ανάλυση της επιδοματικής πολιτικής στην Ελλάδα και στις χώρες της Ε.Ε.*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2002, 210 σελ.

Καραμπαγιάς Χρήστος, «Η μη καταβολή οφειλόμενων μισθών και η προστασία των μισθωτών», *ΕΕργΔ*, 1984, σελ. 641 επ.

Καρούζος Γιώργος, «Η πτώχευση του εργοδότη και τα δικαιώματα του εργαζομένου», *Φορολογική Επιθεώρηση*, 2003, σελ. 2001 επ.

Κατρούγκαλος Γιώργος, *Το Κοινωνικό Κράτος της Μεταβιομηχανικής Εποχής, Θεσμοί Παροχικής Διοίκησης και Κοινωνικά Δικαιώματα στο Σύγχρονο Κόσμο*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, 844 σελ.

Κεφάλας Γεώργιος, «Επιδότηση λόγω ανεργίας», *Επιθεώρηση ΙΚΑ, Ασφαλιστικού και Εργατικού Δικαίου*, 2000, σελ. 833 επ.

Κουκιάδης Ιωάννης, *Εργατικό Δίκαιο, Ατομικές εργασιακές σχέσεις και το δίκαιο της ευελιξίας της εργασίας*, Γ' Έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2005, 893 σελ.

Κρεμαλής Κωνσταντίνος, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1985, 382 σελ.

Κρεμαλής Κωνσταντίνος, *Η κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων. Διαμορφωτικές επιδράσεις Εργατικού Δικαίου*, Αθήνα, 1982, 367 σελ.

Κωνσταντινίδης Νικόλαος, «Προβληματικές επιχειρήσεις ιδιωτικού τομέα: επιπτώσεις επί των εργασιακών σχέσεων», *ΝοΒ*, 1998, σελ. 601 επ.

Λαναράς Κωνσταντίνος, *Νομοθεσία Εργατική και Ασφαλιστική. Εφαρμογή-Νομολογία-Ερμηνεία*, Αθήνα, 2001, 557 σελ.

Λαναράς Κωνσταντίνος, *Η Ασφάλιση στο Ι.Κ.Α.: ασφάλιση - εισφορές - παροχές - περίθαλψη - συντάξεις*, Αθήνα, 2004, 597 σελ.

Ληξουριώτης Ιωάννης, *Το νομικό καθεστώς του μετανάστη μισθωτού στην Ελλάδα. Εργασιακή και κοινωνικοασφαλιστική θέση των μη κοινοτικών μεταναστών αλλοδαπών εργαζομένων*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, 540 σελ.

Λιάκος Αντώνης, *Εργασία και πολιτική στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου. Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας και η ανάδυση των κοινωνικών θεσμών*, Ίδρυμα έρευνας και παιδείας της Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος, Αθήνα, 1993, 624 σελ.

Ματθαίου Ανδρέας, *Αλληλεπίδραση κανόνων δικαίου κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας στους κλάδους αναπηρίας, γήρατος και οικογενειακών βαρών*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1996, 259 σελ.

Παναγιωτόπουλος Νίκος, *Η οδύνη των ανέργων*, εκδ. Πολύτροπον, Αθήνα, 2005, 422 σελ.

Παπαευθυρίου Βασίλη, «Δικαίωμα αζημίας απολύσεως μετά από αξιόποινη πράξη μισθωτού», *ΕΕργΔ*, 1992, τ. 51, σελ. 481 επ. και 529 επ.,

Παπαρρηγοπούλου–Πεχλιβανίδη Πατρίνα, «Η μερική απασχόληση στο κοινωνικοασφαλιστικό δίκαιο», *ΔΕΕ*, 8-9/2006, σελ. 895 επ.

Πετρόγλου Αθηνά, **Πετρόγλου** Παναγιώτα, **Μανιάτη** Ιωάννα, «Οι νέες μορφές απασχόλησης και οι επιπτώσεις τους στην κοινωνική ασφάλιση», *ΕΔΚΑ*, 1997, σελ. 257 επ.

Πετρόγλου Αντώνης, «Η πραγμάτωση της κοινωνικής ασφάλειας με αυτεπάγγελτη ενέργεια και ενημέρωση εκ μέρους των ασφαλιστικών οργάνων», *ΕΔΚΑ*, 2000, σελ. 323 επ.

Πετρόγλου Ιωάννης, «Η έννοια της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», *ΕΔΚΑ*, 1995, σελ. 513 επ.

Σαρμάς Ιωάννης, *Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και της Επιτροπής: αναλυτική μελέτη των μεγάλων θεμάτων*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, 612 σελ.

Σπηλιωτόπουλος Επαμεινώνδας, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2005, 676 σελ.

Στεργίου Άγγελος, *Αυτοαπασχολούμενος και μισθωτός στην κοινωνική ασφάλιση: για μια τυπολογική προσέγγιση της εξαρτημένης εργασίας στο εργατικό δίκαιο και την κοινωνική ασφάλιση*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2005, 495 σελ.

Στεργίου Άγγελος, *Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις*, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1992, 151 σελ.

Φυτράκης Ευτύχης, Παρατηρήσεις στην Ολ. ΕΣ 2287/05, *ΕφημΔΔ*, 2/2006, σελ. 182 επ.

Χατζηδημητρίου Φώτης, «Ο Ν. 2112/1920 και η ασφάλιση ανεργίας», *ΔΕΝ*, 1986, σελ. 785 επ.

Χατζηδημητρίου Φώτης, **Ψηλός** Γεώργιος, «Οι νέες τροποποιήσεις της ασφαλιστικής νομοθεσίας», *ΔΕΝ*, 1985, σελ. 937 επ.

Χρυσόγονος Κώστας, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002, 429 σελ.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Candiard Bernard, **Vallet** Gaëlle, *L'amélioration de l'accueil des usagers dans l'administration*, εκδ. La Documentation Française, Παρίσι, 2003, 184 σελ.

Greiner D., «A typical Work in the European Union», στο Pieters D. (επιμ.), *Changing Work Patterns and Social Security*, εκδ. Kluwer Law International, 2000.

Guillon Christophe, «Le chômage entre question sociale et question pénale en France», στο Mansfield M., Salais R., Whiteside N., *Aux sources du chômage, 1880-*

1914. *Une comparaison interdisciplinaire entre la France et la Grande Bretagne*, εκδ. Belin, Παρίσι, 1994.

Hahn François, «Le contrôle de l'exécution des obligations des Etats dans les organisations économiques internationales», στο Société française pour le droit international, *Aspects du droit international économique : élaboration, contrôle, sanction. Actes du 5e Colloque d'Orléans, 25, 26, 27 mai 1971*, εκδ. Pédone, Παρίσι, 1972.

Maillard Desgrées du Loû Dominique, *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, εκδ. P.U.F., συλ. Thémis, Παρίσι, 2000, 567 σελ.

Regourd S., Service public et productivité. L'utilisateur face au produit, *Cahiers du CNFPT*, 1988, n° 26.

Topalov Christian, *Naissance du chômeur. 1880-1910*, εκδ. Albin Michel, Παρίσι, 1994.

Vorspan R., « Vagrancy and the New Poor Law in the Late Victorian and Edwardian England », *English Historical Review*, vol. 92, 1977.

Wiener Céline, **Le Clainche** Michel (επιμ.), *Le citoyen et son administration*, εκδ. Groupe Imprimerie Nationale, Παρίσι, 2000, 390 σελ.

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

<http://europa.eu.int>

<http://lawdb.intrasoftnet.com>

<http://www.echr.coe.int>

<http://www.gsee.gr>

<http://www.ika.gr>

<http://www.nomotelia.gr>

<http://www.oaed.gr>

<http://www.paep.org.gr>

<http://www.parliament.gr>

<http://www.statistics.gr>

<http://www.synigoros.gr>

<http://www.ypakp.gr>