

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

57	ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΕΝ ΜΕΣΩ ΚΡΙΣΗΣ
59	ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ
59	Η ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ ΩΣ ΠΗΓΗ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
61	ΜΗ ΣΥΝΝΟΜΗ ΡΥΘΜΙΣΗ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΩΝ ΖΗΤΗΜΑΤΩΝ ΜΕ ΕΓΚΥΚΛΙΟΥΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ
62	ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ – ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ
64	ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΕΡΓΑΣΙΑ – ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ
64	ΜΗ ΥΠΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΕΠΙΔΟΤΗΣΗ ΑΝΕΡΓΙΑΣ
66	ΜΗ ΚΑΤΑΒΟΛΗ ΕΙΔΙΚΩΝ ΒΟΗΘΗΜΑΤΩΝ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΣΕ ΑΠΟΛΥΜΕΝΟΥΣ ΜΙΣΘΩΤΟΥΣ
67	ΥΓΕΙΑ
67	ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ
69	ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ
71	ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ
72	ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗ
72	ΕΚΑΣ
73	ΕΠΙΔΟΜΑ ΑΠΟΛΥΤΟΥ ΑΝΑΠΗΡΙΑΣ ΣΕ ΣΥΝΤΑΞΙΟΥΧΟΥΣ ΓΗΡΑΤΟΣ

Κοινωνική προστασία



ΓΙΑΝΝΗΣ ΣΑΚΕΛΛΙΔΗΣ
Βοηθός Συνήγορος

ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΕΝ ΜΕΣΩ ΚΡΙΣΗΣ

Στην *Ετήσια έκθεση 2009* είχε τονιστεί ότι η λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣτΠ) λάμβανε χώρα μέσα σε μια δυσμενή οικονομική συγκυρία και «η ανάγκη να ληφθούν μέτρα για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών και ιδιαίτερα των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού καθίσταται επιτακτική». Έναν χρόνο μετά, η γενικότερη οικονομική συγκυρία επιδεινώθηκε και για την αντιμετώπισή της κρίθηκε αναγκαία η λήψη βίαιων μέτρων που έπληξαν καίρια την ήδη επιβαρυσμένη οικονομική κατάσταση των πολιτών. Παράλληλα, δεν διαφαίνονται περιθώρια για αισιόδοξες προβλέψεις, καθώς η ανεργία, η οποία αποτελεί κομβικό παράγοντα στις εξελίξεις στον χώρο της κοινωνικής προστασίας, αναμένεται να σημειώσει περαιτέρω άνοδο λόγω των αρνητικών ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης. Αυτό σημαίνει διόγκωση των κοινωνικών πιέσεων και επίταση των κοινωνικών διεκδικήσεων για τη στήριξη των ευπαθών ομάδων, καθώς και για

την πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας και προγράμματα κοινωνικής αλληλεγγύης.

Ειδικότερα, σύμφωνα με έρευνα της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής για το εργατικό δυναμικό, οι άνεργοι κατά το δεύτερο τρίμηνο του 2010 ανήλθαν στους 600.000 και αποτελούν περίπου το 12% του εργατικού δυναμικού της χώρας, στην πλειοψηφία τους δε είναι νέοι και γυναίκες. Οι εξελίξεις στη μισθωτή εργασία είναι εξίσου αποθαρρυντικές, σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΑΕΔ. Συγκρίνοντας το ισοζύγιο προσλήψεων–απολύσεων του Σεπτεμβρίου του 2010 με αυτό του 2008 αποκαλύπτεται πτώση κατά περίπου 65%. Πράγματι, τον Σεπτέμβριο του 2010 καταγράφηκαν 90.657 αναγγελίες πρόσληψης έναντι 114.650 τον Σεπτέμβριο του 2008. Ταυτόχρονα, οι καταγγελίες και οι λήξεις συμβάσεων εργασίας παρουσίασαν αύξηση [72.658 έναντι 64.514]. Αξίζει να σημειωθεί ότι εάν υπολογίσει κανείς και τις οικειοθελείς αποχωρήσεις, το ισοζύγιο είναι από το

2006 αρνητικό και βαίνει επιδεινούμενο. Η αύξηση των καταγγελιών συμβάσεων ή κατευθυνόμενων οικειοθελών αποχωρήσεων είναι φυσικό να προκαλέσει και αύξηση των επιδοτούμενων ανέργων, γεγονός που, μαζί με τα εκτεταμένα ενεργητικά μέτρα, θα δημιουργήσει ιδιαίτερη πίεση στις υπηρεσίες του οργανισμού και στα Κέντρα Προώθησης της Απασχόλησης και ταυτόχρονα την ανάγκη για σημαντικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις.

Οι δείκτες της ανεργίας οποσδήποτε θα επιδράσουν αρνητικά στην ήδη ζοφερή εικόνα που παρουσιάζουν η άνιση κατανομή του εισοδήματος και το ποσοστό φτώχειας. Ειδικότερα, σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία που είναι διαθέσιμα από την Ελληνική Στατιστική Αρχή, το 10% του πληθυσμού με πολύ χαμηλά –τα χαμηλότερα της κλίμακας– εισοδήματα κατέχει μόλις το 2% του συνολικά διανεμόμενου εισοδήματος, ενώ, αντίθετα, το 10% του πληθυσμού με πολύ υψηλά –τα υψηλότερα– εισο-

δήματα κατέχει πάνω από το 24% του εισοδήματος¹. Το αμέσως επόμενο από τα χαμηλότερα εισοδήματα δεκατημόριο κατέχει το 4,7% του εισοδήματος. Με δεδομένο ότι σταθερά, κατά την τελευταία δεκαετία, το 20% του πληθυσμού βρίσκεται κάτω από το όριο της φτώχειας, ένα σημαντικό μέρος αυτού διαβιού κάτω από συνθήκες ακραίας φτώχειας ή εξαθλίωσης.

Από τα διαθέσιμα στοιχεία για τις κοινωνικές δαπάνες προκύπτει ότι αυτές βρίσκονται σταθερά κοντά στον ευρωπαϊκό μέσο όρο και προσεγγίζουν το 25% του ΑΕΠ². Τη μερίδα του λέοντος αποτελούν φυσικά οι συντάξεις γήρατος (περίπου 43%), που έχουν –όπως είναι αναμενόμενο– σημαντικό αναδιανεμητικό ρόλο και ιδιαίτερος θετική επίπτωση στην περιστολή του ποσοστού φτώχειας. Οι δαπάνες υγείας αποτελούν την επόμενη κατηγορία, κατέχοντας περίπου 27% των κοινωνικών δαπανών. Ακολουθούν με μονοψήφια ποσοστά οι δαπάνες για την αναπηρία, την οικογένεια, την κατοικία και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Η συνδυαστική ανάληψη των δεδομένων έχει οδηγήσει πολλούς μελετητές του θέματος στο συμπέρασμα ότι τα συστήματα κοινωνικής προστασίας, υγείας και κοινωνικής αλληλεγγύης επιδέχονται σημαντικές βελτιώσεις με αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων



υπηρεσιών, χωρίς κατ' ανάγκην αντίστοιχη αύξηση πόρων.

Με βάση τα παραπάνω, αναδεικνύεται εξόχως σημαντική η σύννομη και απαλλαγμένη από φαινόμενα κακοδιοίκησης λειτουργία της διοίκησης. Η τήρηση των κανόνων της διοικητικής διαδικασίας και των αρχών του διοικητικού δικαίου συμβάλλει στη θεμελίωση σχέσεων εμπιστοσύνης ανάμεσα στον πολίτη και στη διοίκηση και στην εδραίωση της εικόνας της χρηστής διοίκησης στα μάτια των πολιτών. Η δίκαιη, διαφανής, αιτιολογημένη και αμερόληπτη άσκηση της

εξουσίας από τη διοίκηση παρέχει στους πολίτες, εκτός των άλλων, τη δυνατότητα να διαγνώσουν σε πρώτη φάση εάν μια συγκεκριμένη πράξη που τους αφορά είναι νόμιμη και να την αποδεχθούν, ακόμη και αν δεν είναι θετική για τα αιτήματά τους. Τέλος, η ορθή και έγκαιρη έκδοση διοικητικών πράξεων για την απονομή συντάξεων, εφάπαξ, επιδομάτων και παροχών ασθένειας αναμένεται να αντισταθμίσει την απώλεια εισοδημάτων που επιφέρει η άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής. Εξίσου σημαντική είναι υπ' αυτό το πρίσμα και η

¹ Ελληνική Στατιστική Αρχή, Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (SILC).

² Ελληνική Στατιστική Αρχή, Ευρωπαϊκό Σύστημα Κοινωνικών Στατιστικών (ESSPROS).

απρόσκοπτη λειτουργία των υπηρεσιών του δημόσιου συστήματος υγείας, ώστε να αποτραπεί η προσφυγή στους ιδιωτικούς φορείς υγείας και η περαιτέρω οικονομική επιβάρυνση των πολιτών.

Όλα τα παραπάνω, και με δεδομένη την πολιτική δραστηκής μείωσης του δημοσιονομικού ελλείμματος, συνηγορούν υπέρ της αναγκαιότητας μιας θωρακισμένης θεσμικά και οργανωμένης διοικητικά κοινωνικής πολιτικής.

Η τελευταία αποτελεί τη μοναδική οδό για την προάσπιση των κοινωνικών δικαιωμάτων, μέσω της αναδιανομής του εισοδήματος και της στήριξης των χαμηλών εισοδημάτων. Αυτό όμως απαιτεί δραστικές μεταρρυθμίσεις τόσο στο θεσμικό πλαίσιο όσο και στη διοικητική οργάνωση, κάτι που δεν φαίνεται να συμβαίνει, καθώς η

δράση της διοίκησης στο επίπεδο της κοινωνικής πολιτικής χαρακτηρίζεται από θεσμική ακινησία.

Με δεδομένο το παραπάνω πλαίσιο, ο ΣτΠ προχώρησε στις ακόλουθες διαπιστώσεις κατά τη διερεύνηση των σχετικών υποθέσεων:

- Αντί για τη θεσμική θωράκιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας, υγείας και κοινωνικής αλληλεγγύης, εξακολουθούν να υφίστανται θεσμικά κενά που έχουν ως επακόλουθο τη μη ικανοποίηση εύλογων αιτημάτων των πολιτών.
- Η γραμματική ερμηνεία των διατάξεων προβάλλεται συνήθως ως ο κανόνας για την αντιμετώπιση των αιτημάτων και την περιστολή των παροχών.
- Τέλος, η δημοσιονομική αντιμετώπιση των αιτημάτων των πολιτών με στόχο την εξοικονόμηση των δαπανών υπερισχύει σε πολλές περιπτώσεις της αντιμετώπισής τους με

γνώμονα την πραγμάτωση των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Επομένως, στην παρουσίαση της φετινής δραστηριότητας του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας έχει δοθεί έμφαση στην ανάδειξη της σημασίας αφενός της ποιότητας του νομικού πλαισίου για την ορθή και αποτελεσματική λειτουργία της κοινωνικής διοίκησης και αφετέρου του τρόπου εφαρμογής του από τις εκάστοτε δημόσιες υπηρεσίες. Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που τίθενται προς διερεύνηση, ο ΣτΠ προχώρησε, πέρα από προτάσεις για την αντιμετώπιση κενών, αντιφάσεων και ασαφειών του νομικού πλαισίου, και σε παρεμβάσεις, προκειμένου να ληφθούν κανονιστικά ή οργανωτικά μέτρα για την υλοποίηση της δηλωμένης νομοθετικής βούλησης και την αποτελεσματική απόλαυση των κοινωνικών δικαιωμάτων.

ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

Η ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ ΩΣ ΠΗΓΗ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Μια από τις σημαντικότερες αιτίες του φαινομένου της κακοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης αποτελεί η πολυνομία που διέπει την άσκηση των δικαιωμάτων των ασφαλισμένων και τις σχέσεις τους με την κοινωνική διοίκηση. Έπειτα από αλληλένδετες τροποποιήσεις, πολλές φορές και με νόμους που δεν έχουν συνάφεια με την κοι-

νωνική ασφάλιση, γεννήθηκε ένα πλήγμα πολυάριθμων κανόνων, χωρίς ποιοτικά χαρακτηριστικά και εσωτερική συνοχή, με κενά, αντιφάσεις και αντινομίες, που είναι ουσιαστικά απρόσιτο στον πολίτη, αλλά παράλληλα και δύσκολα ελέγξιμο από τη διοίκηση.

■ Στην πανσπερμία νόμων που χαρακτηρίζεται το ισχύον κοινωνικοασφαλιστικό δίκαιο περιλαμβάνονται απο-

σπασματικές διατάξεις, οι οποίες ενίοτε προβλέπουν αντίθετη ρύθμιση για όμοιες περιπτώσεις ασφαλισμένων σε διαφορετικούς ασφαλιστικούς φορείς, θέτοντας έτσι την αρχή της ισότητας σε δοκιμασία. Πρωτίστως, όμως, λόγω της αποσπασματικότητας των ρυθμίσεων, είναι εκ των πραγμάτων αδύνατον να καλυφθούν όλες οι περιπτώσεις που ενδεχομένως θα ανακύψουν, με συνέπεια οι ενδιαφερόμενοι που εμπί-

πτουν σε αυτές να χάνουν τα ασφαλιστικά τους δικαιώματα λόγω έλλειψης ρύθμισης. Ενδεικτικά, τέθηκε υπόψη του ΣτΠ ότι ασφαλισμένοι, που εξακολουθούν να λαμβάνουν σύνταξη εξ ιδίου δικαιώματος από το δημόσιο και μετά την έκδοση του Ν. 3620/2007, δικαιώθηκαν από τον κύριο ασφαλιστικό φορέα τους (Γενικό Λογιστήριο του Κράτους – ΓΛΚ) ως προς τη μεταβίβαση του 25% της κύριας σύνταξης των αποθανόντων συζύγων τους. Το αίτημα να τους χορηγηθεί από το Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Δημοσίων Υπαλλήλων –κατόπιν επιλογής– διπλής επικουρικής σύνταξης από το δημόσιο (δηλαδή εξ ιδίου δικαιώματος και από μεταβίβαση) αντίθετα απορρίφθηκε, με την αιτιολογία ότι δεν υπήρχε σχετική πρόβλεψη στο καταστατικό του ταμείου ούτε ειδική νομοθετική διάταξη που να την επιτρέπει. Συνέπεια των παραπάνω είναι αυτή η κατηγορία δικαιούχων να μη λαμβάνει το ποσοστό της επικουρικής σύνταξης που αντιστοιχεί στην κυρία σύνταξη (υποθέσεις 126704/2010 και 131907/2010).

■ Άλλη συνέπεια της πολυπλοκότητας και της ελλειμματικής ποιότητας του νομικού πλαισίου στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης είναι η δυσκολία των ασφαλισμένων να εξακριβώσουν τα δικαιώματά και τις υποχρεώσεις τους. Αυτό, σε συνδυασμό με την ελλιπή ενημέρωση από την πλευρά της διοίκησης, οδηγούν σε αλληλεπλήρητες αμφισβητήσεις των αποφάσεων των ασφαλιστικών

οργάνων από τους ενδιαφερομένους. Με την υποβολή ενστάσεων από αυτούς επιβαρύνεται η διοικητική λειτουργία, επιμηκύνεται ο χρόνος ολοκλήρωσης της διοικητικής πράξης και, με τη συνακόλουθη προσφυγή στα δικαστήρια, αρχίζει ένας νέος κύκλος καθυστερήσεων, προβληματισμού και ασάφειας. Αλλά ακόμη και στην ίδια τη διοίκηση επικρατεί σύγχυση, με συνέπεια να υποστηρίζονται ποικίλες, ακόμη και αντικρουόμενες, ερμηνείες από διαφορετικά διοικητικά όργανα για το ισχύον κατά περίπτωση δίκαιο ή και το περιεχόμενό του και να είναι ανομοιόμορφη η εφαρμογή του. Ενδεικτική είναι η περίπτωση πολίτη που προσέφυγε στην Αρχή αφού είχε διανύσει ικανό ασφαλιστικό χρόνο στον ΟΑΕΕ–ΤΕΒΕ και στο ΙΚΑ–ΕΤΑΜ, ενώ στον ΟΓΑ, στον οποίο συνεχίζει να είναι ασφαλισμένος, θα έχει τις προϋποθέσεις ώστε να λάβει αυτοτελή σύνταξη όταν συμπληρώσει το 65ο έτος της ηλικίας του. Σε ερώτημα που τέθηκε προς τον ΟΑΕΕ–ΤΕΒΕ και το ΙΚΑ–ΕΤΑΜ για τη δυνατότητα θεμελίωσης συνταξιοδοτικού δικαιώματος με την αναγνώριση και την εξαγορά της στρατιωτικής θητείας, το μεν ΙΚΑ–ΕΤΑΜ απάντησε θετικά, ενώ ο ΟΑΕΕ–ΤΕΒΕ αρνητικά, επισημαίνοντας ότι «ο ασφαλισμένος ενός οργανισμού που έχει λάβει ή πρόκειται να λάβει σύνταξη από άλλο ασφαλιστικό οργανισμό μπορεί να αναγνωρίσει τον χρόνο της στρατιωτικής υπηρεσίας, αλλά ο χρόνος αυτός υπολογίζεται μόνο για την προσαύξηση του ποσού της

σύνταξης και όχι για τη θεμελίωση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος». Επομένως, εδώ και 25 περίπου χρόνια παρατηρείται το παράδοξο κάποιιο ασφαλισμένοι, που έχουν τα ίδια ασφαλιστικά δεδομένα με τον πολίτη που προσέφυγε στην Αρχή, να θεμελιώνουν δικαίωμα και δεύτερης συνταξιοδότησης με αναγνώριση της στρατιωτικής τους θητείας, επειδή απλώς έτυχε να έχουν ως τελευταίο φορέα το ΙΚΑ–ΕΤΑΜ ή κάποιον άλλον οργανισμό, και άλλοι να στερούνται αυτής της δυνατότητας, επειδή είχαν ως τελευταίο φορέα τον ΟΑΕΕ–ΤΕΒΕ (υπόθεση 19454/2008).

■ Τέλος, η άσκηση συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων μπορεί να αποκλειστεί λόγω της μη τήρησης της οριζόμενης από το Σύνταγμα διαδικασίας. Ειδικότερα, στο άρθρο 73, παράγρ. 2 ορίζεται ότι τα νομοσχέδια που αναφέρονται στην απονομή συντάξεων και στις προϋποθέσεις της υποβάλλονται από τον Υπουργό Οικονομικών έπειτα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Επιπλέον, προβλέπεται ότι οι διατάξεις που αφορούν ζητήματα συντάξεων πρέπει να περιλαμβάνονται μόνο σε ειδικά νομοσχέδια για συντάξεις και όχι σε νόμους που αποσκοπούν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων. Υπόψη του ΣτΠ τέθηκε η ακόλουθη περίπτωση που καταδεικνύει ανάγλυφα το πρόβλημα. Με τον Ν. 3585/2007 έγινε ανασύσταση του σώματος της Ελληνικής Αγροφυλακής και προβλέφθηκε η δυνατότητα μετάταξης μόνιμων πο-

λιτικών υπαλλήλων ορισμένων κατηγοριών σε οργανικές θέσεις αγρονομικού προσωπικού της Ελληνικής Αγροφυλακής. Κάποιοι από τους πολιτικούς υπαλλήλους που μετατάχθηκαν στην εν λόγω υπηρεσία θεμελίωσαν συνταξιοδοτικό δικαίωμα και υπέβαλαν αίτημα στο ΓΛΚ για απονομή σύνταξης. Κατά την έκδοση των συνταξιοδοτικών πράξεων διαπιστώθηκε ότι ο χρόνος που διανύθηκε στην Ελληνική Αγροφυλακή δεν έχει υπολογιστεί ως συντάξιμος. Ο λόγος ήταν ότι ο προαναφερόμενος νόμος αποσκοπεί στη ρύθμιση άλλων θεμάτων και δεν είναι ειδικό συνταξιοδοτικό νομοθέτημα του Υπουργείου Οικονομικών. Επομένως, δεν μπορούσε να προσμετρηθεί ως συντάξιμο το χρονικό διάστημα από τη μετάταξη των πολιτικών υπαλλήλων στο σώμα μέχρι την αποχώρησή τους από αυτό ούτε να γίνει υπολογισμός της σύνταξης με τις αποδοχές που ορίζονται από τον Ν. 3585/2007, διότι δεν υπήρχε αντίστοιχη συνταξιοδοτική διάταξη. Οριστική επίλυση του θέματος επήλθε με το άρθρο 13 του Ν. 3865/2010 για τη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος του δημοσίου (υπόθεση 122380/2009).

ΜΗ ΣΥΝΝΟΜΗ ΡΥΘΜΙΣΗ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΩΝ ΖΗΤΗΜΑΤΩΝ ΜΕ ΕΓΚΥΚΛΙΟΥΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Οι ασάφειες και τα κενά που χαρακτηρίζουν το νομικό πλαίσιο στην κοινωνική ασφάλιση καθιστούν συχνά αναγκαία την έκδοση εγκυκλίων ερ-

μνευτικών οδηγιών. Οι εγκυκλίαι αποτελούν εργαλείο στα χέρια των δημόσιων υπηρεσιών, προκειμένου να διευκολύνεται το έργο της διοίκησης και να αποσαφηνίζονται και να εξειδικεύονται τα κείμενα της κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας. Πολλές φορές, όμως, επιτείνουν αντί να επιλύουν το πρόβλημα ή, ακόμη χειρότερα, υποκαθιστούν και αυτή ακόμη τη νομοθετική λειτουργία. Κατά συνέπεια, απαιτείται ιδιαίτερη προσοχή εκ μέρους της διοίκησης, ώστε να μην παρερμηνεύεται κείμενο νόμου από εγκύκλιο ούτε να εισάγονται με αυτή ρυθμίσεις που δεν περιέχονται σε κανόνα δικαίου.

Στο πλαίσιο της διερεύνησης αναφορών πολιτών, ο ΣτΠ διαπίστωσε ότι:

Συχνά προκαλούνται σημαντικά προβλήματα σε ασφαλισμένους από εγκυκλίους που τροποποιούν, αντί να εξειδικεύουν, διατάξεις της κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας. Η πρακτική αυτή παραβιάζει την αρχή της νομιμότητας, διότι η τροποποίηση του νομικού πλαισίου επέρχεται με σύννομο θεσπισμένο νεότερο τυπικό ή ουσιαστικό νόμο και όχι με αντίθετο περιεχομένου εγκύκλιο.

Ωστόσο, οι εγκυκλίαι αναπτύσσουν εσωτερική δεσμευτικότητα και εφαρμόζονται από τα διοικητικά όργανα έως την ανάκλησή τους ή την έκδοση νεότερης τροποποιητικής εγκυκλίου.

Πολύ χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της εγκυκλίου 113/2009 του ΟΑΕΕ-ΤΕΒΕ, της οποίας την άμεση ανάκληση ή τροποποίηση ζητούσε μεγάλος αριθμός ασφαλισμένων του οργανισμού –περί τους 300– με αναφορές τους προς τον ΣτΠ. Σύμφωνα με την εγκύκλιο αυτή, υπάγονταν υποχρεωτικά στον ΟΑΕΕ-ΤΕΒΕ ελεύθεροι επαγγελματίες που όμως, σύμφωνα με το ισχύον κοινωνικοασφαλιστικό δίκαιο, δεν έχουν υποχρέωση ασφάλισης από τον ΟΑΕΕ-ΤΕΒΕ, εφόσον:

- διαμένουν σε περιοχές κάτω των 2.000 κατοίκων, και
- πληρούν συγκεκριμένα εισοδηματικά κριτήρια (άρθρο 9 του Ν. 3050/2002).

Από τη διερεύνηση της υπόθεσης, διαπιστώθηκε ότι η διοίκηση του ΟΑΕΕ-ΤΕΒΕ αναρμοδίως και μη συννόμως τροποποίησε με εγκύκλιο μια ευνοϊκή για ορισμένους ελεύθερους επαγγελματίες κοινωνικοασφαλιστική ρύθμιση εις βάρος των δικαιωμάτων τους ως ασφαλισμένων. Η ρύθμιση της υποχρεωτικής υπαγωγής στην ασφάλιση του ΟΑΕΕ-ΤΕΒΕ με εγκύκλιο, κατά παρέκκλιση της ισχύουσας νομοθεσίας, αντίκειται ευθέως στην αρχή της νομιμότητας. Και τούτο, διότι οι διοικήσεις των ασφαλιστικών οργανισμών δεν έχουν γενική νομοθετική αρμοδιότητα, αλλά δεσμεύονται από το ισχύον κοινωνικοασφαλιστικό νομικό πλαίσιο, από την τήρηση του οποίου δεν επιτρέπεται να παρεκκλίνουν επικαλούμενες δημοσιονομικούς λόγους.

Για τη συνολική αντιμετώπιση του ζητήματος, ο ΣτΠ προχώρησε σε γραπτές παρεμβάσεις προς τον Διοικητή του ΟΑΕΕ-ΤΕΒΕ και τη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΓΓΚΑ) και στη σύνταξη πορίσματος που απηύθυνε στον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, προτείνοντας την άμεση ανάκληση της εγκυκλίου, καθώς οποιαδήποτε τροποποίηση του σχετικού νόμου θα πρέπει να λάβει χώρα νομοθετικά³. Στις παρεμβάσεις αυτές τονιζόταν ότι η αναγκαία νέα νομοθετική ρύθμιση θα πρέπει να μην περιέχει αναδρομικές διατάξεις σχετικά με την ανατροπή όσων ισχύουν για την υπαγωγή στην ασφάλιση του ΟΑΕΕ-ΤΕΒΕ και να σέβεται την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη. Επίσης, ο ΣτΠ δήλωνε θετικός να συνεργαστεί με τη διοίκηση του ΟΑΕΕ-ΤΕΒΕ, προκειμένου να υποβληθεί πρόταση νομοθετικής αλλαγής της ρύθμισης του άρθρου 9 του Ν. 3050/2002.

Οι αρμόδιοι φορείς αποδέχθηκαν τη θεσμικά αυτονόητη πρόταση της Αρχής και προέβησαν σε νομοθετική τροποποίηση του ισχύοντος νομικού πλαισίου σύμφωνα με το περιεχόμενο της επίμαχης εγκυκλίου του 2009. Αυτή η νομοθετική τροποποίηση είναι το άρθρο 25 του Ν. 3846/2010. Μολοντί στη νέα ρύθμιση δεν λαμβάνονται αρκούντως υπόψη οι προτάσεις της Αρχής και υπάρχουν αρκετές ασάφειες, αυτή είναι νομικά δεσμευτική για τις υπηρεσίες του ΟΑΕΕ-

ΤΕΒΕ και αποτελεί ισχύον δίκαιο. Εξακολουθούν όμως να υποβάλλονται αναφορές για ζητήματα που δεν ρυθμίζονται με σαφήνεια από το νέο νομικό πλαίσιο. Έπειτα από την εξέλιξη αυτή, η απάντηση του ΟΑΕΕ-ΤΕΒΕ στα αιτήματα πολιτών για διαγραφή τους από τα μητρώα του θα εξαρτάται από το αν αυτοί υπάρχουν στους υπόχρεους ασφάλισης στον ΟΑΕΕ-ΤΕΒΕ με βάση το άρθρο 25 του νέου νόμου. Ως αποτέλεσμα της διαμεσολάβησης της Αρχής, η επίμαχη εγκύκλιος του 2009 έπαψε να εφαρμόζεται στην πράξη (ενδεικτικά, υποθέσεις 123517/2010, 123645/2010, 123698/2010, 123838/2010, 123896/2010).

ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ – ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ

Αποτελεί σχεδόν κανόνα για τους ασφαλιστικούς οργανισμούς η μη τήρηση της προθεσμίας των 50 ημερών που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγρ. 1 του Ν. 2690/1999, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 6, παράγρ. 1 του Ν. 3242/2004, για τη διεκπεραίωση υποθέσεων πολιτών από τη διοίκηση. Βασική αιτία αυτού του φαινομένου είναι η προβληματική οργανωτική δομή των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης (ελλείψεις στην υλικοτεχνική υποδομή, υποστελέχωση, ανεπαρκής εκπαίδευση κ.λπ.). Αποτέλεσμα της αναντιστοιχίας μεταξύ των χρονικών προθεσμιών που θέτει ο νόμος και των δυνατοτήτων εκπλήρωσής τους από την πλευρά των ασφαλιστικών ορ-

γανισμών είναι να λειτουργούν υπό καθεστώς «διαρκούς παρανομίας», παραβιάζοντας τις νόμιμες προθεσμίες ή ακόμη και παραλείποντας την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων, παρά την κατά τον νόμο προς τούτο υποχρέωσή τους.

■ Χαρακτηριστική περίπτωση δυσλειτουργίας, που έχει ως συνέπεια να μην μπορεί ο ασφαλιστικός φορέας να ανταποκριθεί στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων που του έχουν ανατεθεί και εν τέλει να απέχει από αυτές, είναι τα προβλήματα που συναντώνται στην καταβολή της προσωρινής σύνταξης. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 15 του Ν. 3607/2007, οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης υπέχουν υποχρέωση καταβολής προσωρινής σύνταξης μέσα σε 15 ημέρες από την υποβολή της αίτησης για συνταξιοδότηση λόγω γήρατος ή θανάτου, η οποία είναι ίση με το 80% της σύνταξης που δικαιούται ο αιτών. Πολίτες όμως προσέφυγαν στην Αρχή, διότι το ΕΤΑΑ-ΤΣΜΕΔΕ δεν εφάρμοζε τη συγκεκριμένη διάταξη. Πράγματι, το ταμείο απάντησε εγγράφως στον ΣτΠ ότι, στον ήδη μεγάλο αριθμό εκκρεμών αιτήσεων ασφαλισμένων για συνταξιοδότηση που έχει συσσωρευθεί, προστέθηκαν αιτήματα για προσωρινή σύνταξη τόσο από πολίτες που είχαν ήδη κάνει αίτηση και ανέμεναν την έκδοση συνταξιοδοτικής πράξης όσο και από άλλους που υπέβαλαν αίτημα για πρώτη φορά. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να μην μπορούν τα όργανα του ταμείου να ανταποκριθούν

³ http://www.synigoros.gr/pdf/01/8563_1_Porisma113.2009.30..3.10.pdf

στον πρόσθετο όγκο εργασίας. Έτσι, το διοικητικό συμβούλιο του ταμείου παράνομα έλαβε την απόφαση να μη χορηγούνται προσωρινές συντάξεις (υπόθεση 14004/2009).

Αντικείμενο μεγάλου αριθμού αναφορών που υποβάλλονται στον ΣτΠ εξακολουθεί να αποτελεί το πρόβλημα των καθυστερήσεων που εντοπίζονται:

- στην έκδοση των αποφάσεων για χορήγηση επικουρικής σύνταξης,
- στην αποστολή του χρόνου συμμετοχής στα αρμόδια ταμεία στο πλαίσιο της διαδοχικής ασφάλισης,
- στην περαίωση των αιτημάτων για χορήγηση βεβαίωσης του χρόνου ασφάλισης και ασφαλιστικής ενημερότητας,
- στη διαδικασία ελέγχου των καταχωρήσεων στοιχείων σχετικών με τις εργοδοτικές εισφορές.

Η καθυστέρηση, σε πολλές περιπτώσεις, ανέρχεται στα δύο και πλέον χρόνια (!) από την υποβολή της αίτησης, ανεξάρτητα από το είδος του αιτήματος, και επιτείνεται σε περιπτώσεις διαδοχικής ασφάλισης.

■ Ενδεικτική είναι η περίπτωση ασφαλισμένου που υπέβαλε αίτηση συνταξιοδότησης στο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Υπαλλήλων Εμπορικών Καταστημάτων στις 19.11.2007, θεωρώντας ότι έχει θεμελιώσει το συνταξιοδοτικό δικαίωμά της. Στις 8.6.2010, με καθυστέρηση 30 μηνών (!), της

κοινοποιήθηκε απόφαση, σύμφωνα με την οποία πρέπει να αναγνωρίσει και να εξαγοράσει 20 ημέρες ως χρόνο επικουρικής ασφάλισης, προκειμένου να συμπληρώσει τις γενικές

και ειδικές προϋποθέσεις συνταξιοδότησης. Ταυτόχρονα, στην απόφαση αυτή υπήρχε η επισήμανση ότι «το συνταξιοδοτικό δικαίωμα γεννάται και η σύνταξη καταβάλλεται από την



πρώτη του επόμενου της εξόφλησης μήνα». Στις 16.6.2010 η ασφαλισμένη κατέβαλε το αναλογούν ποσό και στις 21.6.2010 απέστειλε αίτηση προς το ταμείο ζητώντας η σύνταξη της να ισχύσει από το πέρας της προβλεπόμενης από τον νόμο προθεσμίας για τη διεκπεραίωση του αιτήματος από την χρονολογία κατάθεσής του (2007).

Η Αρχή, με έγγραφο προς τον ασφαλιστικό οργανισμό, επισήμανε ότι σε περίπτωση που η καθυστέρηση της υποβολής αίτησης για υπαγωγή στην προαιρετική ασφάλιση οφείλεται στην πλημμελή ενημέρωση του ασφαλισμένου από τον υπόχρεο ασφαλιστικό φορέα, η εν λόγω καθυστέρηση δεν μπορεί να αποβαίνει εις βάρος του ασφαλισμένου, μεταθέτοντας τον χρόνο έναρξης της δικαιούμενης συνταξιοδότησης (υπόθεση 129761/2010).

Η μέχρι σήμερα ροή των αναφορών στην Αρχή, σε συνδυασμό με τις έγγραφες και προφορικές απαντήσεις των αρμοδίων του συγκεκριμένου ταμείου, καταδεικνύουν ότι, εξαιτίας της οργανωτικής αναδιάρθρωσης των ταμείων και της μεταφοράς προσωπικού, έχει επιδεινωθεί η αναλογία προσωπικού-όγκου εργασίας και δεν έχει αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά το πρόβλημα της ελλιπούς μηχανοργάνωσης. Οι καθυστερήσεις αυτές κλονίζουν την εμπιστοσύνη των ασφαλισμένων στη διοίκηση και επιφέρουν οικονομικές δυσχέρειες ή ζημιά, καθιστώντας αναγκαία την κατ' επανάληψη παρέμβαση του ΣτΠ για την αποκατάσταση της νομιμότητας.

Εξίσου χαρακτηριστική περίπτωση των οικονομικών και οργανωτικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει το ασφαλιστικό σύστημα της χώρας

αποτελούν οι περιπτώσεις οργανισμών χορήγησης εφάπαξ βοηθήματος στους συνταξιούχους του δημοσίου και του Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου. Οι ενδιαφερόμενοι διαμαρτύρονται για τη μεγάλη καθυστέρηση που παρατηρείται τόσο στο Ταμείο Πρόνοιας Δημοσίων Υπαλλήλων όσο και στα Ταμεία Πρόνοιας Κατώτερων Πληρωμάτων Εμπορικού Ναυτικού και Αξιοματικών Εμπορικού Ναυτικού για την καταβολή του εφάπαξ βοηθήματος. Ιδίως το πρόβλημα της καθυστέρησης στη χορήγηση εφάπαξ επιδόματος στους συνταξιούχους του δημοσίου, που επισημάνθηκε και στην *Ετήσια έκθεση 2009* (σ. 51 κε.), γίνεται περισσότερο έντονο. Το ταμείο αδυνατεί να αναχαιτίσει τη διαρκώς αυξανόμενη ροή των αιτημάτων, με αποτέλεσμα την ακόμη μεγαλύτερη συσσώρευση εκκρεμών πράξεων.

ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΕΡΓΑΣΙΑ – ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ

Οι μεταμορφώσεις της αγοράς εργασίας και οι επιπτώσεις τους στην κοινωνική προστασία των εργαζομένων απασχολούν την Αρχή από τον πρώτο χρόνο λειτουργίας της. Ειδικότερα όσον αφορά την κοινωνική προστασία των ανέργων, ο ΣτΠ έχει ήδη ασχοληθεί με τις δυσμενείς επιπτώσεις από την ελαστικοποίηση των εργασιακών σχέσεων, για τον μετριασμό των οποίων απαιτείται η με νομοθετική ρύθμιση υπαγωγής των εργαζομένων, με προσωρινές συμβάσεις εργασίας και έργου, στην

ασφάλιση ανεργίας (βλ. σχετικά στην Ετήσια έκθεση 2008, σ. 60 κε.).

Η επίταση των προβλημάτων απασχόλησης οδηγεί σε συχνότερη ενεργοποίηση του μηχανισμού ασφαλιστικής κάλυψης, αλλά και στη λήψη κανονιστικών ή άλλων μέτρων για την αντιμετώπιση των κοινωνικών κινδύνων. Στο πλαίσιο αυτό, η διοίκηση οφείλει να λειτουργεί με γνώμονα την πραγμάτωση και όχι τη ματαίωση των δικαιωμάτων

που απορρέουν από τις σχετικές με τις παροχές ανεργίας διατάξεις και να προβαίνει στις απαραίτητες ενέργειες για την υλοποίηση της εκπεφρασμένης νομοθετικής βούλησης, όπου αυτή εκδηλώνεται με τη χορήγηση πρόσθετων παροχών.

ΜΗ ΥΠΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΕΠΙΔΟΤΗΣΗ ΑΝΕΡΓΙΑΣ

Σύμφωνα με τη νομοθεσία περί ομαδικών απολύσεων, η οποία αποτελεί μεταφορά στο ελληνικό δίκαιο ευ-

ρωπαϊκών Οδηγιών, στην έννοια της απόλυσης περιλαμβάνονται και οι «συμφωνημένες» απολύσεις. Σκοπός του νόμου είναι να θέσει υπό έλεγχο τον σχεδιασμό των απολύσεων, στο μέτρο που αυτές είναι το ύστατο αποτέλεσμα των οικονομικών αποφάσεων με τις οποίες διαμορφώνεται η επιχειρηματική δράση, ανεξάρτητα από τη νομική μορφή που λαμβάνει η καταγγελία. Εξ ορισμού, η λύση της σύμβασης εργασίας που επέρχεται με πρωτοβουλία του εργοδότη, προκειμένου ο τελευταίος να υλοποιήσει τις οικονομικές αποφάσεις του, οφείλεται σε λόγους μη συνδεόμενους με το πρόσωπο των εργαζομένων. Η μορφή που λαμβάνει η διάρρηξη της σύμβασης δεν είναι κρίσιμη. Οι νομοθέτες των Οδηγιών και του Ν. 1387/1983 για τον έλεγχο των ομαδικών απολύσεων, καθώς και του Ν. 3488/2006 για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην εργασία αποτρέπουν να συσκοτιστεί ο μονομερής χαρακτήρας της καταγγελίας από τη συμφωνία των μερών, η οποία συνάπτεται νόμιμα, προκειμένου να ρυθμιστούν, μόνον επί το ευμενέστερον, οι συνέπειες της καταγγελίας. Όταν τέθηκε σε εφαρμογή σχέδιο ομαδικών απολύσεων από πολυεθνική επιχείρηση που δραστηριοποιείται στην Ελλάδα, ο ΣτΠ εξέτασε αναφορές ανέργων, των οποίων είχε απορριφθεί το αίτημα για χορήγηση τακτικής επιδότησης ανεργίας από τον ΟΑΕΔ, με την αιτιολογία ότι η εργασιακή σχέση τους τερματίστηκε με εκούσια αποχώρηση και όχι με καταγγελία

εκ μέρους του εργοδότη. Η επιχείρηση είχε προηγουμένως κινήσει τη διαδικασία διαβούλευσης που προβλέπει ο Ν. 1387/1983 περί ομαδικών απολύσεων, διαδικασία που όμως απέβη άκαρπη αφού δεν επιτεύχθηκε συμφωνία με τους εκπροσώπους των εργαζομένων. Το ζήτημα παραπέμφθηκε στον Νομάρχη Αθηνών, αρμόδιο κατά νόμο να εγκρίνει τις απολύσεις, ο οποίος απέρριψε το σχέδιο της επιχείρησης καθ' ολοκληρίαν. Στη συνέχεια, η εταιρεία έθεσε σε εφαρμογή πρόγραμμα εθελούσιας εξόδου προσωπικού, με τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις που πρότεινε κατά τη διάρκεια της άκαρπης διαβούλευσης, ιδίως με την καταβολή αποζημίωσης, εμμένοντας στο αρχικό σχέδιο μείωσης του αριθμού των εργαζομένων. Οι ενδιαφερόμενοι υπέβαλαν αίτηση συμμετοχής στο πρόγραμμα και υπέγραψαν ιδιωτικά συμφωνητικά, με τα οποία ρυθμίστηκαν οι όροι της απόλυσης. Ωστόσο, οι ατομικές «συμφωνίες» των εργαζομένων δεν αφορούσαν την ίδια τη λύση της εργασιακής σχέσης και τον χαρακτήρα της ως απόλυσης, αλλά τους όρους με τους οποίους θα πραγματοποιούνταν, ενώ, τόσο στην πρόταση προσχώρησης στο πρόγραμμα όσο και στο συμφωνητικό, η λύση της σύμβασης αντιμετωπιζόταν ως αποτέλεσμα της καταγγελίας εκ μέρους του εργοδότη. Έτσι, με τις συμφωνίες αυτές, οι εργαζόμενοι ουσιαστικά παραιτήθηκαν, εν όψει της αυξημένης αποζημίωσης που θα καταβαλλόταν, από το δικαίωμά τους να αμφισβητήσουν το κύρος της καταγγελίας, χωρίς ωστόσο με αυτόν

τον τρόπο να αναιρείται ο χαρακτήρας της λύσης της σύμβασης εργασίας ως απόλυσης (υπόθεση 128093/2010).

Ερμηνεύοντας τις διατάξεις περί επιδότησης της ανεργίας, σύμφωνα με τις οποίες αποκλείεται η επιδότηση στην περίπτωση που η σύμβαση εργασίας τερματίστηκε με οικειοθελή αποχώρηση, η διοίκηση και εν προκειμένω ο ΟΑΕΔ αγνοεί τις διατάξεις του εργατικού δικαίου με τις οποίες προσδιορίζεται η έννοια της απόλυσης. Η προτεινόμενη από τον ΣτΠ ερμηνεία δεν κατατείνει σε αναλογική εφαρμογή ούτε συνιστά διασταλτική ερμηνεία, αλλά ορθή εννοιολόγηση των κρίσιμων όρων. Η απόρριψη των αιτημάτων των ασφαλισμένων παρακάμπτει το κρίσιμο—νομικά και πραγματικά—στοιχείο ότι οι εργαζόμενοι απώλεσαν τις θέσεις εργασίας τους για λόγους που υπαγορεύτηκαν από τις οικονομικές επιχειρηματικές αποφάσεις του πρώην εργοδότη τους και χωρίς τη βούλησή τους. Από τη σκοπιά του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου, στην περίπτωση των απολύσεων για οικονομικούς λόγους, η επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου είναι, περισσότερο από ό,τι σε κάθε άλλη περίπτωση, αποσυνδεδεμένη από το πρόσωπο και από τις ενέργειες των ασφαλισμένων. Η ασφάλιση ανεργίας στην περίπτωση αυτή σκοπό έχει να αποκαταστήσει εν μέρει το εισόδημα των εργαζομένων που χάθηκε συνεπεία της εφαρμογής των επιχειρηματικών αποφάσεων, αμβλύνοντας έτσι σε κάποιο βαθμό τις δυσμενείς κοινωνικές συνέπειες

που απορρέουν από την άσκηση της οικονομικής ελευθερίας εκ μέρους του εργοδότη.

ΜΗ ΚΑΤΑΒΟΛΗ ΕΙΔΙΚΩΝ ΒΟΗΘΗΜΑΤΩΝ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΣΕ ΑΠΟΛΥΜΕΝΟΥΣ ΜΙΣΘΩΤΟΥΣ

Για την αντιμετώπιση των κοινωνικών κινδύνων που απειλούν εργαζομένους μετά την καταγγελία της σύμβασής τους, ο νομοθέτης μπορεί να προβεί, στο πλαίσιο της παροχικής διοίκησης και του κοινωνικού κράτους, στη λήψη ειδικών μέτρων και την απονομή δικαιωμάτων.

Για την υλοποίηση των μέτρων αυτών και την πραγματική άσκηση των δικαιωμάτων εκ μέρους των δικαιούχων δεν αρκεί η έκδοση κανονιστικών πράξεων, αλλά απαιτείται και η δημοσιονομικά ορθή εγγραφή των σχετικών πιστώσεων. Διαφορετικά, υπονομεύονται τα σχετικά δικαιώματα και εξωθούνται οι δικαιούχοι –όσοι έχουν την οικονομική δυνατότητα– στη δικαστική διεκδίκηση των δικαιωμάτων τους.

■ Χαρακτηριστική περίπτωση παράλειψης εκ μέρους της διοίκησης της οφειλόμενης ενέργειας και υπονόμησης της βούλησης του νομοθέτη αποτελεί η υπόθεση των απολυμένων μισθωτών της Βιομηχανίας Φωσφορικών Λιπασμάτων Θεσσαλονί-

κης ΑΕ, η οποία αναλύθηκε εκτενώς στην *Ετήσια έκθεση 2009* (σ. 56). Συγκεκριμένα, οι απολυμένοι μισθωτοί –παρά τη ρητή πρόβλεψη του νόμου και την κατ' εξουσιοδότηση κανονιστική πράξη που εκδόθηκε– δεν έλαβαν από τον ΟΑΕΔ το επιπλέον της αποζημίωσης απόλυσης ειδικό βοήθημα, με την αιτιολογία ότι δεν είχε ολοκληρωθεί η διαδικασία πίστωσης της σχετικής δαπάνης από τον τακτικό κρατικό προϋπολογισμό. Οι υπηρεσί-

ες του ΟΑΕΔ και του ΓΛΚ υποδείκνυαν εμμέσως ως υπεύθυνη η μία την άλλη για την καθυστέρηση στην καταβολή της παροχής, εξαναγκάζοντας τους απολυμένους να καταφύγουν στη χρονοβόρο και οικονομικά επαχθή διαδικασία των δικαστηρίων. Μόνο ύστερα από σχετικό πόρισμα του ΣτΠ⁴ και τη δικαίωση των ανέργων με διαδοχικές αποφάσεις του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου Θεσσαλονίκης (930/2010, 1550/2010,



⁴ <http://www.synigoros.gr/pdf.01/8073.2.fosf.pdf>

1551/2010), ο ΟΑΕΔ χορήγησε το επιπλέον βοήθημα σε όλους τους απολυθέντες μισθωτούς της εν λόγω εταιρείας (υπόθεση 14908/2008).

■ Αντίστοιχη είναι η περίπτωση των πρώην εργαζομένων στις εταιρείες Ολυμπιακές Αερογραμμές ΑΕ, Ολυμπιακή Αεροπορία – Υπηρεσίες ΑΕ, Ολυμπιακή Αεροπλοΐα ΑΕ, την οποία διερευνά ο ΣτΠ. Μόλις τέθηκαν οι εταιρείες αυτές σε καθεστώς ειδικής εκκαθάρισης και καταγγέλθηκαν οι συμβάσεις εργασίας των εργαζομένων, ο νομοθέτης θέσπισε εφάπαξ ποσόν κοινωνικής ενίσχυσης, ως αντιστάθμισμα της αποζημίωσης απόλυσης, που οι υπό εκκαθάριση εται-

ρείες αδυνατούσαν να καταβάλουν. Το ποσόν αυτό, που το ύψος του διέφερε ανά δικαιούχο με βάση τις μηνιαίες αποδοχές και την προϋπηρεσία του, όφειλαν να καταβάλουν οι τοπικές υπηρεσίες του ΟΑΕΔ, σε ένα δίμηνο από την υποβολή της σχετικής αίτησης. Στις επανειλημμένες οχλήσεις των ανέργων, ο ΟΑΕΔ απαντούσε ότι θα καταβάλει την παροχή μετά τη μεταφορά των σχετικών κονδυλίων από τον κρατικό προϋπολογισμό. Ο ΣτΠ επισήμανε εγγράφως στον ΟΑΕΔ ότι η μη καταβολή συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και δημιουργεί προϋποθέσεις για αστική ευθύνη του δημοσίου. Μετά τις επισημάνσεις της Αρχής, εκδόθηκε

κοινή υπουργική απόφαση και καταβλήθηκε σε όλους τους απολυμένους το ποσόν των 15.000 ευρώ, το οποίο υπολείπεται –στην πλειονότητα των περιπτώσεων– του ποσού που ο νομοθέτης προέβλεπε να καταβληθεί ως σύνολο σε όλους του απολυμένους και εφάπαξ. Η περαιτέρω υπονόμηση του δικαιώματος των δικαιούχων επήλθε με την προσθήκη στην αρχική διάταξη του νόμου πρόβλεψης για τη δυνατότητα να ικανοποιείται η απαίτηση με ομόλογα του ελληνικού δημοσίου, σύμφωνα με τους όρους και τη διαδικασία έκδοσης που θα ορίσει υπουργική απόφαση, η οποία όμως ακόμη δεν έχει εκδοθεί (υπόθεση 12555/2010).

ΥΓΕΙΑ

ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ

Ένας από τους βασικούς άξονες υλοποίησης του κοινωνικού δικαιώματος στην υγεία (άρθρο 21, παράγρ. 3 του Συντάγματος) αποτελεί η χορήγηση παροχών ασθένειας στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης (άρθρο 22, παράγρ. 5 του Συντάγματος). Ειδικότερα, από τις διατάξεις αυτές απορρέει η υποχρέωση του κράτους και των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης να παρέχουν στους ασφαλισμένους υπηρεσίες υγείας υψηλού επιπέδου, οι οποίες πρέπει να καλύπτουν πλήρως τις ανάγκες διάγνωσης και θεραπείας των σχετικών παθήσεων, τις χειρουργικές επεμβάσεις, εφόσον απαιτούνται, και γενικώς τις ανάγκες νοσηλείας των εν λόγω.

Η υλοποίηση αυτής της υποχρέωσης προϋποθέτει τη νομοθετική εξειδίκευση των όρων και των προϋποθέσεων της κοινωνικοασφαλιστικής κάλυψης της ασθένειας. Αντίστοιχα, η πληρότητα και η αποτελεσματικότητα της κοινωνικοασφαλιστικής κάλυψης της ασθένειας εξαρτώνται από την ποιότητα του νομικού πλαισίου σε συνδυασμό με τον τρόπο εφαρμογής του από τη διοίκηση, με γνώμονα την πραγματική απόλαυσή τους.

■ Ειδικότερα, λόγω του περιεχομένου των σχετικών διατάξεων, μπορεί να

μην προβλεφθεί μια κατηγορία ατόμων ως δικαιούχων ορισμένης παροχής ή να είναι αντίστοιχα περιορισμένη η έκταση των χορηγούμενων παροχών σε κατηγορίες δικαιούχων. Χαρακτηριστική περίπτωση χωρίς αιτιολογία και άρα μη σύννομου, κατά τη γνώμη του ΣτΠ, αποκλεισμού κατηγορίας δικαιούχων αποτελεί η πρόβλεψη της πρόσβασης στο βοήθημα τοκετού μόνο των συζύγων των ασφαλισμένων του ΙΚΑ–ΕΤΑΜ και όχι και των ανήλικων άγαμων θυγατέρων τους. Παρά το γεγονός ότι οι ανήλικες άγαμες θυγατέρες έχουν, ως μέλη της οικογένειας ασφαλισμένου ή συνταξιούχου, πλήρη και ισότιμη πρόσβαση στην κατά τα άλλα παρεχόμενη από το ίδρυμα σε

έμμεσα ασφαλισμένους ιατρική περίθαλψη, ειδικότερη μορφή της οποίας αποτελεί η χορηγούμενη με τη μορφή του βοηθήματος τοκετού μαιευτική περίθαλψη, το ταμείο αρνείται να ικανοποιήσει τα σχετικά αιτήματα (υπόθεση 124011/2010).

■ Ως προς τον περιορισμό του εύρους της παρεχόμενης περίθαλψης, αναφέρεται ενδεικτικά ότι δεν προβλέπεται η κάλυψη της νοσοκομειακής δαπάνης από τον ΟΑΕΕ για νοσηλεία λόγω τοκετού, έπειτα από ανώμαλη εξέλιξη της εγκυμοσύνης. Στις περιπτώσεις αυτές χορηγείται μόνον επίδομα τοκετού για τις τέσσερις πρώτες ημέρες νοσηλείας και του κλειστού νοσηλίου για τις επόμενες. Η εγκυμοσύνη και ο τοκετός συνιστούν φυσιολογικές λειτουργίες του γυναικείου οργανισμού και γι' αυτό υπάγονται στις ειδικές διατάξεις περί μαιευτικής περίθαλψης. Ωστόσο, σε περιπτώσεις που η εγκυμοσύνη και ο τοκετός εξελίσσονται παθολογικά, με συμπτώματα που εκφεύγουν των συνήθων συμπτωμάτων και αγγίζουν, λόγω σοβαρότητας, τα όρια της ασθένειας, θα έπρεπε, σύμφωνα με τη θέση του ΣτΠ, να εξομοιώνονται ως προς το εύρος της κοινωνικοασφαλιστικής κάλυψης με τις περιπτώσεις της νοσοκομειακής περίθαλψης λόγω ασθένειας (υπόθεση 124184/2010).

Επιπλέον, η υλοποίηση της υποχρέωσης κρατικής μέριμνας για την υγεία των πολιτών τίθεται σε κίνδυνο, όταν το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο εξειδικεύεται και εφαρμόζεται από

τη διοίκηση με γνώμονα δημοσιονομικά κριτήρια. Είναι σαφές ότι οι εκατοστη δημοσιονομικές συνθήκες διαμορφώνουν τις επιλογές της παροχικής διοίκησης. Ωστόσο, η επίκληση της διασφάλισης δημόσιων πόρων και της εξοικονόμησης δαπανών ως μόνο κριτήριο για τον περιορισμό αξιώσεων που απορρέουν από κοινωνικά δικαιώματα, χωρίς ειδικότερη αναφορά στις προβλεπόμενες προϋποθέσεις για τη θεμελίωσή τους, δεν μπορεί να θεωρηθεί νόμιμη.

■ Ενδεικτική περίπτωση είναι αυτή του καθορισμού από τον ΟΓΑ εφάπαξ ποσού 180 ευρώ που θα αποδίδεται για ιατρικώς αναγκαία χρήση υγρού οξυγόνου, ανεξάρτητα από τη χρησιμοποιούμενη ποσότητα ή τη δαπάνη που έχει ζητηθεί (υπόθεση 15782/2009). Για τον καθορισμό του ποσού αυτού είναι χαρακτηριστική η επίκληση, εκ μέρους του ΟΓΑ, αφηρημένων κριτηρίων, όπως είναι ο «μέσος όρος τιμής της αγοράς» και «δείγμα χιλιάδων ασφαλισμένων». Άλλωστε, ο καθορισμός ενός τόσο μικρού ποσού σε σχέση με την πραγματική δαπάνη, που ενίοτε μπορεί να προσεγγίζει τα 1.000 ευρώ μηνιαίως, θίγει τον πυρήνα των δικαιωμάτων των ασφαλισμένων και των συνταξιούχων του οργανισμού. Για την απόδοση μεγαλύτερου του εφάπαξ ποσού των 180 ευρώ, έχει προβλεφθεί η προσφυγή των ασφαλισμένων στην Επιτροπή Διαχείρισης Παροχών Υγείας. Επειδή οι αποφάσεις της εν λόγω επιτροπής στερούνται ειδικής, σαφούς και επαρκούς

αιτιολογίας, αφενός δεν γίνονται κατονομαστοί οι λόγοι για την απόρριψη των προσφυγών και αφετέρου δεν προκύπτουν τα κριτήρια με τα οποία καθορίζεται το επιπλέον ποσό που εντέλει αποδίδεται στις περιπτώσεις εν μέρει αποδοχής των προσφυγών ούτε και οι λόγοι απόκλισης από την ιατρικώς ενδεδειγμένη και σύμφωνα με την ιατρική γνώμάτευση ποσότητα που πρέπει να χορηγηθεί.

■ Αντικείμενο πολλών αναφορών αποτελεί η μη απόδοση δαπάνης για ιατρικές πράξεις ή είδη πρόσθετης περίθαλψης λόγω μη κοστολόγησής. Το πρόβλημα αφορά τους ασφαλισμένους όλων των ασφαλιστικών φορέων, ανακύπτει ωστόσο ιδιαίτερα για τους ασφαλισμένους του Οργανισμού Περίθαλψης Ασφαλισμένων του Δημοσίου, λόγω της εκκαθάρισης των δαπανών από το ΓΛΚ. Η διευθέτηση του εν λόγω θέματος εκφεύγει της αρμοδιότητας των επιμέρους ασφαλιστικών φορέων ή των διοικητικών συμβουλίων των υπηρεσιών υγείας και άπτεται της επιτελικής διαχείρισης της πολιτικής υγείας, η οποία εμπίπτει στην αρμοδιότητα κυρίως του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΥΚΑ). Λόγω του μεγάλου αριθμού μη κοστολογημένων ιατρικών πράξεων και αντίστοιχα των εκκρεμών ή απορριφθέντων αιτημάτων απόδοσης δαπάνης γι' αυτές, κρίνεται επιτακτική η επικαιροποίηση των προεδρικών διαταγμάτων που ρυθμίζουν το κρατικό τιμολόγιο, με αναπροσαρμογή των προβλεπόμενων τιμών και ένταξη

νέων ιατρικών πράξεων σε αυτά. Σε αντίθετη περίπτωση, ο ΣτΠ θεωρεί ότι αποδυναμώνεται, έως ακυρώνεται, η συνταγματικά κατοχυρωμένη υποχρέωση κρατικής μέριμνας για την υγεία των πολιτών (άρθρο 21, παράγρ. 3 του Συντάγματος) (υποθέσεις 132978/2010, 133192/2010, 21518/2009, 19631/2009, 6686/2009, 7101/2009, 2290/2009).

ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ

Ουσιαστική παράμετρος για την υλοποίηση της συνταγματικής υποχρέωσης κρατικής μέριμνας για την υγεία των πολιτών αποτελεί η οργάνωση ενός δημόσιου συστήματος υγείας που απευθύνεται στο σύνολο των πολιτών. Αν και η πληρότητα του δικτύου των φορέων πρωτοβάθμιας, δευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας περίθαλψης συναρτάται με τις υλικοτεχνικές και οικονομικές δυνατότητες της πολιτείας, ωστόσο δεν αναιρείται η ευθύνη της για την οργάνωση και τη λειτουργία των υπηρεσιών υγείας. Σχετικά προβλήματα που έχουν τεθεί κατ' επανάληψη υπόψη του ΣτΠ είναι η υποστελέχωση και η έλλειψη υποδομών, με ποικίλες συνέπειες, που εκτείνονται από την υποβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας, τη μη πλήρωση των ελάχιστων προδιαγραφών ασφαλείας περιθαλψής, όπου αυτές προβλέπονται, όπως π.χ. για την ασφαλή χορήγηση αναισθησίας, την πλημμελή τήρηση κανόνων καθαριότητας, απολύμανσης και αντισηψίας, έως την αναστολή λειτουργίας ολόκληρων τμημάτων νοσοκομείων.

Μονάδες μεταμοσχεύσεων

Ιδιαίτερες κρίσιμες είναι οι δυσλειτουργίες των υπηρεσιών υγείας στον τομέα των μεταμοσχεύσεων, λόγω του περιορισμένου αριθμού των διαθέσιμων μοσχευμάτων και της σοβαρότητας της κατάστασης της υγείας των προς μεταμόσχευση ασθενών. Η διενέργεια μεταμοσχεύσεων επιτρέπεται μόνο σε μονάδες μεταμοσχεύσεων, οι οποίες λαμβάνουν άδεια από τον εκάστοτε Υπουργό Υγείας, έπειτα από ορισμένη διαδικασία (πρόταση του Εθνικού Οργανισμού Μεταμοσχεύσεων και γνώμη του Κεντρικού Συμβουλίου Υγείας) και εφόσον πληρούν τους προβλεπόμενους στο νομικό πλαίσιο όρους. Με τη χορήγηση προσωρινής ή οριστικής άδειας λειτουργίας, οι μονάδες μεταμοσχεύσεων αναλαμβάνουν συγκεκριμένες δεσμεύσεις. Μεταξύ άλλων, μια αδειοδοτημένη μονάδα μεταμοσχεύσεων οφείλει να διαθέτει σε συνεχή ετοιμότητα ομάδα λήψης οργάνων και κατ' επέκταση ομάδα διενέργειας μεταμοσχεύσεων. Και αυτό, προκειμένου να είναι δυνατή η αδιάλειπτη αξιολόγηση και αξιοποίηση των διαθέσιμων μοσχευμάτων, πρωτίστως σε τοπικό-εθνικό επίπεδο, προς όφελος των υποψήφιων ληπτών, οι οποίοι, έχοντας εξαντλήσει κάθε προηγούμενη θεραπευτική μέθοδο, αναμένουν την ανεύρεση και τη λήψη του κατάλληλου μοσχεύματος. Η υλοποίηση αυτής της υποχρέωσης δεν είναι συγκεκριμένη ούτε αμβλύνεται ανάλογα με τη χρονική περίοδο ή την επάρκεια των ανθρώπινων πό-

ρων των μονάδων, η δε αθέτησή της συνεπάγεται την απώλεια μοσχευμάτων για την Ελλάδα και τους υποψήφιους λήπτες.

Κρίσιμη ως εκ τούτου είναι η άσκηση εποπτείας επί των μονάδων μεταμοσχεύσεων, ώστε να διαπιστώνονται οι δυσλειτουργίες και να λαμβάνονται μέτρα για την αποκατάστασή τους.

Προς αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων των φορέων που εμπλέκονται στο πεδίο των μεταμοσχεύσεων συμπαγών οργάνων, ο ΣτΠ εισηγήθηκε, στο πλαίσιο της διερεύνησης αναφοράς (υπόθεση 16902/2009), σειρά προτάσεων προς τον Υπουργό ΥΚΑ. Ειδικότερα, σε πόρισμά του⁵ πρότεινε, μεταξύ άλλων, να προβλεφθεί ρητά η αρμοδιότητα του Εθνικού Οργανισμού Μεταμοσχεύσεων να εποπτεύει τη λειτουργία των μονάδων μεταμοσχεύσεων, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στον νόμο, και να παρεμβαίνει για τη διερεύνηση δυσλειτουργιών. Εν γένει ζητήθηκε να συγκεκριμενοποιηθεί και να ενεργοποιηθεί πλήρως ο συντονιστικός και υποβοηθητικός προς τον Υπουργό ΥΚΑ ρόλος του οργανισμού, αφενός με την αυστηρή τήρηση των ήδη προβλεπόμενων υποχρεώσεων, όπως τη σύνταξη ετήσιας έκθεσης αξιολόγησης, και αφετέρου με την πρόβλεψη συγκεκριμένων υποχρεώσεων, όπως της άμεσης έγγραφης ενημέ-

⁵ http://www.synigoros.gr/pdf/01/8688_1_ONASIO_PORISMA.pdf

ρωσης του ΥΓΚΑ για δυσλειτουργίες σε μονάδες μεταμοσχεύσεων.

Οργανωτικά προβλήματα υπηρεσιών του ΕΚΑΒ

Κάθε στάδιο παροχής ιατροφαρμακευτικής φροντίδας, πρωτοβάθμιας, δευτεροβάθμιας ή τριτοβάθμιας, εμπεριέχει μια διοικητική διαδικασία που είναι απαραίτητη για την ορθή λειτουργία των υπηρεσιών υγείας. Ενδεικτική για την ορθότητα της λειτουργίας τους είναι η συστηματική απεικόνιση της διαδικασίας παροχής ιατρονοσηλευτικής φροντίδας, με την καταγραφή των πληροφοριών στον ιατρικό φάκελο του ασθενούς. Η υποχρέωση να τηρείται ιατρικό αρχείο από τους δημόσιους φορείς παροχής υπηρεσιών υγείας και το δικαίωμα πρόσβασης σε αυτό απορρέουν όχι μόνον από τον Κώδικα Ιατρικής Δεοντολογίας, αλλά και από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και το ισχύον τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα νομικό πλαίσιο για την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

■ Από τη διερεύνηση αναφορών που υποβλήθηκαν στον ΣτΠ με αντικείμενο την πρόσβαση σε αρχείο που τηρείται από το ΕΚΑΒ, προέκυψαν ιδιαίτερες σχετικές με την τήρηση του αρχείου από τον εν λόγω φορέα. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις προβλεπόμενες διαδικασίες, γίνεται καταγραφή των συνομιλιών που πραγματοποιούνται από το συντονιστικό κέντρο του ΕΚΑΒ, το οποίο διαχειρίζεται τις κλήσεις και συντονίζει την

κίνηση των ασθενοφόρων της περιοχής ευθύνης του. Ωστόσο, η απομαγνητοφώνηση των κλήσεων αυτών είναι δυνατόν να καταστεί ιδιαίτερα δυσχερής για τεχνικούς λόγους. Κατά τη διερεύνηση αναφοράς προέκυψε ότι η αναπαραγωγή κλήσεων του συντονιστικού κέντρου του ΕΚΑΒ δεν ήταν εφικτή λόγω βλάβης του καταγραφικού μηχανήματος, η οποία δεν κατέστη δυνατόν να αποκατασταθεί από την προμηθεύτρια εταιρεία, επειδή το συγκεκριμένο μοντέλο είχε καταργηθεί. Ως εκ τούτου, αν και η υπηρεσία κατείχε το υλικό καταγραφής των συνομιλιών που έλαβαν χώρα κατά τον κρίσιμο χρόνο, δεν είχε τη δυνατότητα εντοπισμού, διαχωρισμού και αναπαραγωγής των αιτούμενων συνομιλιών, ώστε να μεταφερθούν σε άλλο ψηφιακό ή αναλογικό μέσον (cd, usb κ.λπ.) ή να απομαγνητοφωνηθούν από την αρμόδια επιτροπή απομαγνητοφώνησης (υπόθεση 6308/2009).

■ Επίσης, κατά τη διακομιδή των περιστατικών από τα ασθενοφόρα και τις κινητές ιατρικές μονάδες του ΕΚΑΒ, το πλήρωμα και ο επιβαίνων γιατρός συμπληρώνουν συγκεκριμένα έντυπα – είτε ατομικό δελτίο διακομιδής με ασθενοφόρο είτε δελτίο μεταφοράς ασθενούς με κινητή μονάδα. Τα έντυπα αυτά αφορούν κάθε ασθενή ατομικά και δεν συμπίπτουν με το ημερήσιο δελτίο κίνησης του ασθενοφόρου ή της κινητής μονάδας, στο οποίο καταγράφεται η συνολική κίνηση του οχήματος κατά τη διάρκεια της βάρδιας. Για την τήρη-

ση του αρχείου των εγγράφων που αφορούν τη διακομιδή των περιστατικών με ασθενοφόρα, την ημερήσια κίνηση των οχημάτων, τη διαχείριση των περιστατικών από την κεντρική υπηρεσία, καθώς και κάθε άλλου εγγράφου που αφορά τις δραστηριότητες της, αρμόδια είναι κατ' αρχήν η νοσηλευτική υπηρεσία, η δε χορήγηση αντιγράφων των εντύπων που συμπληρώνονται από τους γιατρούς του ΕΚΑΒ πραγματοποιείται από την ιατρική υπηρεσία, η οποία τηρεί και το σχετικό αρχείο. Λόγω των παραπάνω, είναι δυνατόν να προκληθεί σύγχυση στον ενδιαφερόμενο αναφορικά με τον χαρακτηρισμό του αιτούμενου αντιγράφου και την αρμόδια για τη χορήγησή του υπηρεσία, της οποίας γίνεται κακώς επίκληση για να δικαιολογηθεί υπέρμετρη καθυστέρηση στην ικανοποίηση των σχετικών αιτημάτων. Τέλος, στο πλαίσιο διερεύνησης αναφοράς διαπιστώθηκε απώλεια του εγγράφου που είχε ζητηθεί. Καθώς δεν υπήρξε επαρκής έγγραφη αιτιολογία για το συμβάν, ο ΣτΠ ζήτησε τη διενέργεια διοικητικής έρευνας για τις συνθήκες της απώλειας αυτής, τα πορίσματα της οποίας αναμένονται. Με αφορμή τις διαπιστώσεις του, ο ΣτΠ προτίθεται να θέσει υπόψη της αρμόδιας διεύθυνσης του ΥΓΚΑ συγκεκριμένες οργανωτικές προτάσεις που θα βοηθήσουν στην καλύτερη οργάνωση των υπηρεσιών του ΕΚΑΒ και εντέλει στην απρόσκοπτη πρόσβαση των ενδιαφερομένων στα τηρούμενα αρχεία (υπόθεση 123016/2010).

ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ

Ο ΣτΠ έχει επισημάνει κατ' επανάληψη τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι επαγγελματίες υγείας λόγω της αναγκαιότητας να τηρούνται πολλές διοικητικές διαδικασίες για την απόκτηση άδειας ασκήσεως επαγγέλματος, για την έναρξη ειδικότητας ή για την τοποθέτηση σε θέσεις των φορέων υγείας (νοσοκομεία, ασφαλιστικά ταμεία κ.α.). Ειδικότερα, έχουν εντοπιστεί προβλήματα κατά την εξέλιξη των διαδικασιών αυτών με αρνητικές επιπτώσεις για τους επαγγελματίες υγείας, τα οποία, δυστυχώς, έχουν δυσμενείς συνέπειες και στους αποδέκτες των υπηρεσιών υγείας. Τα προβλήματα αυτά οφείλονται είτε στην ποιότητα του θεσμικού πλαισίου είτε στον τρόπο εφαρμογής του από τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες.

■ Ενδεικτικά αναφέρεται η καθυστέρηση ολοκλήρωσης της διαδικασίας κρίσεων και αξιολογήσεων των γιατρών του ΕΣΥ, με συνέπεια να μένουν για μεγάλο χρονικό διάστημα κενές θέσεις. Η καθυστέρηση οφείλεται κυρίως στον κατακερματισμό της νομοθεσίας που διέπει τη συγκρότηση και τη σύνθεση των αρμόδιων συμβουλίων και στις αλληπάλληλες τροποποιήσεις στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (υποθέσεις 2030/2009, 9375/2009).

■ Ιδιαίτερος απασχόλησε τον ΣτΠ η πρόβλεψη ορίων ηλικίας ως απαραίτητης προϋπόθεσης για την υποβολή υποψηφιότητας σε προκηρύξεις θέ-

σεων ιατρών του κλάδου ΕΣΥ. Συγκεκριμένα, οι γραμματείες των συμβουλίων προσλήψεων και αξιολογήσεων δεν διαβιβάζουν τους φακέλους στους εισηγητές για την εκπόνηση της σχετικής εισήγησης και τα συμβούλια δεν εξετάζουν τους φακέλους, όταν οι υποψήφιοι έχουν υπερβεί το 45ο έτος της ηλικίας τους κατά τον χρόνο λήξης της προθεσμίας για την υποβολή των δικαιολογητικών. Ωστόσο, η πρόβλεψη ορίων ηλικίας προσκρούει στο άρθρο 26 του Ν. 3304/2005, με τον οποίο ενσωματώθηκαν στην ελληνική νομοθεσία οι Οδηγίες 2000/43/ΕΚ και 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου της Ευρώπης για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα. Σχετικά, ο ΣτΠ έχει απευθυνθεί στην ηγεσία του ΥΓΚΑ ζητώντας την αναμόρφωση του σχετικού νομικού πλαισίου, σύμφωνα και με τις επιταγές της ίσης μεταχείρισης στην απασχόληση και την εργασία (υποθέσεις 5817/2009, 8516/2009, 18892/2009, 124018/2010, 124748/2010, 126398/2010, 128555/2010).

■ Στο παρελθόν ο ΣτΠ είχε ασχοληθεί με αναφορές γιατρών που διαμαρτύρονταν για τις αλλαγές που επέφερε η εφαρμογή της ΥΑ Υ10δ/οικ.43440/2006, όπως τροποποιήθηκε με την ΥΑ Υ10δ/οικ. 38059/2007, στη διαδικασία τοποθέτησής τους σε νοσηλευτικά ιδρύματα για ειδικευση. Οι γιατροί που προσέφυγαν στον ΣτΠ επιθυμούσαν να λάβουν ειδικότητα που περιλαμβάνει τρία στάδια, όπως

είναι η ειδικότητα της ψυχιατρικής και της παιδοψυχιατρικής. Στην *Ετήσια έκθεση 2008* (σ. 65) είχε αναφερθεί η πρόταση που είχε γίνει προς το ΥΓΚΑ να συμπληρωθεί η νεότερη τροποποιητική υπουργική απόφαση με μεταβατική διάταξη που προβλέπει τη διάκριση μεταξύ παλαιών και νέων γιατρών εγγεγραμμένων στις λίστες αναμονής για ειδικότητα με περισσότερα από δύο στάδια ειδικεύσεως. Ήδη, με την απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ακυρώθηκε η εν λόγω υπουργική απόφαση. Ωστόσο, προκλήθηκε νέα σύγχυση, καθώς η Γενική Διεύθυνση Υγείας του ΥΓΚΑ εξέδωσε εγκύκλιο, για να ανασυνταχθεί η σειρά προτεραιότητας των αιτήσεων που είχαν υποβληθεί στις αρμόδιες νομαρχίες από την ημερομηνία έκδοσης (28.3.2007) της υπουργικής απόφασης που ακυρώθηκε. Κατόπιν τούτου, με τον Ν. 3868/2010 εισήχθη μεταβατική ρύθμιση (άρθρο 25, παράγρ. 8) για τη διευθέτηση του ζητήματος της ανασύνταξης της σειράς προτεραιότητας. Για τον λόγο αυτόν εκδόθηκε σχετική εγκύκλιος. Ωστόσο, ο ΣτΠ έχει ήδη δεχθεί αναφορές για την προβληματική εφαρμογή των διατάξεων του νόμου αυτού, και ειδικότερα της παραπάνω μεταβατικής διάταξης, εκ μέρους του ΥΓΚΑ, καθώς και των αρμόδιων υπηρεσιών των νομαρχιών, με αποτέλεσμα η τοποθέτηση γιατρών σε νοσοκομεία προκειμένου να αποκτήσουν ειδικότητα που περιλαμβάνει περισσότερα από δύο στάδια να μη διεξάγεται ομαλά (υποθέσεις 130624/2010, 133611/2010, 134980/2010).

ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗ

Στο πλαίσιο της κοινωνικής αλληλεγγύης, αποτελεί αδήριτη ανάγκη, αλλά και στοιχειώδη υποχρέωση της πολιτείας, η διαμόρφωση και η εφαρμογή πολιτικών και προγραμμάτων, που θα στηρίζουν κοινωνικές ομάδες, οι οποίες λόγω οικονομικοασφαλιστικής κατάστασης (χαμηλοσυνταξιούχοι) ή ειδικών συνθηκών (π.χ. άτομα με ειδικές ανάγκες, πολύτεκνοι) βρίσκονται κάτω από τα όρια της φτώχειας και απειλούνται με κοινωνική περιθωριοποίηση.

Σκοπός των πολιτικών και των προγραμμάτων αυτών είναι η δημιουργία συνθηκών για την πλήρη και ισότιμη ένταξη τους στην οικονομική και κοινωνική ζωή. Πέρα από τη λήψη μέτρων στήριξης, όπως της θεσμοθέτησης ειδικής διαδικασίας πρόσληψης π.χ. για πολύτεκνους, βασικό μέσο άσκησης κοινωνικής πολιτικής αποτελεί η χορήγηση χρηματικών παροχών.

Χαρακτηριστική περίπτωση τέτοιων παροχών αποτελούν το επίδομα κοινωνικής αλληλεγγύης συνταξιούχων (ΕΚΑΣ) και το επίδομα απόλυτης αναπηρίας. Τα εν λόγω αντιπροσωπευτικά κοινωνικοασφαλιστικά μέτρα αποσκοπούν στην ανακούφιση των προβλημάτων ιδιαίτερα ευάλωτων ομάδων πληθυσμού και κινούνται στον πυρήνα της έννοιας της κοινωνικής αλληλεγγύης. Στη συνέχεια, θα παρατεθούν ενδεικτικά κάποια προ-

βλήματα που παρουσιάζονται κατά την υλοποίηση του προγράμματος χορήγησής τους και δυσχεραίνουν την εκπλήρωση του σκοπού για τον οποίο θεσμοθετήθηκαν.

ΕΚΑΣ

Το ΕΚΑΣ χορηγείται, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 24 του Ν. 2556/1997, σε όλους τους χαμηλοσυνταξιούχους γήρατος, αναπηρίας και θανάτου των οργανισμών κύριας ασφάλισης και του Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου, πλην του ΟΓΑ, των οποίων το ετήσιο εισόδημα δεν ξεπερνάει ορισμένα όρια (εισοδηματικά κριτήρια). Η χορήγηση του ΕΚΑΣ στους συνταξιούχους του δημοσίου θεσμοθετήθηκε με πράξη νομοθετικού περιεχομένου, η οποία κυρώθηκε με τον Ν. 2453/1997.

Τα ποσά που αναφέρονται στα εισοδηματικά κριτήρια αναπροσαρμόζονται, με κοινή υπουργική απόφαση (ΚΥΑ), σε ετήσια βάση, λαμβάνοντας υπόψη την αύξηση του εισοδήματος από συντάξεις, με εισόδημα αναφοράς εκείνο που αντιστοιχεί σε συνταξιούχο πλήρους κατώτατου ορίου κύριας σύνταξης γήρατος του ΙΚΑ χωρίς τις προσαυξήσεις. Με την ίδια ΚΥΑ είναι δυνατόν να αναπροσαρμόζονται και τα ποσά του ΕΚΑΣ. Εντούτοις, και ενώ η αναπροσαρμογή των εισοδηματικών κριτηρίων διενεργείται κανονικά, τα χορηγούμενα ποσά του ΕΚΑΣ παραμένουν αμετάβλητα από το 2008, όταν αυξήθηκαν για τελευταία φορά. Έτσι, τόσο η σχετική ΚΥΑ, που αφορά

το ΕΚΑΣ του 2009, όσο και η μεταγενέστερη, που αφορά του 2010, «πάγωσαν»⁶ τα χορηγούμενα ποσά και στα τέσσερα κλιμάκια που προβλέπονται με εισοδηματικά κριτήρια, στο ύψος του 2008 και συγκεκριμένα στα ποσά των 230, 172, 50, 115 και 57,5 ευρώ. Η καθήλωση του ποσού του ΕΚΑΣ στα επίπεδα του 2008, σε συνδυασμό με τη μη καταβολή, μετά την ισχύ των Ν. 3845/2010 και 3847/2010, ενός επιπλέον επιδόματος ως δώρου Χριστουγέννων και μισού επιδόματος ως δώρου Πάσχα και επιδόματος αδείας πλήττουν ιδιαίτερα και δυσανάλογα ως προς άλλες εισοδηματικές ομάδες τη συγκεκριμένη κατηγορία μικροσυνταξιούχων.

Πρόβλημα αποτελεί, επίσης, η παρατηρούμενη καθυστέρηση, ιδίως τα τελευταία χρόνια, στην έκδοση της προναφερόμενης ΚΥΑ. Επισημαίνεται ότι για το 2009, η σχετική ΚΥΑ εκδόθηκε (και το επίδομα χορηγήθηκε) τον Μάρτιο του 2010, ενώ για το 2010 η ΚΥΑ εκδόθηκε τον Οκτώβριο του 2010 και το ΕΚΑΣ χορηγήθηκε από τις 22.11 έως την 1.12.2010 με τη σύνταξη του Δεκεμβρίου 2010. Έτσι, καθυστερεί η καταβολή του επιδόματος στους νέους δικαιούχους, με συνέπεια, αν και το λαμβάνουν αναδρομικά από την αρχή του έτους, να στε-

⁶ Παρά το γεγονός ότι και οι δύο αυτές ΚΥΑ έχουν ως τίτλο «Αναπροσαρμογή ποσών και εισοδηματικών κριτηρίων [...]», στην πράξη η αναπροσαρμογή αφορούσε μόνο τα εισοδηματικά κριτήρια, όχι όμως και τα ποσά.

ρούνται για ικανό χρονικό διάστημα ενός βασικού βιοτικού πόρου. Επίσης, η μη έγκαιρη έκδοση της αναγκαίας για τη χορήγηση του επιδόματος ΚΥΑ έχει ως επακόλουθο κυρίως οι νέοι δικαιούχοι να μην μπορούν να επωφεληθούν από την προβλεπόμενη για τους δικαιούχους του ΕΚΑΣ μειωμένη συμμετοχή στη φαρμακευτική περίθαλψη και να εξακολουθούν να καταβάλλουν μεγαλύτερη από αυτή που υποχρεούνται.

Τέλος, η διαφοροποίηση ως προς τη δυνατότητα αναδρομικής καταβολής του επιδόματος, που κυμαίνεται

από δύο έως πέντε χρόνια, ανάλογα με τη νομοθεσία που διέπει τον κάθε φορέα, αναδεικνύει την ανάγκη ομοιόμορφης αντιμετώπισης του ζητήματος από όλους του φορείς. Ειδικότερα, απαιτείται να αναληφθεί σχετική νομοθετική πρωτοβουλία με γνώμονα τον τρόπο με τον οποίο έχει διευθετηθεί το ζήτημα από τον μεγαλύτερο ασφαλιστικό φορέα της χώρας, το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ. Με την εγκύκλιο 55/2002, το ταμείο αυτό έχει δεχθεί ότι κάθε απαίτηση για χορήγηση του ΕΚΑΣ παραγράφεται μετά την παρέλευση πενταετίας.

ΕΠΙΔΟΜΑ ΑΠΟΛΥΤΟΥ ΑΝΑΠΗΡΙΑΣ ΣΕ ΣΥΝΤΑΞΙΟΥΧΟΥΣ ΓΗΡΑΤΟΣ

Στο πλαίσιο διερεύνησης υπόθεσης, διαπιστώθηκε ότι το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη χορήγηση του επιδόματος απολύτου αναπηρίας προβλέπει τη χορήγησή του μόνο σε συνταξιούχους αναπηρίας και θανάτου, αποκλείοντας, χωρίς συγκεκριμένη αιτιολογία, τους συνταξιούχους γήρατος (με εξαίρεση τους τυφλούς), ακόμη και εάν αυτοί πληρούν τις προϋποθέσεις της «απόλυτης αναπηρίας». Επομένως, κριτήριο για τη χορήγηση του επιδόματος απολύτου αναπηρίας δεν αποτελεί η κατάσταση της απόλυτης αναπηρίας, αλλά η αιτία συνταξιοδότησης. Ωστόσο, το κριτήριο αυτό δεν συνάδει με τον σκοπό του νομοθέτη, που είναι η ανακούφιση όλων ανεξαιρέτως των συνταξιούχων που πάσχουν από σοβαρή ασθένεια και εξαιτίας αυτής βρίσκονται σε κατάσταση που απαιτεί συνεχή επίβλεψη, περιποίηση και συμπαράσταση από άλλο πρόσωπο (απόλυτη αναπηρία) και η πρόβλεψή του συνεπάγεται τη διακριτική μεταχείριση συνταξιούχων που αντιμετωπίζουν ίδιες βαρύτητες προβλήματα υγείας. Σε συνέχεια των παραπάνω, ο ΣτΠ εισήχθηκε την τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 42, παράγρ. 3 του Ν. 1140/1981⁷, έτσι ώστε με βάση και

⁷ Συγκεκριμένα προτάθηκε (βλ. *Ετήσια έκθεση 2008*, σ. 137) η τροποποίηση του εν λόγω άρθρου ως εξής: «Το ποσό της καταβαλλόμενης σύνταξης στους συνταξιούχους ασφαλιστικών φορέων αρμοδιότητας Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, προσαυξάνεται



Περισσότερα και πιο αναλυτικά στοιχεία (έγγραφα του ΣτΠ, απαντήσεις της διοίκησης, ειδικές εκθέσεις κ.ά.) μπορείτε να βρείτε:

Στον ιστότοπο του ΣτΠ
www.synigoros.gr
 [Επιλέξτε: Εκθέσεις – Πορίσματα, Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας]

Στην ιστοσελίδα για την υγεία και την κοινωνική αλληλεγγύη
<http://www.synigoros.gr/υγεία>

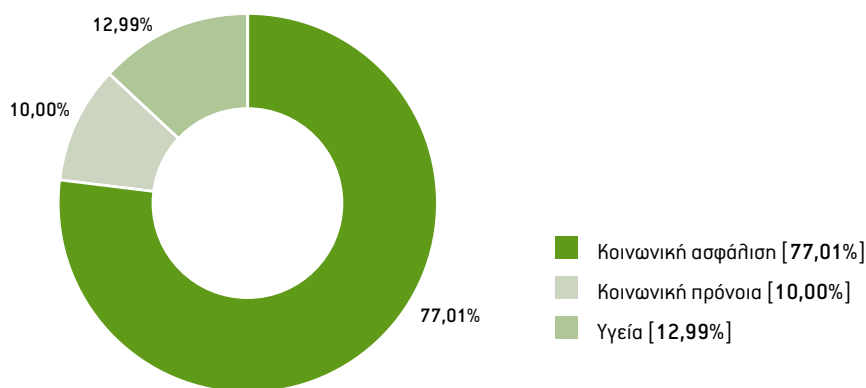
τη συνταγματική επιταγή περί ισότητας των Ελλήνων ενώπιον του νόμου (άρθρο 4 του Συντάγματος) να επεκταθεί η χορήγηση του επιδόματος σε όλους τους συνταξιούχους, ανεξάρτητα από την αιτία συνταξιοδότησης, οι οποίοι, αντιμετωπίζοντας σοβαρότατα προβλήματα υγείας, σύμφωνα με γνώμάτευση των αρμόδιων υγειονομικών επιτροπών, έχουν τις ίδιες ανάγκες συμπαράστασης. Στο

κατά ποσοστό 50% εφόσον ο συνταξιούχος, σύμφωνα με απόφαση της αρμόδιας υγειονομικής επιτροπής, βρίσκεται διαρκώς σε κατάσταση που απαιτεί συνεχή επίβλεψη, περιποίηση και συμπαράσταση ετέρου προσώπου (απόλυτος αναπηρία)».

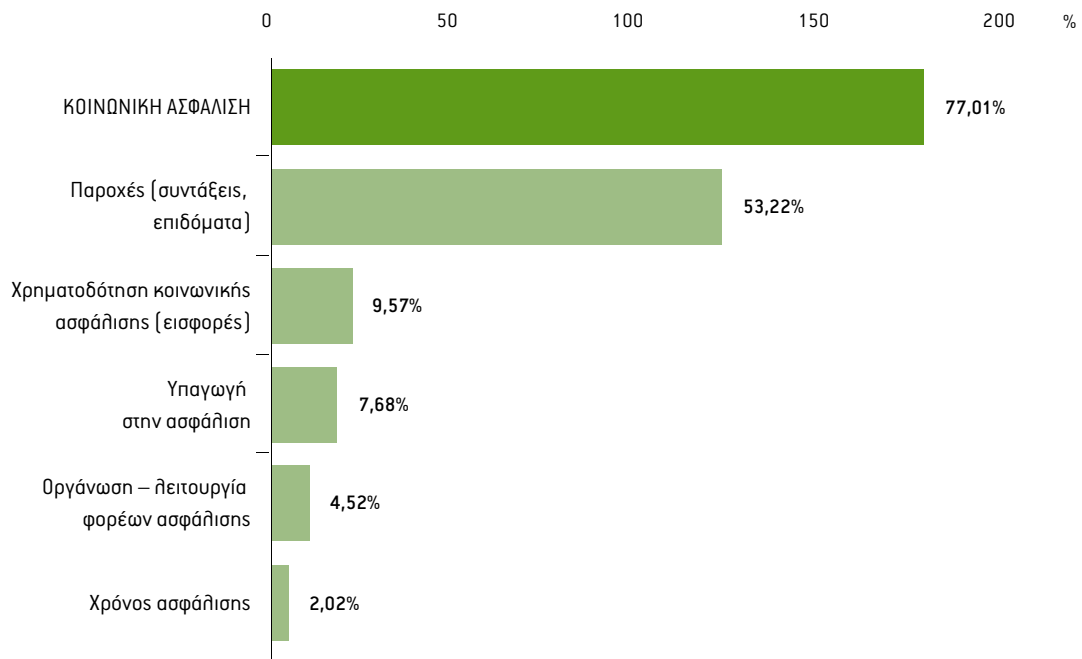
σχετικό πόρισμα της Αρχής απάντησε η Διεύθυνση Αναλογιστικών Μελετών της ΓΓΚΑ ότι «η ετήσια οικονομική επιβάρυνση μόνο για το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, χωρίς να συμπεριλαμβάνεται η επιβάρυνση άλλων φορέων, εκτιμάται ότι θα ανέλθει σε 70,4 εκ. ευρώ». Με την απάντηση αυτή το κέντρο βάρους μετατίθεται στο δημοσιονομικό σκέλος και παραβλέπονται οι άλλες παράμετροι του ζητήματος που πρέπει επίσης να συνεκτιμηθούν. Η αντιμετώπιση του ζητήματος της χορήγησης επιδόματος απολύτου αναπηρίας και στις υπόλοιπες κατηγορίες συνταξιούχων, πέρα από υποχρέωση μιας ευνομούμενης πολιτείας, καθίσταται

ακόμη πιο επιβεβλημένη στη δύσκολη οικονομική συγκυρία ως έκφραση αλληλεγγύης προς εκείνους που πλήττονται βαρύτερα, όπως είναι τα άτομα με βαριές αναπηρίες, τα οποία στερούνται ουσιαστικής δυνατότητας αντίδρασης. Από αυτή την άποψη εμπνέει αισιοδοξία η πρόταση που υπέβαλε η Γενική Διεύθυνση Ασφαλιστικών Υπηρεσιών της διοίκησης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ προς τη ΓΓΚΑ για την επέκταση του επιδόματος απόλυτης αναπηρίας στους συνταξιούχους λόγω γήρατος, η οποία, τουλάχιστον επί του παρόντος, δεν έχει υλοποιηθεί με νομοθετική τροποποίηση (υπόθεση 6718/2007).

ΓΡΑΦΗΜΑ 9 ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΤΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ



ΓΡΑΦΗΜΑ 10 ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ



ΓΡΑΦΗΜΑ 11 ΥΓΕΙΑ

