

## Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας

### ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

(Ν. 3094/2003 “Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις”, Άρθρο 3 § 5)

## Ο νόμος 2643/1998

Πρόσβαση στην απασχόληση και κοινωνική ένταξη  
ΑμεΑ, πολυτέκνων, αγωνιστών εθνικής αντίστασης  
και αναπήρων και θυμάτων πολέμου

---

**Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου**

Ειδικός Επιστήμονας:

Κωνσταντίνος Μπαρτζελιώτης

Βοηθοί Επιστήμονες:

Αριστείδης Αλέστας, Ευαγγελία Μαντά

---



## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

A. Εισαγωγή	
1. Οι στόχοι της έκθεσης.....	5
2. Η μέθοδος της έρευνας.....	8
B. Νομοθετικό πλαίσιο	
1. Η Συνταγματική κατοχύρωση .....	10
2. Το Ευρωπαϊκό – Κοινοτικό Δίκαιο .....	13
3. Οι θεσμικοί νόμοι .....	15
3.1 Ο Ν.1648/1986 .....	15
3.2 Ο Ν.2643/1998 .....	17
Γ. Προβλήματα στην ερμηνεία και εφαρμογή του Ν.2643/1998	
1. Οι προστατευόμενες κατηγορίες .....	19
1.1 Πολύτεκνοι γονείς – τέκνα πολύτεκνων οικογενειών .....	19
1.2 Άτομα με αναπηρία .....	21
1.3 Τέκνα αγωνιστών εθνικής αντίστασης .....	24
1.4 Ανάπηροι και τα θύματα πολέμου .....	25
2. Οι προϋποθέσεις για την παροχή προστασίας .....	25
2.1 Ένας δικαιούχος ανά οικογένεια .....	25
2.2 Ανεργία .....	28
2.3 Όριο ηλικίας .....	29
3. Υπόχρεοι εργοδότες .....	30
3.1 Οι τοποθετήσεις σε επιχειρήσεις κ.λπ. της παραγράφου 8 του άρθρου 2 .....	30
3.2 Οι διορισμοί – τοποθετήσεις στον δημόσιο τομέα (άρθρο 3) .....	36
4. Σχετικά με τη διαδικασία επιλογής και τοποθέτησης .....	39
Δ. Η Ευρωπαϊκή εμπειρία	
1. Οι πολιτικές απασχόλησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση .....	45
2. Οι υποχρεωτικές τοποθετήσεις σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες .....	46
2.1 Οι προστατευόμενοι του συστήματος των αναγκαστικών τοποθετήσεων .....	46
2.2 Το ύψος ποσοστώσεων .....	47
2.3 Οι υπόχρεοι οργανισμοί .....	47



2.4	Η εναλλακτική εκπλήρωση των υποχρεώσεων .....	47	
2.5	Η λειτουργική διασύνδεση με λοιπές πολιτικές – Αποφυγή αντικινήτρων .....	48	
Ε. Η αξιολόγηση του Ν.2643/1998			
1.	Σε σχέση με την ευρωπαϊκή εμπειρία .....	50	
2.	Σε σχέση με τις Οδηγίες κατά των διακρίσεων .....	54	
ΣΤ. Συμπεράσματα – Προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη.....			56
1.	Σε σχέση με την διαδικασία τοποθετήσεων .....	57	
2.	Σε σχέση με την εξειδίκευση της παρεχόμενης προστασίας .....	59	
3.	Σε σχέση με την μεγαλύτερη αποδοχή του μέτρου από τις υπόχρεες επιχειρήσεις .....	61	



## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑμεΑ	Άτομα με Αναπηρίες
ΑΝ	Αναγκαστικός Νόμος
ΑΠ	Άρειος Πάγος
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΑΣΠΕ	Ανώτατη Συνομοσπονδία Πολυτέκνων Ελλάδος
ΒΕΑ	Βιοτεχνικό Επιμελητήριο Αθηνών
ΔΔΙΚΗ	Διοικητική Δίκη
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΒΕΑ	Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Αθηνών
ΕΔΚΑ	Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης
ΕΕΤ	Ένωση Ελληνικών Τραπεζών
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΣΑΕΑ	Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία
ΚΕΠ	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΝοΒ	Κώδικας Νομικού Βήματος
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
Ν.	Νόμος
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΠΠΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΟΑΕΑ	Πανελλήνια Ένωση Αγωνιστών Εθνικής Αντίστασης
Σ	Σύνταγμα
ΣΕΒ	Σύνδεσμος Ελλήνων Βιομηχανιών
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΥΕ	Υγειονομικές Επιτροπές
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως



## A. Εισαγωγή

### 1. Οι στόχοι της έκθεσης

Σύμφωνα με τον Νόμο 3094/2003 «περί Συνηγόρου του Πολίτη και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 10 Α΄) και το ΠΔ 273/1997 (άρθρο 4, παράγρ. 6): Όταν μέσα από την έρευνα ευρύτερου αριθμού αναφορών εμφανίζονται κοινά χαρακτηριστικά αναποτελεσματικότητας, κακοδιοίκησης, χαμηλής ποιότητας παρεχόμενων προς τον πολίτη υπηρεσιών, ο Συνήγορος του Πολίτη εξετάζει συνολικά με τους αρμόδιους φορείς την επίλυση των διαφορών αυτών, προτείνοντας συγχρόνως αλλαγές οργανωτικές, λειτουργικές, στον τρόπο παροχής των υπηρεσιών και επικοινωνίας με τους πολίτες καθώς και την τυχόν αναγκαία αντίστοιχη νομοθετική ή κανονιστική ρύθμιση, που θα επιτρέψει, κατά το δυνατό, την εξάλειψη των φαινομένων αυτών και τη βελτίωση της σχέσης του κράτους με τους πολίτες.

Ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣΤΠ) και ειδικότερα ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας εκπόνησε την παρούσα Ειδική Έκθεση με θέμα τον Ν. 2643/1998 (ΦΕΚ 220 Α΄) «*Μέριμνα για την απασχόληση προσώπων ειδικών κατηγοριών και άλλες διατάξεις*». Ο νόμος αυτός αποτελεί μια έκφραση του κοινωνικού κράτους στη βάση που καθορίζει το άρθρο 21 του Συντάγματος για την προστασία της πολύτεκνης οικογένειας, των αναπήρων, των αναπήρων και θυμάτων πολέμου και ειρηνικής περιόδου και τέκνων τους και αποσκοπεί στην ενίσχυση της εργασιακής απασχόλησης ατόμων των παραπάνω ομάδων. Κάθε χρόνο προβλέπεται προκήρυξη θέσεων εργασίας στον δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα καθώς και σε επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, οι οποίες απασχολούν τουλάχιστον πενήντα (50) εργαζόμενους και δεν αντιμετωπίζουν οικονομικά προβλήματα. Οι θέσεις αυτές κατανέμονται στις επιμέρους ομάδες προστατευομένων και καλύπτονται με βάση το σύνολο των μορίων που συγκεντρώνει έκαστος σύμφωνα με συγκεκριμένα κριτήρια. Η προστασία που παρέχει ο Ν. 2643/1998 συνίσταται στην υποχρέωση του εργοδότη να προσλάβει και να απασχολήσει τους τοποθετούμενους σε αυτόν.

Η διαδικασία επιλογής και τοποθετήσεων που προβλέπει ο Ν. 2643/1998 είναι έργο διοικητικών οργάνων, των οποίων οι πράξεις ή παραλείψεις εμπíπτουν στο πεδίο των αρμοδιοτήτων του ΣΤΠ. Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας έχει εξετάσει διακόσιες τέσσερις (204) αναφορές με παράπονα πολιτών για πράξεις ή παραλείψεις των αρμοδίων οργάνων κατά τη διαδικασία που προέβλεψαν οι δύο πρώτες προκηρύξεις που διενεργήθηκαν, η πρώτη το έτος 2000 και η επόμενη το έτος 2002.



ΠΙΝΑΚΑΣ

**ΑΝΑΛΥΣΗ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΠΟΥ ΕΞΕΤΑΣΕ Ο ΣΤΠ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ Ν.  
2643/1998**

<b>ΣΥΝΟΛΟ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΜΕΧΡΙ ΣΗΜΕΡΑ</b>	<b>204</b>
<b>ΕΚΚΡΕΜΕΙΣ</b>	<b>35</b>
<b>ΠΕΡΑΙΩΘΕΙΣΕΣ</b>	<b>169</b>

**ΑΝΑΛΥΣΗ ΠΕΡΑΙΩΘΕΙΣΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ**

<b>1.</b>	<b>Αναρμοδιότητα</b>	<b>20</b>
<b>2.</b>	<b>ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΠΟΥ ΔΙΕΡΕΥΝΗΘΗΚΑΝ</b>	<b>149</b>
<b>2.1</b>	<b>Διακοπή έρευνας</b>	<b>7</b>
<b>2.2</b>	<b>Αδυναμία επίλυσης (νομοθετικό κενό κ.λπ.)</b>	<b>18</b>
<b>2.3</b>	<b>Μη αποδοχή προτάσεων του ΣΤΠ</b>	<b>3</b>
<b>2.4</b>	<b>Επίλυση</b>	<b>40</b>
<b>2.5</b>	<b>Σύννομη διοίκηση</b>	<b>81</b>

Ήδη στην Ετήσια Έκθεση του ΣΤΠ του έτους 2001<sup>1</sup> παρουσιάζονται τα πρώτα συμπεράσματα από την εξέταση των αναφορών που στρέφονται κατά της πρώτης προκήρυξης του έτους 2000. Ειδικότερα ζητήματα που έτυχαν διεξοδικότερης διερεύνησης και διαμεσολάβησης οδήγησαν στη σύνταξη χωριστών πορισμάτων.

Πέραν όμως από την εξέταση ατομικών αναφορών και την προσπάθεια επίλυσης επιμέρους προβλημάτων, βασική αποστολή του ΣΤΠ είναι η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης δια μέσου της προώθησης τεκμηριωμένων προτάσεων για αλλαγές στη νομοθεσία ή στην οργάνωση της διοίκησης και τη διοικητική πρακτική. Για την πληρέστερη εκπλήρωση της αποστολής του αυτής, ο ΣΤΠ καλείται να εντάξει

<sup>1</sup> Σελ. 113-114.



την εμπειρία που έχει αποκομίσει από την έρευνα των ατομικών υποθέσεων στο πλαίσιο του Ν. 2643/1998, σε ένα ευρύτερο ιστορικό και υπερ-νομοθετικό πλαίσιο (κατά βάση συνταγματικό και κοινοτικό), αξιοποιώντας και την εμπειρία άλλων κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιβάλλεται επίσης η συνολική εξέταση της στόχευσης του νόμου και της αποτελεσματικής υλοποίησής του.

Η εφαρμογή του Ν. 2643/1998 έχει σημαδευτεί κυρίως από τρία στοιχεία:

- Ο νόμος προβλέπει τη διεξαγωγή μίας προκήρυξης ανά έτος, ορίζοντας μάλιστα ακριβές χρονοδιάγραμμα. Εντούτοις, από την έναρξη ισχύος του νόμου (Σεπτέμβριος 1998) έως τα τέλη του 2004, διενεργήθηκαν μόνο δύο (2) προκηρύξεις αντί των έξι (6) συνολικά που έπρεπε να είχαν διενεργηθεί.

- Ο αποκλεισμός από τη μοριοδότηση<sup>2</sup> ποσοστού μεγαλύτερου του 60% των υποψηφίων στην προκήρυξη του έτους 2002.

- Σχεδόν κάθε τοποθέτηση σε επιχείρηση του ιδιωτικού τομέα έχει προσβληθεί από τον υπόχρεο εργοδότη ενώπιον του αρμοδίου οργάνου.

Ο βαθμός επίτευξης των στόχων του Ν. 2643/1998 τίθεται υπό αμφισβήτηση, με συνέπεια να εμφανίζεται σημαντικό κενό στην προστασία ομάδων του πληθυσμού που ο νομοθέτης θεωρεί ευπαθείς.

Από την άλλη πλευρά, όμως, ο νομοθέτης καλείται να προβεί σε ιδιαίτερος δυσχερείς επιλογές, επεμβαίνοντας σε ένα πεδίο εκδήλωσης αντίρροπων επιδιώξεων μεταξύ κοινωνικών ομάδων και σύγκρουσης ιδιωτικών συμφερόντων, δεδομένου ότι:

- Η ενίσχυση της απασχόλησης ατόμων ειδικών κατηγοριών επιδιώκεται δια μέσου της υποχρέωσης κάποιων επιχειρήσεων να προσλάβουν και να απασχολήσουν τους τοποθετούμενους σε αυτές<sup>3</sup>. Συνεπώς, η εφαρμογή του Ν. 2643/1998 δεν αφορά μόνο τις ομάδες των προστατευομένων, αλλά και εκείνη των εργοδοτών. Ο βαθμός συμμόρφωσης των εργοδοτών στην υποχρέωση αυτή επηρεάζει καθοριστικά την επίτευξη του ως άνω στόχου.

- Με βάση τα υφιστάμενα μεγέθη ανεργίας του γενικού πληθυσμού σε συνδυασμό με την οικονομική κατάσταση που επικρατεί στη χώρα τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα, ο αριθμός των θέσεων εργασίας, που κάθε φορά θα προκηρύσσεται, προβλέπεται να είναι μικρός σε σχέση με εκείνον των δυνητικά υποψηφίων.

<sup>2</sup> Βλ. συνημμένα Πρακτικά, Εισήγηση εκπροσώπου ΟΑΕΔ.

<sup>3</sup> Η υποχρέωση αυτή έχει κριθεί νομολογιακά ότι ισοδυναμεί με την υποκατάσταση της δικαιοπρακτικής βούλησης του εργοδότη να συνάψει σύμβαση εργασίας με τον τοποθετούμενο από την πράξη τοποθέτησης (ενδεικτικά βλ. ΑΠ 149/1999 Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου 59, σελ. 426).



• Επίσης, ο Ν. 2643/1998 αποσκοπεί στην ενίσχυση ομάδων του πληθυσμού, των οποίων τα συμφέροντα δεν συγκλίνουν κατ' ανάγκην.

Στόχος της Ειδικής Έκθεσης είναι η διατύπωση οργανωτικών και λειτουργικών προτάσεων, όσον αφορά την εξέλιξη της διαδικασίας από την προκήρυξη των θέσεων εργασίας έως και την εξέταση των ενδικοφανών προσφυγών από τη Δευτεροβάθμια Επιτροπή του άρθρου 10 του Ν. 2643/1998, ώστε να καταπολεμηθούν φαινόμενα κακοδιοίκησης και αναποτελεσματικότητας.

## 2. Η μέθοδος της έρευνας

Προκειμένου να επιτευχθεί ο ως άνω στόχος, η παρούσα ειδική έκθεση:

α) εντάσσει τον Ν. 2643/1998 στις νομικές υποχρεώσεις της χώρας και τις κοινωνικο-πολιτικές δεσμεύσεις, όπως αυτές απορρέουν από διακηρύξεις και δεσμευτικούς κανόνες συνταγματικού και ευρωπαϊκού δικαίου,

β) αναδεικνύει τα προβληματικά σημεία στο σύνολο της διαδικασίας προσλήψεων,

γ) συσχετίζει τον Ν. 2643/1998 με αντίστοιχα νομοθετήματα άλλων χωρών και με την εμπειρία των κρατών - μελών της ΕΕ και τέλος,

δ) αποτιμά τον βαθμό επίτευξης των επιδιωκόμενων από τον νόμο στόχων και γενικότερα τις επιπτώσεις της εφαρμογής του στις ενδιαφερόμενες ομάδες του πληθυσμού καθώς και στις ομάδες συμφερόντων .

Ειδικά για την εξυπηρέτηση των υπό γ και δ στόχων, εξετάστηκαν οι απόψεις της υπεύθυνης για τη διεκπεραίωση της διαδικασίας τοποθετήσεων διοίκησης (για τον ως άνω υπό γ στόχο) καθώς και των θεσμικών εκπροσώπων των ενδιαφερομένων κοινωνικών ομάδων (για τον ως άνω υπό δ στόχο). Με βάση τις σκέψεις αυτές, απεστάλη τον Ιούνιο του 2004 ένα ερωτηματολόγιο στην πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας καθώς και στα αρμόδια όργανα της διοίκησης σχετικά με τη διαδικασία διεκπεραίωσης του Ν. 2643/1998. Ταυτόχρονα, απεστάλη και από ένα ερωτηματολόγιο σε κάθε φορέα που εκπροσωπεί προστατευόμενη ομάδα και συγκεκριμένα: στην Ανώτατη Συνομοσπονδία Πολυτέκνων Ελλάδος (ΑΣΠΕ), στην Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία (ΕΣΑΕΑ), στην Πανελλήνια Οργάνωση Αγωνιστών Εθνικής Αντίστασης (ΠΟΑΕΑ), στην Πανελλήνια Ένωση Αγωνιστών Εθνικής Αντίστασης, στην Εθνική Συνομοσπονδία Αναπήρων και Θυμάτων Πολέμου, στον Σύνδεσμο Ελληνικών Βιομηχανιών (ΣΕΒ), στην Ένωση Ελληνικών Τραπεζών (ΕΕΤ), στο Εμπορικό και





Βιομηχανικό Επιμελητήριο Αθηνών (ΕΒΕΑ) και στο Βιοτεχνικό Επιμελητήριο Αθηνών (ΒΕΑ).

Οι απαντήσεις της διοίκησης στο ερωτηματολόγιο καταγράφηκαν σε δύο διεξοδικές συζητήσεις, που έγιναν στο Υπουργείο με εκπροσώπους της πολιτικής ηγεσίας και υπηρεσιακούς παράγοντες στις 21 και 25 Ιουνίου 2004. Πραγματοποιήθηκαν επίσης, κατά τον μήνα Ιούλιο 2004, συναντήσεις με εκπροσώπους του ΣΕΒ, της ΕΣΑΕΑ και της ΑΣΠΕ. Όλοι οι φορείς στους οποίους είχε αποσταλεί το ερωτηματολόγιο απηύθυναν εγγράφως τις απόψεις τους στον ΣΤΠ με εξαίρεση την Πανελλήνια Ένωση Αγωνιστών Εθνικής Αντίστασης, την Πανελλήνια Συνομοσπονδία Αναπήρων και Θυμάτων Πολέμου (που δεν ανταποκρίθηκαν) και το ΕΒΕΑ, το οποίο διαβίβασε το ερωτηματολόγιο σε κάποια από τα μέλη του και ακολούθως διαβίβασε στον ΣΤΠ τις απαντήσεις που αυτά του έδωσαν.

Στις απαντήσεις τους οι εκπρόσωποι των ενδιαφερόμενων κοινωνικών ομάδων δεν περιορίστηκαν στο να θίξουν αποκλειστικά ζητήματα της διεκπεραίωσης από τη διοίκηση της διαδικασίας επιλογής και τοποθετήσεων, αλλά προέβησαν και σε προτάσεις, που έθεταν θέμα αλλαγής του χαρακτήρα και της κατεύθυνσης του νόμου. Το γεγονός περαιτέρω ότι τα συμφέροντα των ομάδων αυτών είναι, όπως ήδη αναφέρθηκε, συχνά συγκρουόμενα, είχε ως επακόλουθο οι προτεινόμενες παρεμβάσεις να οδηγούν σε διαφορετικές κατευθύνσεις.

Κρίθηκε ως εκ τούτου σκόπιμη η διοργάνωση μιας συνάντησης εργασίας από τον Κύκλο Κοινωνικής Προστασίας του ΣΤΠ, σε συνέχεια της παραπάνω ανταλλαγής απόψεων, προκειμένου να εκφραστούν δημόσια οι αντιτιθέμενες απόψεις και να αναζητηθούν κοινές συνισταμένες. Η συνάντηση έλαβε χώρα στα γραφεία του ΣΤΠ την Τρίτη 14 Δεκεμβρίου 2004 και συμμετείχαν σε αυτήν εκπρόσωποι της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, της διοίκησης και των φορέων που εκπροσωπούν τις ενδιαφερόμενες κοινωνικές ομάδες (εκτός από αυτήν των αναπήρων και θυμάτων πολέμου). Συμμετείχαν επίσης εμπειρογνώμονες και εκπρόσωποι του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής.

Η συνάντηση εργασίας έδωσε την ευκαιρία σε κάθε έναν από τους συμμετέχοντες να παρουσιάσει τη δική του οπτική γωνία κατά τρόπο δημόσιο και πανηγυρικό. Υπήρξε επίσης χρήσιμη, γιατί παρέσχε βήμα τόσο σε εμπειρογνώμονες όσο και σε εκπροσώπους κοινωνικών ομάδων, τις οποίες η εφαρμογή του Ν. 2643/1998 επηρεάζει, δεν συμμετέχουν όμως στις επιτροπές του νόμου, όπως π.χ. οι μη εκπροσωπούμενοι από τον ΣΕΒ υπόχρεοι εργοδότες, βιοτεχνίες, τράπεζες και εμπορικές επιχειρήσεις.



Αξίζει να σημειωθεί ότι από κανέναν φορέα δεν προτάθηκε η κατάργηση του Ν. 2643/1998, έστω και αν υπήρξαν εισηγήσεις για ριζική τροποποίησή του. Το γεγονός αυτό καθορίζει ως σημείο εκκίνησης της παρούσας Έκθεσης τη θέση ότι το σύστημα των υποχρεωτικών τοποθετήσεων δεν αμφισβητείται επί της αρχής.

Η παρούσα Ειδική Έκθεση καταγράφει τις θέσεις των εμπλεκόμενων κοινωνικών ομάδων σε σχέση με τα ζητήματα της διοικητικής διαδικασίας, αλλά και τις προτάσεις τους για αλλαγές στη φυσιογνωμία του συστήματος των υποχρεωτικών τοποθετήσεων. Οι τελικές επιλογές δεν επιτρέπεται να είναι καρποί αποκλειστικά νομικών συλλογισμών ή τεχνοκρατικών κρίσεων, αλλά προϋποθέτουν ιεράρχηση προτεραιοτήτων και στάθμιση του δημοσίου, του κοινωνικού και του ατομικού συμφέροντος, που, ως επιλογές με έντονο πολιτικό χαρακτήρα, επαφίονται αποκλειστικά στην κρίση της νομοθετικής εξουσίας. Τούτο ισχύει πολύ περισσότερο στις περιπτώσεις όπου δεν υπάρχει κοινή συνισταμένη στις προτεινόμενες αλλαγές, εκεί δηλαδή όπου η αποδοχή κάποιας πρότασης συνεπάγεται αναπόφευκτα την απόρριψη κάποιας άλλης.

Για τους λόγους αυτούς, η παρούσα Έκθεση ούτε εγκολπώνεται ούτε απορρίπτει τις προτάσεις των ενδιαφερόμενων φορέων – έστω και αν σε επί μέρους ζητήματα εκφράζει κάποιους προβληματισμούς – ενώ οι προτάσεις, τις οποίες διατυπώνει, κινούνται στον άξονα της ουδετερότητας, ως προς τις αλλαγές στο εύρος της παρεχόμενης προστασίας και της αντίστοιχης δημοσιονομικής επιβάρυνσης.

Στα σημεία αυτά, η παρούσα Ειδική Έκθεση περιορίζεται στο να εξετάσει, όσο είναι δυνατό, τις επιπτώσεις στην ενίσχυση της απασχόλησης των ευπαθών ομάδων, που η αποδοχή κάθε πρότασης προβλέπεται ότι θα επιφέρει.

## **B. Νομοθετικό πλαίσιο**

### **1. Η Συνταγματική κατοχύρωση**

Το συνταγματικό καθεστώς που διέπει τις πολύτεκνες οικογένειες καθώς και τα άτομα με ειδικές ανάγκες συνιστά πτυχή της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου (άρθρο 25 παράγρ. 1 Σ.).

Ειδικότερα, η προστασία των πολύτεκνων οικογενειών αλλά και των ατόμων με ειδικές ανάγκες προβλέφθηκε για πρώτη φορά στο άρθρο 21 παράγρ. 2 και 3 Σ. (*«Πολύτεκνες οικογένειες, ανάπηροι πολέμου και ειρηνικής περιόδου, θύματα πολέμου, χήρες και ορφανά εκείνων που έπεσαν στον πόλεμο, καθώς και όσοι πάσχουν από ανίατη σωματική ή πνευματική νόσο έχουν δικαίωμα ειδικής φροντίδας από το Κράτος. Το Κράτος μεριμνά για την υγεία των πολιτών και παίρνει ειδικά μέτρα*



για την προστασία της νεότητας, του γήρατος, της αναπηρίας και για την περίθαλψη των απόρων».

Η νομολογία του ΣΤΕ αντιμετώπισε τις σχετικές διατάξεις με επιφυλακτικότητα. Πράγματι, με σειρά αποφάσεων του το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας προσέγγισε τις σχετικές διατάξεις είτε ως κατευθυντήριες (ΣΤΕ 481, 482/1977) είτε ως καθιερώνουσες κοινωνικό δικαίωμα (ΣΤΕ 1426/1979, 2699/1977, 2249/1979), υπό την έννοια ότι η παρεχόμενη συνταγματική προστασία δεν εμποδίζει τον νομοθέτη να καθορίσει ελεύθερα την έκταση και τις προϋποθέσεις που αυτός κρίνει ως κατάλληλες. Πάντως, και υπό αυτήν την εκδοχή, οι σχετικοί νομοθετικοί περιορισμοί δεν επιτρέπεται να συρρικνώνουν ή να αναιρούν τον πυρήνα της συνταγματικής πρόβλεψης<sup>4</sup>.

Το περιεχόμενο του άρθρου 21 του Συντάγματος εμπλουτίστηκε κατά την τελευταία συνταγματική αναθεώρηση του 2001 με την προσθήκη δύο νέων παραγράφων (5 & 6). Σύμφωνα με την πρώτη από αυτές: «5. Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή δημογραφικής πολιτικής, καθώς και η λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων αποτελεί υποχρέωση του Κράτους». Ακολούθως στην επόμενη παράγραφο ορίζεται ότι: «6. Τα άτομα με αναπηρίες έχουν δικαίωμα να απολαμβάνουν μέτρων που εξασφαλίζουν την αυτονομία, την επαγγελματική ένταξη και τη συμμετοχή τους στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας». Οι διατάξεις αυτές πρέπει να συνδυαστούν με την αντίστοιχη του άρθρου 25 παράγρ. 1 Σ., σύμφωνα με την οποία: «Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους». Με τις ανωτέρω διατάξεις εκδηλώνεται η ιδιαίτερη μέριμνα του συντακτικού νομοθέτη για τις συγκεκριμένες κατηγορίες ενδιαφερομένων.

Η πρόβλεψη από το Σύνταγμα για σχεδιασμό και εφαρμογή ολοκληρωμένης δημογραφικής πολιτικής καθώς και η λήψη όλων των αναγκαίων προς τούτο μέτρων, αποτελούν μορφή εκδήλωσης του κοινωνικού κράτους. Η προστασία της πολύτεκνης οικογένειας εντάσσεται στο πλαίσιο των μέτρων της δημογραφικής πολιτικής, την οποία το Σύνταγμα επιτάσσει<sup>5</sup>.

Είναι γνωστό το πρόβλημα ταχείας γήρανσης του πληθυσμού που αντιμετωπίζει εδώ και ικανό χρόνο η χώρα μας. Ο φθίνων συντελεστής γεννήσεων σε σχέση με τον σταθερά μεγαλύτερο των θανάτων υποχρεώνει την Πολιτεία να χαράξει μια συγκροτημένη, ενιαία και με βάθος χρόνου δημογραφική πολιτική, μέρος της

<sup>4</sup> Για την αρχική θέση της νομολογίας βλ. Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975 –Corpus, τ. 1, 1982, σ. 322 επ.

<sup>5</sup> Πρβλ. την ΑΠ 990/1995, με την οποία κρίθηκε ότι η υποχρέωση απασχόλησης αναγκαστικώς τοποθετηθέντος μέλους πολύτεκνης οικογένειας στο πλαίσιο της εφαρμογής του Ν. 1648/1986 συμπορεύεται πλήρως με το άρθρο 21 παράγρ. 2 του Συντάγματος.



οποίας είναι και η ενίσχυση των πολύτεκνων οικογενειών. Η εν λόγω συνταγματική πρόβλεψη έχει δεσμευτικό χαρακτήρα και ενισχύει την κανονιστική εμβέλεια του άρθρου 21 παράγρ. 2 για την προστασία των πολύτεκνων οικογενειών.

Περαιτέρω, τα άρθρα 21 παράγρ. 2 και 5 συνδέονται με το άρθρο 79 παράγρ. 8 του Συντάγματος και τα εκεί προβλεπόμενα προγράμματα κοινωνικής ανάπτυξης, αναδεικνύοντας μια ειδικότερη, συνταγματικά κατοχυρωμένη πτυχή τους. Η Ολομέλεια της Βουλής υπέχει συνταγματικό καθήκον να εγκρίνει προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, βασική παράμετρος των οποίων είναι τα δημογραφικά δεδομένα.

Η υποχρέωση κρατικής φροντίδας υπέρ των ατόμων με ειδικές ανάγκες ενδυναμώνεται με την καθιέρωση, για πρώτη φορά, σχετικού δικαιώματος στην παράγρ. 6 του άρθρου 21 του Συντάγματος. Δυνάμει του τελευταίου, το κράτος υποχρεούται να λαμβάνει συγκεκριμένα μέτρα που διασφαλίζουν την ανάπτυξη της προσωπικότητας των περιών ο λόγος προσώπων<sup>6</sup>.

Η καθιέρωση του δικαιώματος αυτού αποτυπώνει την εξέλιξη στις αντιλήψεις του συντακτικού νομοθέτη για την προστασία και αξιοποίηση των δεξιοτήτων της συγκεκριμένης κατηγορίας προσώπων. Τα άτομα με ειδικές ανάγκες αντιμετωπίζονται ως πρόσωπα τα οποία μπορούν να αναπτύξουν τη δική τους επαγγελματική, κοινωνική, οικονομική και πολιτική δραστηριότητα.

Εν ολίγοις, η πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση αναδεικνύει το άρθρο 21 παράγρ. 6 Σ. σε έναν ευρύ, ρυθμιστικά πυκνό και εννοιολογικά συμπαγή κανόνα δικαίου, ο οποίος, με την κατάλληλη θεωρητική και νομολογιακή διάπλαση, ενόψει και των αναγκών που ανακύπτουν από την καθημερινή πρακτική, θα μπορούσε να οδηγήσει στην κατάλληλη διαμόρφωση του περιεχομένου των σχετικών δικαιωμάτων ως αγώγιμων.

Η πιο πάνω προστασία συνοδεύεται και από τις σχετικές δικονομικές ρυθμίσεις. Ήδη από το 1977, με το άρθρο 7 του Ν. 702 οι σχετικές διαφορές έχουν διαμορφωθεί σε ουσιαστικές, επειδή ακριβώς συνδέονται με τη δικαστική προστασία δικαιώματος δημοσίου δικαίου<sup>7</sup>. Ο σχετικός έλεγχος είναι ευρύτατος, περιλαμβάνοντας το νομικό, αλλά και το ουσιαστικό σκέλος της υπόθεσης.

<sup>6</sup> Πρβλ. την ΑΠ 708/1998 απόφαση, η οποία είχε δημοσιευθεί ήδη πριν από την τελευταία αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, με την οποία κρίθηκε ότι η προστασία περιλαμβάνει την εξασφάλιση των συνθηκών και προϋποθέσεων, υπό τις οποίες το πρόσωπο παρείχε τις υπηρεσίες του προ της απολύσεως ή του εξαναγκασμού του σε παραίτηση.

<sup>7</sup> Βλ. ΣτΕ 4462/1996 (ΔΔΙΚΗ/1997, 133), 531/1998, 1120/1998 (ΔΔΙΚΗ/2000, 156), 1689/1998.



## 2. Το Ευρωπαϊκό – Κοινοτικό δίκαιο

Τα ζητήματα της προστασίας ευπαθών ομάδων πληθυσμού δεν υπάγονται στο πεδίο της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έως το 1999 μάλιστα, οι σχετικές αποφάσεις που λαμβάνονταν σε κοινοτικό επίπεδο δεν είχαν δεσμευτικό για τα κράτη-μέλη χαρακτήρα. Ωστόσο, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ δόθηκε η δυνατότητα να θεσπίζει η Ένωση νομοθεσία υπέρ των ομάδων αυτών εντός του πλαισίου της καταπολέμησης των διακρίσεων που προκαλούνται, μεταξύ άλλων, και εξ αιτίας της αναπηρίας του ατόμου. Η σχετική διάταξη ενσωματώθηκε στην Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με το άρθρο 13 αυτής<sup>8</sup>.

Η παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης δρα κυρίως επιβοηθητικά και συμπληρωματικά προς τις εθνικές πολιτικές για την ενίσχυση της απασχόλησης. Με τον τρόπο αυτό η συνεργασία στα θέματα της απασχόλησης έχει γίνει στενότερη και έχει εγκαθιδρυθεί η παρακολούθηση και ο συντονισμός των επί μέρους κρατικών πολιτικών μέσω της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης. Η τελευταία χαράσσεται από το Συμβούλιο μέσω των ετησίων Κατευθυντηρίων Γραμμών για την Απασχόληση. Σε αναφορά αυτών των Κατευθυντηρίων Γραμμών συντάσσονται από τα κράτη-μέλη τα σχετικά Εθνικά Σχέδια Δράσης<sup>9</sup>.

Τα κράτη-μέλη δεν υποχρεούνται να υιοθετήσουν κοινά συστήματα ενίσχυσης της απασχόλησης ευπαθών ομάδων, γεγονός που εξηγεί και την ποικιλομορφία των προγραμμάτων ενίσχυσης της απασχόλησης στα κράτη-μέλη.

Μια από τις κρίσιμες καμπές της προσπάθειας αυτής είναι και η Στρατηγική της Λισαβώνας<sup>10</sup>, με την οποία τέθηκε ως στόχος να καταστεί η Ευρώπη «η πλέον

<sup>8</sup> Αυτό αναφέρει:

«1. Με την επιφύλαξη των άλλων διατάξεων της παρούσας συνθήκης και εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που παρέχει αυτή στην Κοινότητα, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα, μετά από πρόταση της Επιτροπής και διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μπορεί να αναλάβει κατάλληλη δράση για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.

2. Κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 1, όταν το Συμβούλιο θεσπίζει κοινοτικά μέτρα ενθάρρυνσης, αποκλειόμενης της εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών, προς υποστήριξη των δράσεων των κρατών μελών οι οποίες αναλαμβάνονται για να συμβάλουν στην υλοποίηση των στόχων της παραγράφου 1, αποφασίζει σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251».

Γενικότερα, για τη δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της απασχόλησης υπάρχουν διατάξεις τόσο στην Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπου μεταξύ άλλων η Ένωση θέτει ως στόχο: «να προωθήσει την οικονομική και κοινωνική πρόοδο και ένα υψηλό επίπεδο απασχόλησης και να επιτύχει ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη...» καθώς και στην Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όπου μάλιστα υπάρχει ένας ολόκληρος σχετικός τίτλος (βλ. Τίτλο VIII της Ενοποιημένης Απόδοσης της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας:

[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/el/treaties/dat/12002E/htm/C\\_2002325EL\\_003301.html](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/el/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325EL_003301.html)).

<sup>9</sup> Όπ. π., Τίτλος VIII της Ενοποιημένης Απόδοσης της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

<sup>10</sup> Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβώνας 23 και 24 Μαρτίου 2000», [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/el/ec/00100-r1.gr0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/00100-r1.gr0.htm)



ανταγωνιστική και βασιζόμενη στη γνώση οικονομία ανά την υφήλιο, ικανή να εξασφαλίσει βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή<sup>11</sup>». Κρίσιμες παράμετροι προς τον στόχο αυτό είναι ο εκσυγχρονισμός του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου, η επένδυση στον άνθρωπο και η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Ως προς τα ΑμεΑ τέθηκε ο στόχος, έως το 2010, να φτάσει το ποσοστό απασχόλησής τους αυτό των ατόμων χωρίς αναπηρία, δηλαδή να αυξηθεί από το 35% στο 70%<sup>12</sup>. Η αύξηση της συμμετοχής ευπαθών ομάδων στην αγορά εργασίας, λαμβανομένης υπ' όψη της μείωσης του εργατικού δυναμικού εξαιτίας της δημογραφικής γήρανσης, ενδυναμώνει την οικονομία και μειώνει τον κοινωνικό αποκλεισμό<sup>13</sup>.

Σε αυτό το πλαίσιο ενισχύεται περαιτέρω ο συντονισμός μεταξύ των κρατών μελών για τη διευκόλυνση της πρόσβασης στην απασχόληση των ευπαθών ομάδων πληθυσμού με ένα πλέγμα δράσεων και πρωτοβουλιών. Μάλιστα, στο πλαίσιο αυτής της δράσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημιούργησε το 2000 μια *Ευρωπαϊκή Ομάδα Ειδικών για την Απασχόληση των Αναπήρων*<sup>14</sup>, προκειμένου να βελτιωθεί η πληροφόρηση και αξιολόγηση ως προς τα υπάρχοντα συστήματα ενίσχυσης της απασχόλησης.

Επίσης, ξεχωριστή θέση κατέχουν, σε ό,τι αφορά το παράγωγο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό δίκαιο, η Οδηγία 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου (29.6.2000), *Περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής* και η Οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου (27.11.2000), *Για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία*<sup>15</sup>, οι οποίες εκδόθηκαν στο πλαίσιο του άρθρου 13 της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας<sup>16</sup>. Οι Οδηγίες αυτές ενισχύουν με ολοκληρωμένο τρόπο την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης, εισάγοντας διαύλους της εφαρμογής αυτής στον χώρο της απασχόλησης.

<sup>11</sup> Η υπογράμμιση δική μας.

<sup>12</sup> Περισσότερα για τη μειονεκτική εργασιακή κατάσταση των ΑμεΑ βλ. σε Disability and Social Exclusion in the European Union, Time for change, tools to change, Final study report, σελ. 16-17.

<sup>13</sup> Joint Report of Social Protection and Social Inclusion, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels COM (2205), σελ. 6.

<sup>14</sup> European Group of Experts on Employment for Disabled People. Μάλιστα για το 2002 ζητήθηκε από την Ομάδα αυτή να ετοιμάσει μια συγκριτική ανάλυση σχετικά με τη χρήση και την επίδραση ενεργητικών προγραμμάτων απασχόλησης για τα άτομα με αναπηρίες. Οι μελέτες που προέκυψαν αποτέλεσαν σημαντική πηγή πληροφόρησης για την παρούσα έκθεση.

<sup>15</sup> Οι δύο Οδηγίες ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με τον Ν. 3304/2005 (ΦΕΚ 16/27.1.2005 Α').

<sup>16</sup> Βλ. υποσημ. 8.



### 3. Οι θεσμικοί νόμοι

Για την απασχόληση των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού έχει εκδοθεί σειρά νομοθετικών διατάξεων (βλ. ΑΝ της 10/13 Οκτωβρίου 1925 «περί υποχρεωτικής προσλήψεως εφέδρων ως υπαλλήλων ιδιωτικών επιχειρήσεων», ΑΝ 28/31 Οκτωβρίου 1935 «περί προστασίας εφέδρων παλαιών πολεμιστών», ΝΔ 1040/1942 «περί μέτρων προστασίας των αναπήρων πολέμου οπλιτών εν γένει», Ν. 751/1948 «περί προστασίας των απολυομένων εκ των υπηρετούντων ή υπηρετησάντων εις τας τάξεις του στρατού κατά την διάρκεια της παρούσης κατά του Έθνους συμμοριακής δράσεως», Ν. 1285/1982 «για την αναγνώριση της Εθνικής Αντίστασης του Ελληνικού Λαού εναντίον των στρατευμάτων κατοχής 1941 – 1944»). Ακολούθως εξετάζονται οι νόμοι 1648/1986 και 2643/1998, που ισχύουν υπό το κράτος του Συντάγματος του 1975, με τους οποίους ρυθμίζεται συστηματικότερα η προστασία των περί των ο λόγος κατηγοριών ατόμων.

#### 3.1 Ο Ν. 1648/1986

Η φροντίδα της Πολιτείας για την εντατικότερη προστασία των πολυτέκνων, ΑμεΑ και άλλων κατηγοριών μειονεκτούντων προσώπων εκδηλώθηκε κατά ενιαίο τρόπο με την ψήφιση του Ν. 1648/1986 (ΦΕΚ 147 Α'). Με τον νόμο αυτό προστατεύτηκαν, με τις ειδικότερες προϋποθέσεις που προβλέπονται στις διατάξεις του, πολεμιστές, ανάπηροι πολέμου, τέκνα αναπήρων πολέμου ή της εθνικής αντίστασης, είτε αυτοί βρίσκονται εν ζωή είτε έχουν αποβιώσει. Επίσης προστατεύονται όσοι έλαβαν μέρος κατά τον πόλεμο 1940 – 1941, τα μέλη της εθνικής αντίστασης καθώς και τα τέκνα, ή η σύζυγος ή η χήρα μητέρα προσώπων που εκτελέστηκαν ή πέθαναν σε καιρό ειρήνης ή πολέμου, σύμφωνα με τους ειδικότερους όρους που προβλέπονται στο άρθρο 1 του νόμου αυτού. Εκτός από τις πιο πάνω κατηγορίες προσώπων, με τον νόμο αυτό προστατεύονται ανάπηροι ηλικίας 15 έως 65 ετών, οι οποίοι παρουσιάζουν σωματική ή πνευματική ή ψυχική πάθηση ή βλάβη με ποσοστό αναπηρίας 40% και άνω. Ομοίως προστατεύονται όποιοι έχουν τέκνα, αδελφούς ή σύζυγο με ποσοστό αναπηρίας 67% και άνω καθώς και πολύτεκνοι γονείς με τουλάχιστον πέντε τέκνα ή ένα από τα τέκνα και, πάντως, όχι περισσότεροι από ένα μέλος της οικογένειας. Τέλος, προστατεύονται και πολύτεκνοι γονείς με τέσσερα τέκνα ή ένα από τα τέκνα τους και όχι περισσότεροι από ένα μέλος της οικογένειάς τους (άρθρο 1 παράγρ. 1 και 4). Από το ευεργετικό καθεστώς που καθιερώνει ο νόμος εξαιρούνται οι συνταξιούχοι, όσοι αποκαταστάθηκαν με τις διατάξεις του Ν. 1847/1950, οι λιποτάκτες του πολέμου



1940 – 1941, οι συνεργάτες των αρχών γερμανικής και ιταλικής Κατοχής, όσοι στερήθηκαν τα πολιτικά δικαιώματά τους καθώς και όσοι συμμετείχαν στο πραξικόπημα του 1974 κατά της τότε νόμιμης κυβέρνησης της Κυπριακής Δημοκρατίας ( άρθρο 1 παράγρ. 5).

Η παρεχόμενη προστασία συνίστατο στην προνομιακή – υποχρεωτική τοποθέτηση, κατά το ποσοστό που όριζε ο νόμος, σε επιχειρήσεις ή εκμεταλλεύσεις ελληνικές και ξένες που λειτουργούν στην Ελλάδα με οποιαδήποτε μορφή, επιχειρήσεις ή εκμεταλλεύσεις κοινής ωφελείας που προσδιορίζονται στο άρθρο 1 παράγρ. 6 περιπτώσεις γ και ε του Ν. 1256/1982 καθώς και στις θυγατρικές τους ανώνυμες εταιρείες, εφόσον οι επιχειρήσεις αυτές απασχολούσαν προσωπικό μεγαλύτερο των πενήντα ατόμων. Εξάλλου, ειδική ρύθμιση καθιερώθηκε, προκειμένου για τους οργανισμούς κοινής ωφελείας, τις τράπεζες και τους λοιπούς φορείς του δημόσιου τομέα, με την εξαίρεση των δημόσιων υπηρεσιών, των ΝΠΠΔ και των ΟΤΑ, υπέρ των τυφλών τηλεφωνητών, των θυμάτων πολέμου, των αναπήρων πολεμικής ή ειρηνικής περιόδου, των τέκνων των αναπήρων πολέμου και της εθνικής αντίστασης, σύμφωνα με τις ειδικότερες προϋποθέσεις και τους όρους των διατάξεων του άρθρου 1 παράγρ. 6 και 7 του νόμου.

Επίσης οι δημόσιες υπηρεσίες, τα ΝΠΠΔ και οι ΟΤΑ υπείχαν υποχρέωση πρόσληψης προσώπων με ειδικές ανάγκες, αναπήρων πολεμικής ή ειρηνικής περιόδου καθώς και τέκνων αναπήρων και θυμάτων πολέμου ή αναπήρων αγωνιστών της εθνικής αντίστασης σε ποσοστό 5% των κενών θέσεων. Την ίδια υποχρέωση είχαν και όλοι οι φορείς του δημόσιου τομέα του άρθρου 1 παράγρ. 6 του Ν. 1256/1982, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η πρόσληψη προσωπικού γινόταν με το ενιαίο μηχανογραφικό σύστημα του Ν. 1320/1983.

Ο Ν. 1648/1986 καθιέρωνε ειδική διαδικασία για την πρόσληψη του προσωπικού αυτού μέσω πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων επιτροπών και με την καθιέρωση σχετικής ενδικοφανούς διαδικασίας. Από την άλλη πλευρά, ως κίνητρο για τις επιχειρήσεις ή εκμεταλλεύσεις, που απασχολούσαν ανάπηρα άτομα, καθιερωνόταν η δυνατότητα επιχορήγησής τους από τον ΟΑΕΔ για την κάλυψη μέρους των καταβαλλόμενων αποδοχών καθώς και της δαπάνης για τη στοιχειώδη εργονομική διευθέτηση του χώρου εργασίας των προσώπων αυτών. Επίσης, προβλεπόταν η δυνατότητα απονομής ηθικών αμοιβών, όπως είναι η ευαρέσκεια, ο έπαινος και χρηματικό βραβείο (άρθρο 5 παράγρ. 1, 2 και 4).

Η προστασία ολοκληρωνόταν με την πρόβλεψη χορήγησης αυξημένης κανονικής άδειας (άρθρο 5 παράγρ. 3) καθώς και της κατάρτισης από τον ΟΑΕΔ,





κάθε χρόνο, προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης αναπήρων (άρθρο 6 παράγρ. 2).

Ο νόμος χαρακτηρίστηκε από υπερβάσεις, καταστρατηγήσεις και υπερβολές, με αποτέλεσμα να καταστεί επιτακτική η εκ νέου ρύθμιση του θέματος. Η διευθέτηση αυτή πραγματοποιήθηκε με τον Ν. 2643/1998 ( ΦΕΚ 220 Α΄).

### 3.2. Ο Ν. 2643/1998

Ακολούθησε ο Ν. 2643/1998, με τον οποίο επιχειρείται η εξισορρόπηση της προστασίας των περί των ο λόγος προσώπων με την ανάγκη λήψης μέτρων για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων. Με τον νόμο αυτό προστατεύονται οι πολύτεκνες οικογένειες, άτομα με ποσοστό αναπηρίας άνω του 50%, όσοι έχουν τέκνο, αδελφό ή σύζυγο με ποσοστό αναπηρίας 67% και άνω, όσοι συμμετείχαν στην εθνική αντίσταση και τα τέκνα τους, οι ανάπηροι και οι τραυματίες πολέμου καθώς και τα τέκνα και ο επιζών σύζυγος προσώπων που φονεύθηκαν ή εξαφανίστηκαν κατά τα πολεμικά γεγονότα της Κύπρου των ετών 1964 – 1967 και 1974. Οι πιο πάνω κατηγορίες προσώπων προστατεύονται υπό τις ειδικότερες προϋποθέσεις του άρθρου 1 παράγρ. 1 του νόμου, αποκλείονται όμως οι κατηγορίες προσώπων που εξαιρούνταν και υπό το καθεστώς του Ν. 1648/1986.

Η παρεχόμενη προστασία αποτυπώνεται στα άρθρα 2 και 3 του νόμου, συνδέεται δε με επιχειρήσεις, εκμεταλλεύσεις ελληνικές και ξένες, δημόσιες υπηρεσίες, ΝΠΠΔ, ΟΤΑ καθώς και τα λοιπά νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα, όπως άλλωστε συνέβαινε και με τον Ν. 1648/1986. Εξαίρεση όμως καθιερώνεται για τις επιχειρήσεις, εκμεταλλεύσεις ή φορείς που εμφανίζουν στους ισολογισμούς τους αρνητικό αποτέλεσμα στις δύο χρήσεις που προηγούνται του έτους πρόσληψης (άρθρο 2 παράγρ. 1).

Ο νομοθέτης περιόρισε το ανώτατο όριο ηλικίας διορισμού στους φορείς του δημοσίου, ΝΠΠΔ και ΟΤΑ, καθορίζοντας αυτό στο 45<sup>ο</sup> έτος (άρθρο 3 παράγρ. 9), προκειμένου να αποφύγει τα προβλήματα που δημιουργεί η τοποθέτηση προσώπων μεγαλύτερης ηλικίας<sup>17</sup>. Επίσης, έλαβε πρόνοια για την πριμοδότηση των προσόντων που συνδέονται με γνώσεις, ενώ κατά τα λοιπά καθιερώνει σύστημα μοριοδότησης των κοινωνικών κριτηρίων. Με τον τρόπο αυτό καταβάλλει προσπάθεια να εξασφαλίσει την πρόσληψη προσώπων με αυξημένα προσόντα και σε κάθε περίπτωση τη μεγαλύτερη δυνατή διαφάνεια και αντικειμενικότητα<sup>18</sup>. Κατά τα λοιπά, η

<sup>17</sup> Βλ. Εισηγητική Έκθεση, ΚΝοΒ 1998, σελ. 1815.

<sup>18</sup> Βλ. Εισηγητική Έκθεση, όπ.π., σελ. 1813 και 1816.



παρεχόμενη κοινωνική προστασία συνοδεύεται και από τις προαναφερθείσες στο πλαίσιο του Ν. 1648/1986 υλικές και ηθικές αμοιβές (άρθρο 8).

Και στο πλαίσιο του νόμου αυτού καθιερώνεται μια διοικητική διαδικασία, η οποία εκτυλίσσεται μέσα από αναβαθμισμένες, ως προς τη συγκρότηση, πρωτοβάθμιες και δευτεροβάθμιες επιτροπές, που έχουν αρμοδιότητα και υποχρέωση ενδελεχούς εξέτασης των υποβαλλομένων ενδικοφανών προσφυγών<sup>19</sup>.

Με τον Ν. 2643/1998 ο νομοθέτης κατέβαλε προσπάθεια να εκλογικεύσει την παρεχόμενη κοινωνική προστασία, διασφαλίζοντας αφενός την εφαρμογή των αρχών της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και της αμεροληψίας και αφετέρου τη δυνατότητα κοινωνικού ελέγχου<sup>20</sup>, προκειμένου να περιορίσει την παθογένεια του προϊσχύσαντος συστήματος που είχε καθιερωθεί με τον Ν. 1648/1986.

Βέβαια, μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 και τη συμπλήρωση του άρθρου 21 με την προσθήκη των παραγράφων 5 και 6, όπου εκφράζεται η βούληση του συντακτικού νομοθέτη για αυξημένη προστασία των συγκεκριμένων ευπαθών ομάδων, δημιουργείται έδαφος για επανεξέταση του νομικού πλαισίου, ειδικότερα στο ζήτημα της αντιμετώπισης των προβλημάτων της κοινωνικής ένταξης των ατόμων με ειδικές ανάγκες. Από τη διατύπωση της συνταγματικής διάταξης υπαγορεύεται η διασφάλιση της ανάπτυξης της προσωπικότητάς τους, με την επαγγελματική ένταξη και την ενεργή συμμετοχή τους, μεταξύ άλλων, στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας.

Το ισχύον νομοθετικό καθεστώς, ενόψει και των όσων εφαρμόζονται διεθνώς, δεν φαίνεται πάντως να είναι απολύτως συμβατό με τη σύγχρονη προσέγγιση της απασχόλησης των ατόμων με ειδικές ανάγκες. Ειδικότερα, όσον αφορά τα ΑμεΑ, ο Ν. 2643/1998 φαίνεται περισσότερο προσανατολισμένος προς το προνοιακό μοντέλο (όπου ο ανάπηρος είναι παθητικός δέκτης παροχών, εμποδιζόμενος από την αγορά εργασίας) και όχι προς το ανθρωποκεντρικό μοντέλο, το οποίο στηρίζεται στην εξατομικευμένη προσέγγιση των ατόμων αυτών. Το τελευταίο μοντέλο επιτρέπει την ανάδειξη των δυνατοτήτων των ατόμων με αναπηρία μέσω κάποιων εύλογων προσαρμογών<sup>21</sup>. Το κέντρο βάρους της ΕΕ και των ευρωπαϊκών κρατών μετατοπίζεται, από τις ειδικές ανάγκες, στην αύξηση της δυνατότητας απασχόλησης των ατόμων με αναπηρία.

<sup>19</sup> Βλ. Εισηγητική Έκθεση, όπ.π., σελ. 1814.

<sup>20</sup> Βλ. Εισηγητική Έκθεση, όπ.π., σελ. 1813.

<sup>21</sup> Ως τέτοια νοούνται κάποια πρόσθετα μέτρα που υποχρεούται να λάβει ο εργοδότης για την όσο το δυνατόν ευκολότερη πρόσβαση των αναπήρων στο χώρο εργασίας τους (π.χ. εργονομική διευθέτηση του χώρου εργασίας, παροχή τεχνολογικής υποστήριξης με την παροχή μηχανημάτων κ.λπ.). Το σημείο αυτό παραρσιάζεται εκτενέστερα παρακάτω στη σελίδα 22.



## Γ . Προβλήματα στην ερμηνεία και εφαρμογή του Ν. 2643/1998

### 1. Προστατευόμενες κατηγορίες

#### 1.1. Πολύτεκνοι γονείς – τέκνα πολύτεκνων οικογενειών

Η περίπτωση α΄ της παραγρ. 1 του άρθρου 1 ορίζει ότι στις διατάξεις του νόμου υπάγονται: *«Οι πολύτεκνοι γονείς με τέσσερα τέκνα και άνω, ένα από τα τέκνα πολύτεκνης οικογένειας και ο επιζών ή ο άγαμος γονέας τριών ανήλικων τέκνων. Για την εφαρμογή του νόμου αυτού ως πολύτεκνη οικογένεια νοείται εκείνη που έχει τουλάχιστον τέσσερα ζώντα τέκνα».*

Ερμηνευτικά προβλήματα τέθηκαν σε σχέση με την έννοια *«της πολύτεκνης οικογένειας»*. Συγκεκριμένα, τον ΣτΠ απασχόλησε αναφορά πολίτη, που διαμαρτυρόταν για το γεγονός ότι η αίτησή της για υποχρεωτική τοποθέτηση ως τέκνου πολύτεκνης οικογένειας κατά τη διεξαγωγή της προκήρυξης του 2002 έλαβε μηδέν (0) μόρια, επειδή τα τρία από τα πέντε συνολικά αδέρφια της ήταν ετεροθαλή. Ο μηδενισμός της αίτησής της έγινε κατ' εφαρμογή του με αριθ. πρωτ. 483/3.7.2003 εγγράφου παροχής διευκρινίσεων, που είχε εκδώσει η Γενική Γραμματέας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων σχετικά με τον καθορισμό της πολυτεκνικής ιδιότητας στο πλαίσιο του Ν. 2643/1998. Σύμφωνα με το έγγραφο αυτό, διαχωριζόταν ο τρόπος καθορισμού της πολυτεκνικής ιδιότητας του τέκνου από τον τρόπο καθορισμού της πολυτεκνικής ιδιότητας του γονέα και διευκρινιζόταν αφενός ότι *«...πολύτεκνος γονέας είναι ο γονέας που έχει τέσσερα και άνω ζώντα τέκνα είτε τα απέκτησε από διαφορετικούς γάμους είτε είναι άγαμος»*, αφετέρου δε ότι *«...ο νόμος χρησιμοποιεί ως κριτήριο την οικογένεια με την έννοια τα τέκνα να προέρχονται από τους ίδιους γονείς»*. Ο ΣτΠ εξέδωσε πόρισμα, με το οποίο επιχειρηματολόγησε προς την αντίθετη κατεύθυνση, ότι δηλαδή οι προϋποθέσεις υπαγωγής στη συγκεκριμένη διάταξη δεν θα πρέπει να διαφοροποιούνται μεταξύ των πολύτεκνων γονέων και των τέκνων πολύτεκνης οικογένειας<sup>22</sup>. Για το θέμα αυτό γίνεται, τέλος, σχετική αναφορά και στην πρόσφατη Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ) 201164 / 7.12.2004 (κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας), όπου αναφέρεται ότι *«Ως τέκνο πολύτεκνης οικογένειας για την εφαρμογή του Ν. 2643/1998 θεωρείται ο αιτών εάν τα τέσσερα (4) και άνω ζώντα τέκνα προέρχονται από τους ίδιους γονείς»*. Στο άρθρο 3 παράγρ. 10 του νόμου εν τούτοις ορίζεται ότι με την ΚΥΑ καθορίζονται *«ο τύπος του ειδικού εντύπου της αίτησης υπεύθυνης δήλωσης, που συμπληρώνουν*

<sup>22</sup> Πόρισμα με αριθ. πρωτ. 12414/2003, το οποίο έτυχε αρνητικής απάντησης από τη διοίκηση.



και υποβάλλουν οι ενδιαφερόμενοι, τα στοιχεία που συμπληρώνονται από τον ενδιαφερόμενο και κάθε άλλη αναγκαία διαδικασία και λεπτομέρεια». Κατόπιν τούτου, ο ΣτΠ κρίνει ότι η επίμαχη ρύθμιση της ΚΥΑ ετέθη καθ' υπέρβαση νομοθετικής εξουσιοδότησης της παραγρ. 10 του άρθρου 3 του Ν. 2643/1998, καθώς δεν ρυθμίζει μόνον θέματα διαδικασίας, ως οφείλει βάσει της ειδικής εξουσιοδότησης του νόμου, αλλά κινείται εκτός των ορίων αυτής, ασχολούμενη με θέμα ουσίας, όπως είναι ο ορισμός της έννοιας του τέκνου πολύτεκνης οικογένειας, ως προϋπόθεση υπαγωγής της σχετικής κατηγορίας προσώπων στους προστατευόμενους του Ν. 2643/1998.

Περαιτέρω, η ως άνω διάταξη δεν βρίσκει σύμφωνη την Ανωτάτη Συνομοσπονδία Πολυτέκνων Ελλάδος (ΑΣΠΕ) για τον λόγο ότι περιλαμβάνει και άτομα που δεν διαθέτουν την πολυτεχνική ιδιότητα, όπως αυτή ορίζεται στον Ν. 1910/1944 «περί πολυτέκνων», που τροποποιήθηκε με τον Ν. 860/1979. Το συγκεκριμένο όμως νομοθετικό πλαίσιο, στο οποίο παραπέμπει η ΑΣΠΕ, έχει αποτελέσει αντικείμενο κριτικής από τον ΣτΠ, στο μέτρο που εξαρτά την απόδοση της πολυτεχνικής ιδιότητας από ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου (την ΑΣΠΕ), θέτοντας έτσι θέμα παράβασης του άρθρου 12 παράγρ. 1 του Συντάγματος και άσκησης δημόσιας εξουσίας από νομικό πρόσωπο μη υπαγόμενο στον άμεσο έλεγχο και την εποπτεία του δημοσίου<sup>23</sup>.

Αξιολογώντας τη μέχρι τώρα εφαρμογή του νόμου σε σχέση με την κατηγορία των πολυτέκνων, η ΑΣΠΕ κρίνει ότι έχει συμβάλει στην ενσωμάτωση στην αγορά εργασίας μόνον ενός μικρού αριθμού πολυτέκνων γονέων και τέκνων πολυτέκνων οικογενειών και για τον λόγο αυτό προτείνει: «...να δοθούν κίνητρα στις επιχειρήσεις για τις αναγκαστικές τοποθετήσεις πολυτέκνων και τέκνων πολυτέκνων, εν όψει και του οξυτάτου δημογραφικού προβλήματος της χώρας μας και μάλιστα με επιχορηγήσεις αναλόγως του αριθμού των τοποθετούμενων»<sup>24</sup>.

Σημειώνεται ωστόσο, ότι έχει διατυπωθεί η πρόταση από την ΕΣΑΕΑ να αποκλειστεί η κατηγορία των πολυτέκνων από τις ποσοτώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 3 προς όφελος των ατόμων με αναπηρία. Ως επιχείρημα για την πρόταση αυτή προβάλλεται το γεγονός ότι ο Ν. 2190/1994 προβλέπει ειδική ποσόστωση στις προκηρύξεις του ΑΣΕΠ υπέρ των πολυτέκνων<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Βλ. ΣτΠ Ετήσια Έκθεση 1999 σελ. 163 επ.

<sup>24</sup> Βλ. συνημμένα Πρακτικά, εισήγηση κ. Βασιλείου Θεοτοκάτου, προέδρου της ΑΣΠΕ.

<sup>25</sup> Επιστολή ΕΣΑΕΑ προς Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων με αριθ. πρωτ. 1234/28.7.2003.



## 1.2. Άτομα με αναπηρία

Η περίπτωση β' της παραγρ. 1 του άρθρου 1 ορίζει ότι στον νόμο υπάγονται: «Τα άτομα, με ποσοστό αναπηρίας 50% τουλάχιστον, που έχουν περιορισμένες δυνατότητες για επαγγελματική απασχόληση εξαιτίας οποιασδήποτε χρόνιας σωματικής ή πνευματικής ή ψυχικής πάθησης ή βλάβης (άτομα με ειδικές ανάγκες), εφόσον είναι γραμμένα στα μητρώα ανέργων αναπήρων του Οργανισμού Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ). Επίσης προστατεύονται όσοι έχουν τέκνο, αδελφό ή σύζυγο με ποσοστό αναπηρίας 67% και άνω, εξαιτίας βαριών ψυχικών και σωματικών παθήσεων, οι οποίες διαπιστώνονται από τις αρμόδιες υγειονομικές επιτροπές του νόμου αυτού. Κατ' εξαίρεση όταν τα άτομα πάσχουν από νοητική στέρση ή αυτισμό, για την παροχή της προστασίας απαιτείται ποσοστό αναπηρίας τουλάχιστον πενήντα τοις εκατό». Περαιτέρω, η παράγρ. 3 του ίδιου άρθρου ορίζει ότι: «Από την προστασία που παρέχει ο νόμος αυτός αποκλείονται: α) όσοι παίρνουν σύνταξη από το Δημόσιο ή οποιοδήποτε ασφαλιστικό οργανισμό κύριας ή επικουρικής ασφάλισης αθροιστικά μεγαλύτερη από το κατώτατο όριο σύνταξης γήρατος που καταβάλλει κάθε φορά το ΙΚΑ, εκτός από τους παραπληγικούς - τετραπληγικούς, ημιπληγικούς, κωφούς και τυφλούς κατά την έννοια των διατάξεων του Ν. 958/1979, οι οποίοι αποκλείονται εφόσον λαμβάνουν το διπλάσιο της σύνταξης αυτής»<sup>26</sup>.

Τα χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν την κατηγορία αυτή των προστατευομένων σε σχέση με τις υπόλοιπες, έχουν να κάνουν κατά κύριο λόγο αφενός με την υπαγωγή, σε αυτήν, των ενδιαφερομένων (κατωτ. υπό α') και αφετέρου με τις ιδιαιτερότητες που παρουσιάζουν τα άτομα με αναπηρία, στο πλαίσιο των οποίων εντάσσεται και η ανάγκη για λήψη μέτρων προσβασιμότητας και εύλογων προσαρμογών (κατωτ. υπό β'). Τέλος, κάποια ειδικότερα ζητήματα τίθενται σε σχέση με την κατηγορία των «έμμεσα ΑμεΑ» (κατωτ. υπό γ'). Συγκεκριμένα:

α) Εκτίμηση της αναπηρίας. Η ποσοτικοποίηση του μεγέθους της αναπηρίας, έτσι ώστε αυτό να καταστεί συγκρίσιμο, είναι η βάση στην οποία στηρίζεται η προστασία που ο Ν. 2643/1998 παρέχει στα άτομα με αναπηρία. Το γεγονός αυτό προσδίδει σε σημαντικό βαθμό αντικειμενικότητα, που είναι από τους πρωτεύοντες στόχους του Ν. 2643/1998, ταυτόχρονα όμως, έχει ως συνέπεια, η εφαρμογή του να επηρεάζεται από τα εγγενή προβλήματα που παρουσιάζει η διαδικασία για την εν λόγω ποσοτικοποίηση.

<sup>26</sup> Στις αναφερόμενες στην παράγρ. 3 του άρθρου 1 αναπηρίες η εκπρόσωπος του ΟΑΕΔ πρότεινε κατά την εισήγησή της να προστεθεί και η κατηγορία των νεφροπαθών που υποβάλλονται σε αιμοκάθαρση (βλ. συνημμένα Πρακτικά).



Κομβικός είναι στο σημείο αυτό ο ρόλος των Υγειονομικών Επιτροπών (ΥΕ) του ΙΚΑ, οι οποίες είναι αρμόδιες να γνωματεύουν για τα ποσοστά αναπηρίας, προκειμένου κάποιος να υπαχθεί στον νόμο και να μοριοδοτηθεί βάσει αυτού. Ο τρόπος λειτουργίας των ΥΕ καθώς και οι εκδιδόμενες από αυτές γνωματεύσεις έχει κατ' επανάληψη αποτελέσει αντικείμενο έρευνας από τον ΣΤΠ, κυρίως στο πλαίσιο υποθέσεων όπου εξετάζεται η άρνηση της διοίκησης να χορηγήσει αναπηρικά επιδόματα ή αναπηρικές συντάξεις. Σε σχέση, πάντως, με την εφαρμογή του Ν. 2643/1998, υποστηρίζεται ότι υπάρχει μεγάλος αριθμός ατόμων, των οποίων η αναπηρία είναι αμφισβητούμενη<sup>27</sup>, δεδομένο που φαίνεται να συνδέεται με την απόκλιση προς τα πάνω που παρουσιάζουν τα ποσοστά των αναπήρων στην Ελλάδα σε σχέση με άλλες χώρες της ΕΕ καθώς και με την απόκλιση που παρουσιάζουν τα ποσοστά αυτά κατά τόπους μέσα στη χώρα.

Πέραν αυτού προέκυψε ότι οι γνωματεύσεις των Υγειονομικών Επιτροπών πολύ συχνά δεν αποδίδουν με ακρίβεια το ποσοστό αναπηρίας, π.χ. 89%, αλλά αναγράφουν το ποσοστό κατά προσέγγιση, π.χ. άνω του 80%, όπως κάνουν στις περιπτώσεις που γνωματεύουν για τις συντάξεις ανικανότητας. Όμως στην περίπτωση του Ν. 2643/1998 απαιτείται ακριβής αναγραφή του ποσοστού, διότι αυτό πολλαπλασιάζεται με τον νόμιμο συντελεστή και έτσι προκύπτουν τα μόρια κάθε αναπήρου και το προβάδισμά του στη θέση εργασίας. Επίσης, πολλές αιτήσεις των προστατευόμενων της κατηγορίας «έμμεσοι ΑμεΑ» μηδενίσθηκαν<sup>28</sup>, διότι στις γνωματεύσεις των Υγειονομικών Επιτροπών δεν αναγραφόταν ότι ο άμεσα ΑμεΑ ήταν ισόβια ανίκανος προς εργασία. Προφανώς τούτο συνέβη επειδή και πάλι οι Υγειονομικές Επιτροπές συγχέουν τα στοιχεία που κατά νόμο περιέχουν οι γνωματεύσεις για την εφαρμογή του Ν. 2643/1998 με τα στοιχεία των γνωματεύσεων για τις συντάξεις ανικανότητας.

β) Προσβασιμότητα. Το ζήτημα της προβληματικής προσβασιμότητας των ατόμων που ζουν υπό συνθήκες αναπηρίας σε : δημόσιους χώρους, μέσα μεταφοράς και κτίρια τίθεται με οξύτητα σε όλους τους τομείς του βίου και της δραστηριότητας των ανθρώπων αυτών. Χαρακτηριστικά αναφέρεται η περίπτωση του κτιρίου που στεγάζει υπηρεσίες του ΟΑΕΔ στο Καλαμάκι, όπου δεν υπάρχει ανελκυστήρας που να είναι προσβάσιμος σε χρήστες αναπηρικών αμαξιδίων,

<sup>27</sup> Βλ. συνημμένα Πρακτικά, εισήγηση κ. Ιωάννη Βαρδακαστάνη, Προέδρου ΕΣΑΕΑ.

<sup>28</sup> Η ανικανότητα του αναπήρου για εργασία ήταν προϋπόθεση για την υπαγωγή στην κατηγορία έμμεσα ΑμεΑ, σύμφωνα με την περίπτωση β της παραγρ. 1 του άρθρου 1, όπως ίσχυε για τις προκηρύξεις των ετών 2000 και 2002, πριν την τροποποίησή της από το Ν. 3227/2004. Η παράλειψη της ενλόγου αναφοράς στις γνωματεύσεις των ΥΕ είχε ως αποτέλεσμα τον μηδενισμό των σχετικών αιτήσεων.



μολονότι στον α΄ όροφο βρίσκεται το γραφείο όπου συνέρχεται η Πρωτοβάθμια Επιτροπή του Ν. 2643/1998.

Ειδικά στο πλαίσιο εφαρμογής του Ν. 2643/1998, προβλέπεται η δυνατότητα κάλυψης μέρους της δαπάνης για την εργονομική διευθέτηση του χώρου εργασίας (άρθρο 8 παράγρ. 2). Δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με την εφαρμογή της διάταξης αυτής στην πράξη, υπάρχει όμως σχετικό αίτημα από τον ΣΕΒ<sup>29</sup>. Πάντως, το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο ενισχύθηκε πρόσφατα με τη διάταξη του άρθρου 10 του Ν. 3304/2005 (ενσωμάτωση στο εσωτερικό δίκαιο της Οδηγίας 2000/78 για την ίση μεταχείριση), που υποχρεώνει τον εργοδότη να λάβει μέτρα εύλογης προσαρμογής<sup>30</sup>.

γ) Έμμεσοι ΑμεΑ. Πριν από την πρόσφατη τροποποίησή της από το άρθρο 11 του Ν. 3227/1998, η ως άνω διάταξη προέβλεπε, ως επιπλέον προϋπόθεση για να αντλήσει προστασία ο έχων τέκνο, αδελφό ή σύζυγο με αναπηρία, το να διαπιστωθεί από την αρμόδια ΥΕ η *ισόβια ανικανότητα για εργασία* του τελευταίου. Η ανάγκη λήψης ειδικών μέτρων για τα άτομα με αναπηρία που δεν μπορούν να εργαστούν αποτελεί τη ratio για τη θέσπιση της προϋπόθεσης αυτής. Η προϋπόθεση αυτή όμως δεν συνοδεύεται από κριτήρια, η εφαρμογή των οποίων θα επέτρεπε στην εκάστοτε αρμόδια ΥΕ να εκφέρει μια αντικειμενική, τεκμηριωμένη και, ως εκ τούτου, ελέγξιμη κρίση για τη συνδρομή ή όχι αυτής<sup>31</sup>. Η κατάργηση συνεπώς της προϋπόθεσης αυτής κρίνεται θετική ως προς το ότι ήρε μια πηγή ενδεχόμενων αυθαίρετων κρίσεων.

Από την άλλη πλευρά, η έλλειψη της ως άνω προϋπόθεσης καθώς και οποιασδήποτε άλλης ισοδύναμης, συνεπάγεται την πλήρη σύγχυση μεταξύ των κατηγοριών «άμεσα ΑμεΑ» και «έμμεσα ΑμεΑ», δεδομένου ότι τα άτομα με αναπηρία υπάγονται πλέον και στις δύο αυτές κατηγορίες, με εξαίρεση αυτών με ποσοστό αναπηρίας από 50% έως 67% που δεν πάσχουν από νοητική υστέρηση ή αυτισμό. Η σύγχυση αυτή οδηγεί σε αποδυνάμωση της θέσης του αναπήρου, που επιδιώκει την

<sup>29</sup> Βλ. συνημμένα Πρακτικά, εισήγηση κ. Λάμπρου Παπαϊωάννου, εκπροσώπου ΣΕΒ.

<sup>30</sup> «Για την τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης έναντι ατόμων με αναπηρία, ο εργοδότης υποχρεώνεται στη λήψη όλων των ενδεδειγμένων κατά περίπτωση μέτρων, προκειμένου τα άτομα αυτά να έχουν δυνατότητα πρόσβασης σε θέση εργασίας, να ασκούν αυτήν και να εξελίσσονται καθώς και δυνατότητα συμμετοχής στην επαγγελματική κατάρτιση, εφόσον τα μέτρα αυτά δεν συνεπάγονται δυσανάλογη επιβάρυνση για τον εργοδότη. Δεν θεωρείται δυσανάλογη η επιβάρυνση, όταν αντισταθμίζεται από μέτρα προστασίας που λαμβάνονται στο πλαίσιο άσκησης της πολιτικής υπέρ των ατόμων με αναπηρία».

<sup>31</sup> Εν αντιθέσει π.χ. με την παράγρ. 5 του άρθρου 28 του ΑΝ 1846/1951, όπως ισχύει, σύμφωνα με την οποία: «α) Ο ασφαλισμένος θεωρείται βαριά ανάπηρος αν λόγω παθήσεως ή βλάβης ή εξασθένησης σωματικής ή πνευματικής, μεταγενέστερης της υπαγωγής του στην ασφάλιση, ετήσιας τουλάχιστον διάρκειας κατά ιατρική πρόβλεψη, δεν μπορεί να κερδίσει από εργασία που ανταποκρίνεται στις δυνατότητες, τις δεξιότητες και τη μόρφωσή του περισσότερο από το ένα πέμπτο (1/5) του ποσού που συνήθως κερδίζει σωματικά και πνευματικά υγιής άνθρωπος της ίδιας μόρφωσης».



άμεση προστασία του, στο μέτρο που προϋποτίθεται η παραίτηση από το σχετικό δικαίωμα, όλων όσων θα μπορούσαν να αντλήσουν από αυτόν έμμεση προστασία<sup>32</sup>.

Περαιτέρω, μέσω της θέσπισης της κατηγορίας των «έμμεσα ΑμεΑ», η επιδιωκόμενη προστασία προς τα άτομα με αναπηρία που είναι ανάικα για εργασία ουδέποτε συνοδεύθηκε από μηχανισμούς ικανούς να διασφαλίσουν την πραγματική και διαρκή απόλαυση της εν λόγω προστασίας από αυτά. Προς μια τέτοια κατεύθυνση κινείται η πρόταση της ΕΣΑΕΑ να δοθεί προτεραιότητα μέσω μεγαλύτερης μοριοδότησης στους γονείς και στους πράγματι έχοντες την επιμέλεια του αναπήρου<sup>33</sup>. Επίσης, σχετική είναι και η πρόταση της εκπροσώπου του ΟΑΕΔ, σύμφωνα με την οποία η έμμεση προστασία θα πρέπει να περιορισθεί μόνο στους γονείς ατόμων που είναι ισόβια ανάικα για εργασία<sup>34</sup>. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, θα πρέπει να αντιμετωπισθεί το ενδεχόμενο της προαποβίωσης του γονέα ή αυτού που έχει την επιμέλεια του προστατευόμενου, ώστε να μην χάνεται το δικαίωμα του άμεσα προστατευόμενου.

### 1.3. Τέκνα αγωνιστών εθνικής αντίστασης

Σύμφωνα με το εδάφιο γ' της παραγρ. 1 του άρθρου 1, στον νόμο περιλαμβάνονται οι αγωνιστές εθνικής αντίστασης και τα τέκνα τους, σύμφωνα δε με τις διατάξεις της παραγρ. 1 άρθρου 2 και της παραγρ. 1 άρθρου 3 στην κατηγορία αυτή αναλογεί το 1% και το 1/8 των προκηρυσσομένων κατά άρθρο θέσεων. Κατά την άποψη της ΠΟΑΕΑ το ποσοστό αυτό, καθώς και το αντίστοιχο που προβλέπεται για την κατηγορία των αναπήρων και θυμάτων πολέμου, είναι πολύ μικρό και θα πρέπει να αυξηθεί σε 2%, ενώ το συνολικό ποσοστό των υποχρεωτικών τοποθετήσεων θα πρέπει και αυτό να αυξηθεί από 8% σε 10%. Στην αντίθετη κατεύθυνση κινείται η άποψη του ΣΕΒ, που κρίνει το υπάρχον ποσοστό υψηλό αναλογικά με το συνολικό μέγεθος των ομάδων αυτών.

Πάντως αξίζει να σημειωθεί ότι σε πρόσφατη δικαστική απόφαση κρίθηκε μη καλυπτόμενη από το άρθρο 21 παράγρ. 2 του Συντάγματος η προστασία της εν λόγω κατηγορίας, κατά το μέτρο που επεκτείνεται σε μη ανάπηρους αγωνιστές εθνικής αντίστασης και στα τέκνα τους. Περαιτέρω, κρίθηκε ότι η υποχρεωτική τοποθέτηση των υγιών αγωνιστών εθνικής αντίστασης και των τέκνων τους δεν είναι συνταγματικώς ανεκτή *«αφενός ως αντίθετη προς την αρχή της ισότητας που*

<sup>32</sup> Δεν προβλέπεται καμία δικλείδα ασφαλείας ως προς το ότι ο άμεσα ΑμεΑ ωφελείται από την απασχόληση του έμμεσα ΑμεΑ.

<sup>33</sup> Επιστολή της ΕΣΑΕΑ προς τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Εργασίας με αριθ. πρωτ. 941/19.7.2001.

<sup>34</sup> Βλ. συνημμένα Πρακτικά.





θεσπίζεται με το άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος, διότι αδικαιολογήτως εξομοιώνει τα παραπάνω υγιή άτομα με τους αναπήρους και τραυματίες πολέμου ή πολεμικών γεγονότων, [...] και αφετέρου, ως αντίθετη προς την αρχή της ανάπτυξης ελεύθερης οικονομικής δραστηριότητας που θεσπίζεται με το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος, διότι, χωρίς να συντρέχει λόγος δημοσίου ή γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος, περιορίζει την ελευθερία των επιχειρηματιών ως προς την επιλογή και πρόσληψη των μισθωτών τους»<sup>35</sup>.

#### 1.4. Ανάπηροι και θύματα πολέμου

Ο ΣτΠ απηύθυνε στην Εθνική Συνομοσπονδία Αναπήρων και Θυμάτων Πολέμου Ελλάδος το ερωτηματολόγιο και την πρόσκληση για συμμετοχή στη συνάντηση εργασίας της 14<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2004, πλην όμως δεν έλαβε απάντηση. Περαιτέρω ο ΣτΠ, στο πλαίσιο εξέτασης ατομικών αναφορών, δεν εντόπισε πρόβλημα που να αφορά ειδικά την εν λόγω κατηγορία.

## 2. Οι προϋποθέσεις για την παροχή προστασίας

### 2.1. Ένας δικαιούχος ανά οικογένεια

Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά του συστήματος των υποχρεωτικών τοποθετήσεων, όπως εφαρμόζεται στην Ελλάδα, είναι ο αποκλεισμός της πιθανότητας τοποθέτησης δύο πρόσωπων της ίδιας οικογένειας (γονείς, τέκνα, σύζυγοι, αδελφοί)<sup>36</sup> – εφόσον φυσικά κάποιο άλλο μέλος δεν θεμελιώνει ίδιο δικαίωμα, π.χ. ανάπηρος, μέλος πολύτεκνης οικογένειας. Με τον τρόπο αυτόν επιτυγχάνεται μια ευρύτερη διάχυση των ευεργετημάτων του νόμου, δεδομένου του μικρότερου αριθμού των προκηρυσσομένων θέσεων εργασίας σε σύγκριση με αυτόν των δυνητικά υποψηφίων. Η συγκεκριμένη ρύθμιση, προφανώς, έχει ως αφετηρία την κοινή πεποίθηση ότι υπάρχει οικονομική αλληλεξάρτηση μεταξύ των μελών μιας οικογένειας. Εν τούτοις, εντοπίζονται τα ακόλουθα προβληματικά σημεία:

α) Έλλειψη ορισμού της οικογένειας στον νόμο. Η απουσία σαφούς και ειδικού ορισμού του όρου «οικογένεια» στον Ν. 2643/1998 έχει μέχρι σήμερα προκαλέσει σειρά αμφισβητούμενων καταστάσεων, για τις οποίες αναζητούνται λύσεις εκ των υστέρων. Ενδεικτικά αναφέρεται το ερώτημα που τέθηκε στο ΝΣΚ, για

<sup>35</sup> Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο Ιωαννίνων 271/2004, ΕΔΚΑ ΜΖ' σελ. 71 επ.

<sup>36</sup> Βλ. παράγρ. 2 του άρθρου 1 του Ν. 2643/1998 σύμφωνα με την οποία:

«Όπου με τις διατάξεις του νόμου αυτού παρέχεται προστασία σε περισσότερους από ένα δικαιούχους μιας οικογένειας (γονείς, τέκνα, συζύγους, αδελφούς) η άσκηση του δικαιώματος προστασίας από ένα δικαιούχο αποκλείει τους υπολοίπους...».



το εάν ετεροθαλής αδελφός αναπήρου δύναται να αντλήσει έμμεση προστασία από αυτόν<sup>37</sup> και την αναφορά που κατατέθηκε στον ΣτΠ από πολίτη, της οποίας η αίτηση για διορισμό ή πρόσληψη ως τέκνου πολύτεκνης οικογένειας μηδενίστηκε, επειδή τα δύο από τα τρία της αδέλφια ήταν ετεροθαλή<sup>38</sup>.

β) Καθολική εφαρμογή ενός στατικού μοντέλου οικογένειας. Η ύπαρξη της πολιτειακής πράξης του γάμου μεταξύ δύο ανθρώπων και η βιολογική συγγένεια μεταξύ γονέων και τέκνων ή μεταξύ αδελφών είναι κριτήρια, η συνδρομή των οποίων διαπιστώνεται εύκολα και με ασφάλεια και επομένως φαίνεται, κατ' αρχήν, εύλογος ο βάσει αυτών προσδιορισμός της οικογένειας. Δεν είναι όμως αμελητέος ο αριθμός των περιπτώσεων εκείνων, όπου ο συναισθηματικός / ψυχικός δεσμός που συνδέει τα μέλη μιας οικογένειας (και από τον οποίο τεκμαίρεται η οικονομική αλληλεξάρτηση) έχει διαρραγεί ή είναι ανύπαρκτος (π.χ. σύζυγοι εν διαστάσει, μονογονεϊκές οικογένειες). Ως εκ τούτου, η καθολική εφαρμογή ενός στατικού προτύπου οικογένειας δημιουργεί προϋποθέσεις για αποκλεισμό από την υπαγωγή στον νόμο ατόμων, των οποίων το οικογενειακό περιβάλλον τυγχάνει να αποκλίνει από το μοντέλο αυτό.

Ο ΣτΠ δέχθηκε αναφορά από προστατευόμενη του νόμου, της οποίας η αίτηση στην προκήρυξη του 2002 μηδενίστηκε, επειδή αδυνατούσε να προσκομίσει την εκ του νόμου απαιτούμενη υπεύθυνη δήλωση του πατέρα της, με τον οποίο δεν είχε συναντηθεί από τότε που αυτή βρισκόταν σε νηπιακή ηλικία. Σε άλλη περίπτωση, προστατευόμενος μηδενίστηκε λόγω αδυναμίας προσκόμισης της ως άνω υπεύθυνης δήλωσης από την πρώην σύζυγό του, που είναι κάτοικος αλλοδαπής και αγνώστου διαμονής<sup>39</sup>. Τέτοιου είδους προβλήματα σε μεγάλο βαθμό αντιμετωπίζονται στο πλαίσιο της πρόσφατης (Δεκέμβριος 2004) προκήρυξης, για την οποία η ΚΥΑ 201164/7.12.2004 ορίζει: «Στην περίπτωση κατά την οποία, για κάποια από τα μέλη της [...] οικογένειας [...] υφίσταται αντικειμενική αδυναμία συμπλήρωσης και υπογραφής της προαναφερόμενης υπεύθυνης δήλωσης, ιδίως λόγω αγνώστου διαμονής, αδυναμίας λόγω νοητικής υστέρησης, υπέρβασης του ορίου ηλικίας των εβδομήντα ετών, ο αιτών συμπληρώνει και υποβάλλει υπεύθυνη δήλωση στην οποία αφενός μεν δηλώνεται ο λόγος του κωλύματος υποβολής της, αφετέρου δε βεβαιώνεται από τον αιτούντα ότι δεν υπήρξε άσκηση του δικαιώματος της υποχρεωτικής τοποθέτησης σε θέση εργασίας του προσώπου που κωλύεται να

<sup>37</sup> Γνωμοδότηση ΝΣΚ 446/2003.

<sup>38</sup> Βλ. ανωτ. υπό Γ.1.1.

<sup>39</sup> Βλ. ΣτΠ πόρισμα 13934/2003,13887/2003/28.5.2004.



υπογράψει». Πρόκειται για ρύθμιση που είχε προταθεί από τον ΣτΠ επ'ευκαιρία των δύο πιο πάνω υποθέσεων<sup>40</sup>.

Πέραν αυτού, δεν φαίνεται να υπάρχει πρόβλεψη για τις περιπτώσεις εκείνες, όπου ο οικογενειακός δεσμός παύει να υφίσταται μετά την άσκηση του δικαιώματος για υποχρεωτική τοποθέτηση από κάποιο μέλος της οικογένειας. Στις περιπτώσεις αυτές μια ενδεχόμενη αυστηρή ερμηνεία του νόμου θα οδηγήσει σε αποκλεισμό από την προστασία του νόμου, του προσώπου εκείνου που παραιτήθηκε προς όφελος του τοποθετηθέντος.

γ) Εξάρτηση της δυνατότητας άσκησης του δικαιώματος από τη βούληση τρίτων προσώπων. Κατ' εφαρμογή της διάταξης της παραγρ. 2 του άρθρου 1 οι ΚΥΑ που καθορίζουν τα δικαιολογητικά, τα οποία ο ενδιαφερόμενος για τοποθέτηση οφείλει να προσκομίσει, αναφέρουν, μεταξύ αυτών, και τις υπεύθυνες δηλώσεις των λοιπών προστατευομένων μελών της οικογένειας (τόσο της πατρικής όσο και αυτής του προστατευομένου), με τις οποίες αυτά θα δηλώνουν ότι δεν έχουν ασκήσει στο παρελθόν δικαίωμα για υποχρεωτική τοποθέτηση και ότι παραιτούνται της προστασίας του Ν. 2643/1998 για το παρόν και το μέλλον. Επειδή η υποχρέωση αυτή είχε προκαλέσει κατά τη διεκπεραίωση της προκήρυξης του 2002 πολλά και δυσεπίλυτα προβλήματα<sup>41</sup>, ως εναλλακτική λύση προτάθηκε από τον ΣτΠ η δημιουργία μιας βάσης δεδομένων, που να περιέχει τα στοιχεία όσων έκαναν στο παρελθόν χρήση του δικαιώματος για υποχρεωτική πρόσληψη. Από τη συζήτηση που έλαβε χώρα με παράγοντες της διοίκησης, προέκυψε ότι οποιαδήποτε προσπάθεια για τη δημιουργία αξιόπιστης βάσης δεδομένων, που να περιέχει τα στοιχεία όσων έκαναν στο παρελθόν χρήση του δικαιώματος υποχρεωτικής πρόσληψης, θα προσκρούσει στην ανεπαρκή (έως ανύπαρκτη) τήρηση σχετικών αρχείων από τις Επιτροπές, οι οποίες έκαναν τέτοιου είδους τοποθετήσεις υπό το καθεστώς του Ν. 1648/1986 ή προγενέστερων. Συνεπώς, η δημιουργία της εν λόγω βάσης δεδομένων φαίνεται περισσότερο πραγματοποιήσιμη, αν περιοριστεί στην καταγραφή όσων τοποθετήθηκαν με τον Ν. 2643/1998 με την προοπτική σε κάποιο βάθος χρόνου -και όχι άμεσα- να περιλάβει όλους όσους διορίστηκαν ή προσελήφθησαν υποχρεωτικά. Θα πρέπει επίσης να αντιμετωπισθούν και άλλα πρακτικά θέματα, που σχετίζονται με τη διασταύρωση και επικαιροποίηση πληροφοριών. Περαιτέρω, παρατηρείται ότι, ακόμη και στην περίπτωση που δημιουργηθεί μια αξιόπιστη βάση δεδομένων, θα παραμένει η ανάγκη του ελέγχου, με κάποιο τρόπο, της παραίτησης για το παρόν και το μέλλον των υπολοίπων μελών

<sup>40</sup> Οπ. π., υποσημ. 39.

<sup>41</sup> Βλ. παραπάνω υπό β' και πόρισμα ΣτΠ 13934/2003,13887/2003/28.5.2004.



της οικογένειας, προκειμένου ένα από αυτά να κάνει χρήση του συγκεκριμένου δικαιώματος.

Με εξαίρεση λοιπόν την περίπτωση όπου είναι, για λόγους αντικειμενικούς, αδύνατη η συμπλήρωση και υποβολή της εν λόγω δήλωσης<sup>42</sup>, καθίσταται σαφές ότι τα παραπάνω δεδομένα έχουν ως συνέπεια η απόλαυση της προστασίας του Ν. 2643/1998 να επαφίεται στην αγαθή προαίρεση των υπολοίπων μελών της οικογένειας να παράσχουν την υπεύθυνη αυτή δήλωση. Το γεγονός αυτό συνιστά βασική αδυναμία του συστήματος των υποχρεωτικών τοποθετήσεων, όπως εφαρμόζεται με τον Ν. 2643/1998, διότι δημιουργείται πρόσφορο έδαφος ακόμη και για αθέμιτη συναλλαγή στις οικογένειες, όπου οι σχέσεις μεταξύ των μελών δεν είναι αγαθές.

## 2.2. Ανεργία

Σύμφωνα με το εδάφιο β' της παραγρ. 1 του άρθρου 1 και την παράγρ. 2 του άρθρου 7, προϋπόθεση για να υπαχθούν στον νόμο τα άτομα με αναπηρία είναι η εγγραφή στα μητρώα ανέργων αναπήρων του ΟΑΕΔ. Το εδάφιο γ' της παραγρ. 7 του άρθρου 3 επεκτείνει την προϋπόθεση αυτή σε όλες τις κατηγορίες προστατευομένων, όταν πρόκειται να διοριστούν ή να προσληφθούν στον δημόσιο τομέα.

Αν θεωρηθεί ότι ο Ν. 2643/1998 αποσκοπεί στην ενίσχυση της απασχόλησης ατόμων που ανήκουν σε ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, με την έννοια της εύρεσης θέσης εργασίας σε άνεργα μέλη των ομάδων αυτών, τότε πράγματι η εν λόγω προϋπόθεση φαίνεται εύλογη<sup>43</sup>. Ταυτόχρονα όμως είναι πρόσφορη για τη δημιουργία στρεβλώσεων κατά την εφαρμογή της στην πράξη. Τέτοια στρέβλωση συνιστά π.χ.:

- Η εξώθηση στην ανασφάλιστη («μαύρη») εργασία,
- Ο αποκλεισμός από την προστασία του νόμου του προσώπου που αντιμετωπίζει άμεσο πρόβλημα βιοπορισμού και αποδέχεται θέση εργασίας είτε ευκαιριακή είτε κατώτερη των τυπικών του προσόντων.

Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να προβληματίσει το γεγονός ότι υψηλό ποσοστό προστατευομένων – όπως παρατηρήθηκε από εκπροσώπους του ΟΑΕΔ –

<sup>42</sup> Βλ. ανωτέρω υπό β'.

<sup>43</sup> Βλ. όμως και το άρθρο 8 του Ν. 3174/2003 (ΦΕΚ 205 Α'), που προβλέπει ότι:

«Για άτομα με αναπηρίες τα οποία είτε προσλαμβάνονται από Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, μερικής απασχόλησης, κατά τις διατάξεις του παρόντος νόμου, είτε έχουν τοποθετηθεί σε θέσεις εργασίας με βάση το πρόγραμμα επιχορήγησης Νέων Θέσεων Εργασίας Ατόμων με Αναπηρίες, δεν απαιτείται, κατ' εξαίρεση, να είναι γραμμένα στα μητρώα ανέργων αναπήρων του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) προκειμένου να υπαχθούν στις διατάξεις του άρθρου 2 του Ν. 2643/1998».



επιδεικνύει συμπεριφορά ασυμβίβαστη με αυτήν του πραγματικά ανέργου ή, σε κάθε περίπτωση, του χρίζοντος ειδικής προστασίας: η συμπεριφορά αυτή συνίσταται στην εκδήλωση χαμηλού ενδιαφέροντος για τις θέσεις του ιδιωτικού τομέα και στην αποφυγή θέσεων, όπου τυχόν τοποθέτηση θα απαιτούσε την μετακίνηση του προστατευομένου σε άλλη πόλη. Περαιτέρω, σημειώνεται ότι οι κάρτες ανεργίας των αναπήρων σε αντίθεση με τις λοιπές, οι οποίες θεωρούνται κάθε μήνα, δεν χρειάζονται θεώρηση ανά τακτά χρονικά διαστήματα. Αυτό έχει ως συνέπεια να είναι δυσχερής ο έλεγχος της πραγματικής εργασιακής κατάστασης του αναπήρου και, κατ' επέκταση, της συνδρομής της ιδιότητας του ανέργου ως προϋπόθεση υπαγωγής του αναπήρου στον νόμο.

Στις απαντήσεις που έλαβε ο ΣΤΠ από τους φορείς που εκπροσωπούν τις προστατευόμενες ομάδες, η προϋπόθεση της ανεργίας θίγεται μόνο από την ΑΣΠΕ με σαφή επιχειρηματολογία κατά αυτής και προτείνει την κατάργησή της, προβάλλοντας τον ισχυρισμό ότι δεν είναι δυνατόν να ζητείται από μέλος πολύτεκνης οικογένειας να παραμένει άνεργος για να μπορεί να ελπίζει σε διορισμό ή πρόσληψη στον δημόσιο τομέα. Πέραν τούτου, σε κοινό υπόμνημα που απέστειλαν οι εκπρόσωποι όλων των προστατευομένων ομάδων (ΕΣΑΕΑ, ΑΣΠΕ, ΠΟΑΕΑ, Εθνική Γενική Συνομοσπονδία Αναπήρων και Θυμάτων Αντίστασης) την 13.9.2004 στον Υπουργό Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας σχετικά με την επικείμενη, τότε, προκήρυξη, προτεινόταν να μην ζητηθεί από τους υποψηφίους η προσκόμιση κάρτας ανεργίας, χωρίς εντούτοις να είναι σαφές, εάν είναι επιθυμητή μια τροποποίηση του νόμου στο σημείο αυτό. Τέλος, η ΕΣΑΕΑ, σε επιστολή της προς τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων<sup>44</sup>, προτείνει η κάρτα ανεργίας των αναπήρων να ανανεώνεται κάθε χρόνο και να αποκλείεται από την προστασία του νόμου αυτός που δεν την έχει ανανεώσει.

### 2.3. Όριο ηλικίας

Σε σχέση με τις προσλήψεις ή τους διορισμούς στον δημόσιο τομέα με βάση το άρθρο 3, το ανώτατο όριο ηλικίας που προέβλεπε η παράγρ. 9 του άρθρου αυτού καταργήθηκε (άρθρο 10 παράγρ. 11 του Ν. 3051/2002). Αντίθετα, το ανώτατο όριο ηλικίας (45<sup>ο</sup> έτος) εξακολουθεί να ισχύει σε σχέση με τις θέσεις του ιδιωτικού και ευρύτερου δημοσίου τομέα (άρθρο 2 παράγρ. 7). Στη συνάντηση που έλαβε χώρα στο Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας αναφέρθηκε ότι

<sup>44</sup> Επιστολή με αριθ. πρωτ. 1234/28.7.2003.



ενδεχόμενη κατάργηση του ορίου ηλικίας θα προσέκρουε σε έντονες αντιρρήσεις από την πλευρά των εργοδοτών.

Η ΠΟΑΕΑ, εν τούτοις, επισημαίνει ότι η ύπαρξη ανώτατου ηλικιακού ορίου θέτει εκ των πραγμάτων εκτός της υπαγωγής στον νόμο τους προστατευομένους της περ. γ' της παραγρ. 1 του άρθρου 1, ήτοι τους αγωνιστές εθνικής αντίστασης και τα τέκνα αυτών και προτείνει τη μη εφαρμογή του σε σχέση με αυτούς<sup>45</sup>.

### 3. Υπόχρεοι εργοδότες

#### 3.1. Οι τοποθετήσεις σε επιχειρήσεις κ.λπ. της παραγράφου 8 του άρθρου 2

Σε σχέση με τις τοποθετήσεις στον ιδιωτικό και ευρύτερο δημόσιο τομέα, κρίσιμης σημασίας είναι η διάταξη της παραγρ. 1 του άρθρου 2 που ορίζει ότι: *«Επιχειρήσεις ή εκμεταλλεύσεις, ελληνικές ή ξένες, που λειτουργούν στην Ελλάδα με οποιαδήποτε μορφή και οι φορείς του δημόσιου τομέα που αναφέρονται στην παράγραφο 8, καθώς και οι θυγατρικές τους εταιρείες, εφόσον απασχολούν προσωπικό πάνω από πενήντα (50) άτομα, υποχρεούνται να προσλαμβάνουν προστατευόμενα πρόσωπα του προηγούμενου άρθρου, σε ποσοστό οκτώ τοις εκατό (8%), επί του συνόλου του προσωπικού της επιχείρησης, της εκμετάλλευσης ή του φορέα. Εξαιρούνται από την υποχρέωση αυτή οι επιχειρήσεις ή εκμεταλλεύσεις ή φορείς οι οποίοι εμφανίζουν στους ισολογισμούς τους αρνητικό αποτέλεσμα (ζημία) στις δύο αμέσως προηγούμενες από το έτος πρόσληψης χρήσεις...».*

Έργο των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ και του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας είναι η προκήρυξη των θέσεων στις επιχειρήσεις του ιδιωτικού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα καθώς και η τοποθέτηση σε αυτές, των προστατευομένων, ανάλογα με τον αριθμό μορίων του καθενός. Σημειώνεται εν προκειμένω ότι δεν προβλέπεται εξειδίκευση των θέσεων που προκηρύσσονται, ως προς το αν αφορούν εργάτες ή εργατοτεχνίτες<sup>46</sup>, η τοποθέτηση όμως γίνεται με την ιδιότητα του δικηγόρου, υπαλλήλου ή εργατοτεχνίτη, ανάλογα με τα προσόντα του προστατευομένου και τη σύνθεση του προσωπικού που απασχολείται στην επιχείρηση ή στην εκμετάλλευση ή στον φορέα της παραγρ. 8 του άρθρου 2 (άρθρο 5 παράγρ. 2).

Αντικείμενο αρνητικής κριτικής συνιστά για την ΑΣΠΕ και την ΠΟΑΕΑ η πρόσφατη διάταξη του άρθρου 11 παράγρ. 1 του Ν. 3227/2004, σύμφωνα με την οποία: *«Η υποχρέωση της επιχείρησης, εκμετάλλευσης ή του φορέα της παραγράφου*

<sup>45</sup> Βλ. συνημμένα Πρακτικά, εισήγηση κ. Φραγκίσκου Κωνστανταράκη, Γενικού Γραμματέα ΠΟΑΕΑ.

<sup>46</sup> Ειδικές προκηρύξεις προβλέπονται επίσης για θέσεις τηλεφωνητών, νυχτοφυλάκων κ.λπ. (άρθρο 2 παράγρ. 5) και για δικηγόρους (άρθρο 2 παράγρ. 6).



8 του άρθρου 2 του Ν. 2643/1998 να προσλαμβάνει τα πρόσωπα που αναφέρονται στο άρθρο 1 του ίδιου νόμου σε ποσοστό οκτώ τοις εκατό έχει εκπληρωθεί, όταν, πανελλαδικά, έχει τοποθετηθεί στην επιχείρηση, εκμετάλλευση ή τον φορέα της παρ. 8 του άρθρου 2 ο αριθμός προσώπων που αναλογεί στο συνολικό ποσοστό οκτώ τοις εκατό ή έχουν προκηρυχθεί με τις διατάξεις του Ν. 2643/1998 θέσεις, με τις οποίες συμπληρώνεται το συνολικό ποσοστό οκτώ τοις εκατό»<sup>47</sup>.

Ο ΣτΠ δεν έχει λάβει αναφορά από εργοδότη, ο οποίος να διαμαρτύρεται για τοποθέτηση σε αυτόν προστατευόμενου. Από τις αναφορές των προστατευόμενων που διαμαρτύρονται για μη συμμόρφωση των υπόχρεων εργοδοτών, όσες μεν στρέφονται κατά ιδιωτικών επιχειρήσεων αρχειοθετούνται άμεσα λόγω αναρμοδιότητας (ως στρεφόμενες κατά ιδιωτών), οι δε στρεφόμενες κατά φορέων του ευρύτερου δημοσίου τομέα (της παραγρ. 8 του άρθρου 2) είναι πολύ λίγες, ώστε να μην επιτρέπουν την εξαγωγή γενικότερων συμπερασμάτων. Συνεπώς, πέραν από τις παρατηρήσεις που μπορούν να διατυπωθούν σε καθαρά νομοτεχνικό επίπεδο, ως προς την εφαρμογή του Ν. 2643/1998 έναντι των εργοδοτών, ο ΣτΠ δεν έχει άμεση εικόνα, αλλά βασίζεται σε στοιχεία και εκτιμήσεις που έθεσαν υπόψη του, στο πλαίσιο εκπόνησης της παρούσας έκθεσης, τόσο υπηρεσιακοί παράγοντες όσο και εκπρόσωποι των ενδιαφερομένων κοινωνικών ομάδων.

Με βάση τα στοιχεία και τις εκτιμήσεις αυτές γίνεται, κατ' αρχήν, μια καταγραφή των δεδομένων, τα οποία συγκροτούν την εικόνα εφαρμογής του Ν. 2643/1998 σε σχέση με τις επιχειρήσεις και τους φορείς του άρθρου 2 (κατωτ. υπό α') καθώς και των παραγόντων εκείνων που, κατά την κρίση των ενδιαφερομένων, συντείνουν στην εμφάνιση των δεδομένων αυτών (κατωτ. υπό β'). Τέλος, καταγράφονται οι προτάσεις των ενδιαφερομένων πλευρών (κατωτ. υπό γ').

α) Η εφαρμογή του Ν. 2643/1998 σε σχέση με τις επιχειρήσεις, εκμεταλλεύσεις και φορείς της παραγρ. 8 του άρθρου 2. Από τα στοιχεία που τέθηκαν υπόψη του ΣτΠ προκύπτει ότι οι επιχειρήσεις, εκμεταλλεύσεις κ.λπ. αντιμετωπίζουν, σε σημαντικό βαθμό, αρνητικά το ενδεχόμενο να υποχρεωθούν να εντάξουν στο εργατικό δυναμικό τους κάποιον προστατευόμενο κατ' εφαρμογή του Ν. 2643/1998, αρνητική αυτή στάση που εκδηλώνεται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας. Ταυτόχρονα, διαπιστώνονται κενά τόσο σε επίπεδο νόμου όσο και σε σχέση με την ικανότητα της διοίκησης να προλαμβάνει ή έστω να θεραπεύει, τις δυσλειτουργίες που παρουσιάζονται. Αναλυτικότερα, παρατηρούνται τα εξής:

αα) Κατά το στάδιο του προσδιορισμού του αριθμού των προς τοποθέτηση προσώπων. Παρά τις επαπειλούμενες κυρώσεις (άρθρο 6 παράγρ. 1, άρθρο 12

<sup>47</sup> Βλ. συνημμένα Πρακτικά.



παράγρ.1, είναι μεγάλη η απροθυμία των επιχειρήσεων να συμμορφωθούν προς την υποχρέωση να υποβάλλουν κάθε έτος στις Επιτροπές του άρθρου 9 ειδικές έντυπες δηλώσεις, με πληροφορίες για το προσωπικό που απασχολούν (όπως προβλέπεται από το άρθρο 6 παράγρ. 1), προκειμένου να προσδιοριστεί ο αριθμός των προστατευομένων, οι οποίοι θα τοποθετηθούν σε αυτές. Άλλοτε πάλι, η αρνητική στάση της εργοδοτικής πλευράς δεν περιορίζεται στη μη συνεργασία, αλλά εκδηλώνεται ακόμη και με θετικές ενέργειες. Στο πλαίσιο επαφών του ΣΤΠ με στελέχη της διοίκησης, αλλά και κατά τη συνάντηση εργασίας της 14<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2004, αναφέρθηκαν πολλές περιπτώσεις, όπου επιχειρήσεις απηύθυναν προειδοποίηση στο Υπουργείο περί απόλυσης ίσου αριθμού εργαζομένων, σε περίπτωση που υποχρεωθούν να προσλάβουν προστατευόμενους. Υπ' αυτές τις συνθήκες, ματαιώνεται η αποτελεσματικότητα επιβολής των προβλεπόμενων κυρώσεων για τη μη υποβολή των εν λόγω δηλώσεων και αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο οι κυρώσεις συνήθως δεν επιβάλλονται. Ο έλεγχος και η διασταύρωση των δηλώσεων γίνονται στο μέτρο του δυνατού.

αβ) Κατά την τοποθέτηση του προστατευομένου. Πολλές επιχειρήσεις αρνούνται να αποδεχθούν τις υπηρεσίες των τοποθετηθέντων σε αυτές με βάση τον Ν. 2643/1998 και προσφεύγουν κατά των τοποθετήσεων ενώπιον της δευτεροβάθμιας επιτροπής του άρθρου 10 του νόμου. Σύμφωνα με τα υπάρχοντα στοιχεία, οι εργοδότες καταφεύγουν στα δικαστήρια σε μεγάλο ποσοστό, ελάχιστοι όμως δικαιώνονται (περίπου 2%).

Δεν υπάρχει διάταξη<sup>48</sup> που να εμποδίζει τον εργοδότη να προβάλει, κατά το στάδιο της ενδικοφανούς προσφυγής ή της προσφυγής στα διοικητικά δικαστήρια, ισχυρισμούς, που θα μπορούσε να είχε προβάλει κατά το στάδιο της κατάρτισης της προκήρυξης σύμφωνα με την παράγρ. 4 του άρθρου 6 και που παρέλειψε να προβάλει<sup>49</sup>.

Στο άρθρο 12 προβλέπονται διοικητικές κυρώσεις σε βάρος των εργοδοτών που δεν προσλαμβάνουν τα προστατευόμενα άτομα, στην πράξη όμως η διάταξη αυτή σπανίως εφαρμόζεται. Η διοικητική δράση εξαντλείται στην έκδοση μιας εκτελεστής διοικητικής πράξης που κατ' ουσίαν αναπληρώνει την έλλειψη της δικαιοπρακτικής βουλήσεως των υπόχρεων εργοδοτών να συνάψουν σύμβαση

<sup>48</sup> Αντίστοιχη π.χ. με αυτές που περιέχονται στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας στα άρθρα 42 (καλόπιστη διεξαγωγή της δίκης), 96 (μεταβολή του αντικείμενου – νέοι ισχυρισμοί στην κατ' έφεση δίκη), 131 (πρόσθετοι λόγοι).

<sup>49</sup> Η έλλειψη αυτή διαπιστώθηκε στη συνάντηση στο Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και επισημάνθηκε επίσης και στην εισήγηση του κ. Ιωάννη Καρούζου, συμβούλου του Γενικού Γραμματέα Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (βλ. συνημμένα Πρακτικά).





εργασίας με τους τοποθετούμενους<sup>50</sup>. Η διοίκηση στην πράξη δεν ελέγχει την εφαρμογή του νόμου και δεν επιβάλλει τις νόμιμες κυρώσεις στους εργοδότες που δεν προσλαμβάνουν τους προστατευόμενους. Τούτο έχει σαν αποτέλεσμα οι προστατευόμενοι να προσφεύγουν στα δικαστήρια κατά των εργοδοτών με αίτημα να καταδικασθούν να τους καταβάλουν μισθούς υπερημερίας και χρηματική ικανοποίηση για την προσβολή της προσωπικότητάς τους και με τρόπο έμμεσο να τους εξαναγκάσουν στην πρόσληψη. Προκύπτει, με άλλα λόγια, ένα βασικό κενό στην επιδιωκόμενη από τον νόμο προστασία, στο μέτρο που η απόλαυση της προστασίας αυτής εξαρτάται τελικά από τη δικαστική επιδίωξη αυτής από τον ίδιο τον προστατευόμενο, με προφανείς δυσμενείς επιπτώσεις τόσο στο οικονομικό επίπεδο όσο και σε αυτό των διαπροσωπικών σχέσεων μεταξύ αυτού και του υπόχρεου εργοδότη. Σχετική είναι, εν προκειμένω, η πρόταση της ΑΣΠΕ για ενίσχυση και επιβολή στην πράξη των διοικητικών κυρώσεων<sup>51</sup>.

αγ) Κατά την απασχόληση των προστατευομένων. Η παράγρ. 6 του άρθρου 5 προβλέπει τη δυνατότητα του υπόχρεου εργοδότη να ζητήσει από την επιτροπή που έκανε την τοποθέτηση την αντικατάσταση του προστατευόμενου για «*υπαίτια ή ανυπαίτια ακαταλληλότητα*». Όπως αναφέρθηκε στη συνάντηση στο Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, οι υπόχρεοι εργοδότες σπάνια κάνουν χρήση της δυνατότητας αυτής αφενός γιατί η προβλεπόμενη διαδικασία είναι σχετικά περίπλοκη και αφετέρου γιατί απώτερος στόχος παραμένει η εξολοκλήρου απαλλαγή από τη συγκεκριμένη υποχρέωση. Σχετική είναι η πρόταση της ΕΣΑΕΑ, στις περιπτώσεις που γίνεται αποδεκτό παρόμοιο αίτημα του εργοδότη, να γίνεται ταυτόχρονη τοποθέτηση στην ίδια θέση από τον πίνακα των αναπληρωματικών της ίδιας κατηγορίας<sup>52</sup>. Ο νόμος δεν περιέχει πάντως σαφή και ασφαλή κριτήρια, που θα επέτρεπαν την εξειδίκευση του όρου «*υπαίτια ή ανυπαίτια ακαταλληλότητα*», συσχετίζοντάς την, ίσως, με τα συγκεκριμένα καθήκοντα που ανατίθενται ή – αν πρόκειται για άτομα με αναπηρία – με την ύπαρξη μέτρων προσβασιμότητας και εύλογων προσαρμογών<sup>53</sup>.

Τέλος, καταγγέλλεται δυσμενής σε βάρος των αναπήρων, μεταχείριση, σε κάποιες επιχειρήσεις τόσο από τη διοίκηση της επιχείρησης όσο και από το υπόλοιπο προσωπικό<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Βλ. ανωτ. υποσημείωση 3.

<sup>51</sup> Βλ. συνημμένα Πρακτικά.

<sup>52</sup> Επιστολή της ΕΣΑΕΑ με αριθ. πρωτ. 1234/28.7.2003 προς τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

<sup>53</sup> Ως προς το τελευταίο αυτό σημείο, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι το κενό καλύπτεται, εν μέρει, από το άρθρο 10 του Ν. 3304/2005, που επιβάλλει τις εύλογες προσαρμογές (βλ. υπό 1.2.β').

<sup>54</sup> Βλ. συνημμένα Πρακτικά, εισήγηση του Προέδρου της ΕΣΑΕΑ.



β) Παράγοντες που συντείνουν στην παραπάνω συμπεριφορά των υπόχρεων επιχειρήσεων. Η ανεπάρκεια της δημόσιας διοίκησης να αντιμετωπίσει κατά τρόπο κατασταλτικό την αρνητική στάση των επιχειρήσεων συνιστά, ίσως, ένα παράγοντα που δρα ενισχυτικά στη στάση αυτή. Είναι όμως αμφίβολο αν η εξάλειψή του θα συνεπαγόταν αυτομάτως την ικανοποιητική επίτευξη του στόχου της ενίσχυσης της απασχόλησης ατόμων ειδικών ομάδων μέσω του συστήματος των υποχρεωτικών τοποθετήσεων σε ιδιωτικές επιχειρήσεις. Οι φορείς που εκπροσωπούν την πλευρά των εργοδοτών (ΣΕΒ, ΕΒΕΑ, ΒΕΑ και ΕΕΤ) είχαν την ευκαιρία τόσο με τις απαντήσεις τους στα ερωτηματολόγια όσο και με τη συμμετοχή τους στη συνάντηση εργασίας, να επισημάνουν λόγους, που, κατά την άποψή τους, δικαιολογούν υιοθέτηση των παραπάνω αρνητικών συμπεριφορών από τα μέλη τους. Ως τέτοιοι λόγοι αναφέρονται οι ακόλουθοι:

- Οι επιχειρήσεις καλούνται να ανταποκριθούν σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον έντονου ανταγωνισμού, στο πλαίσιο του οποίου κάθε επιπλέον επιβάρυνση στο κόστος λειτουργίας τους έχει δυσμενείς επιπτώσεις ως προς την βιωσιμότητά τους.

- Οι προσλήψεις που επιβάλλει ο Ν. 2643/1998 βρίσκονται σε αναντιστοιχία με τις ανάγκες των επιχειρήσεων τόσο από πλευράς αριθμού του προσωπικού όσο και από πλευράς ειδικοτήτων<sup>55</sup>. Από φορείς των προστατευομένων αντιτείνεται<sup>56</sup> ότι η εν λόγω αναντιστοιχία είναι αποτέλεσμα της μη υποβολής, από τις επιχειρήσεις, της δήλωσης του άρθρου 6 παράγρ. 1. Στο επιχείρημα αυτό, όμως, υπάρχει ο αντίλογος ότι οι θέσεις που προκηρύσσονται με βάση το άρθρο 2 δεν προσδιορίζονται ούτε καν ως προς το αν αφορούν εργάτες ή υπαλλήλους, ενώ ακόμα και αυτή η διαφοροποίηση είναι στις μέρες μας πολύ αόριστη και, ως εκ τούτου, ελάχιστα χρηστική.

- Η υποχρεωτικότητα των προσλήψεων αντιβαίνει στην αρχή της αξιοκρατίας και συνιστά αντικίνητρο για την προσαρμοστικότητα και την ικανοποιητική απόδοση του προστατευομένου.

- Ο στόχος της ενσωμάτωσης των ατόμων ειδικών κατηγοριών στην αγορά εργασίας δεν επιτυγχάνεται αφενός επειδή ο εργοδότης αντιμετωπίζει με δυσπιστία αυτόν που υποχρεούται να προσλάβει και αφετέρου επειδή ο τελευταίος συχνά αναγκάζεται να εργαστεί σε θέση αναντίστοιχη με τα προσόντα του.

<sup>55</sup> Ειδική περίπτωση συνιστούν επίσης οι Βιομηχανίες Τροφίμων, που εφαρμόζουν πρότυπες διαδικασίες (ISO, HACCP, βιβλιάρια υγείας), οι οποίες, ενίοτε, καλούνται να προσλάβουν άτομα – φορείς μεταδοτικών ασθενειών.

<sup>56</sup> Βλ. συνημμένα Πρακτικά, εισήγηση του Προέδρου της ΑΣΠΕ.



• Δεν προβλέπεται δυνατότητα επιλογής των ατόμων που προσλαμβάνονται, ενώ η προβλεπόμενη διαδικασία για την αντικατάστασή τους είναι περίπλοκη.

γ) Προτάσεις των εργοδοτών. Όλοι οι φορείς που εκπροσωπούν την πλευρά των εργοδοτών διατυπώνουν προτάσεις οι οποίες, πέρα από κάποιες διαφοροποιήσεις τεχνικού κατά βάση χαρακτήρα, έχουν ως κοινή κατεύθυνση την ελαχιστοποίηση του βάρους που επιφέρει στα μέλη τους η εφαρμογή του συστήματος των υποχρεωτικών τοποθετήσεων. Ειδικότερα, προτείνεται :

• Μείωση του αριθμού των προστατευομένων μέσω της μείωσης του ποσοστού (8%) και του περιορισμού των προστατευομένων κατηγοριών. Μικρότερη άρνηση συναντά η κατηγορία των πολυτέκνων, ενώ, σε σχέση με την κατηγορία των αναπήρων, ο ΣΕΒ προτείνει την τοποθέτηση αυτών κυρίως στο δημόσιο και στις κρατικές επιχειρήσεις, τη μείωση του σχετικού ποσοστού στον ιδιωτικό τομέα και τον αποκλεισμό των ατόμων που παρουσιάζουν βαρείες αναπηρίες (όπως τετραπληγικοί, τυφλοί και κωφάλαλοι). Επίσης, προτείνεται ο συνυπολογισμός των οικειοθελώς προσληφθέντων<sup>57</sup>.

• Μείωση του αριθμού των υπόχρεων επιχειρήσεων, μέσω των κριτηρίων της οικονομικής κατάστασης και του μεγέθους αυτών. Ειδικότερα, προτείνεται η απαλλαγή όσων επιχειρήσεων παρουσιάζουν αρνητικά αποτελέσματα τις δύο από τις τρεις τελευταίες χρήσεις (πρόταση ΣΕΒ) ή έστω και στην τελευταία χρήση (πρόταση ΕΒΕΑ)<sup>58</sup> και η υπαγωγή στον νόμο όσων απασχολούν τουλάχιστον 250 (αντί 50) εργαζόμενους (πρόταση ΕΒΕΑ). Ειδικά για τα άτομα με αναπηρία, αναφέρθηκε επίσης η άποψη ότι αυτά εντάσσονται πιο εύκολα εργασιακά σε περιβάλλοντα μικρομεσαίων επιχειρήσεων, παρά σε αντίστοιχα βιομηχανικών μονάδων (πρόταση ΕΒΕΑ και ΒΕΑ)<sup>59</sup>.

• Ελαχιστοποίηση του κόστους απασχόλησης των υποχρεωτικώς τοποθετηθέντων μέσω επιδοτήσεων μισθών και μέτρων προσαρμογών.

• Βελτίωση της σύζευξης των υπηρεσιών που μπορούν να παράσχουν οι τοποθετούμενοι με τις ανάγκες των επιχειρήσεων. Προς την κατεύθυνση αυτή προτείνεται ο υπολογισμός των θέσεων να γίνεται χωριστά για υπαλλήλους και εργάτες και οι υπάλληλοι να χωρίζονται σε τεχνικούς υπαλλήλους και λοιπούς. Προτείνεται επίσης να μην υποχρεώνεται η επιχείρηση να προσλαμβάνει άτομα

<sup>57</sup> Βλ. συνημμένα Πρακτικά.

<sup>58</sup> Η ΕΣΑΕΑ πάντως, στην με αριθ. πρωτ. 1234/28.7.2003 επιστολή της προς τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων πρότεινε να μην υπάγονται στην εξαίρεση της παραγρ. 1 του άρθρου 2 (που αναφέρεται στους αρνητικούς ισολογισμούς) οι επιχειρήσεις της παραγρ. 8 του άρθρου 2 και οι θυγατρικές τους, όταν οι φορείς αυτοί προβαίνουν στο ίδιο διάστημα σε προσλήψεις προσωπικού για την κάλυψη παγίων αναγκών.

<sup>59</sup> Βλ. συνημμένα Πρακτικά.



ειδικοτήτων που δεν χρησιμοποιεί και οι τοποθετούμενοι να ακολουθούν προγράμματα κατάρτισης με δαπάνες του ΟΑΕΔ<sup>60</sup>.

- Άμβλυση της υποχρέωσης πρόσληψης μέσω της παροχής, στις υπόχρεες επιχειρήσεις, της δυνατότητας ενός ελάχιστου περιθωρίου επιλογής μεταξύ διπλάσιου αριθμού υποψηφίων (πρόταση ΣΕΒ) και της πρόβλεψης ευέλικτων διαδικασιών αντικατάστασης (πρόταση ΕΕΤ)<sup>61</sup>.

Πάντως, όλοι σχεδόν οι φορείς, εργοδοτών και προστατευομένων, τόνισαν την ανάγκη διαλόγου μεταξύ τους.

### 3.2. Οι διορισμοί - τοποθετήσεις στον δημόσιο τομέα (άρθρο 3)

Η παράγρ. 1 του άρθρου 3 προβλέπει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες, τα ΝΠΔΔ και οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού έχουν υποχρέωση «να διορίζουν ή να προσλαμβάνουν πρόσωπα προστατευόμενα από το άρθρο 1, χωρίς διαγωνισμό ή επιλογή, σε εγκεκριμένες θέσεις που αντιστοιχούν στο πέντε τοις εκατό<sup>62</sup> (5%) του συνόλου των προς προκήρυξη θέσεων του οικείου φορέα. Προς τούτο, ο οικείος φορέας, πριν αποστείλει στο Α.Σ.Ε.Π. το αίτημά του για προκήρυξη θέσεων ή πριν εκδώσει την προκήρυξη, αν την εκδίδει ο ίδιος, αποστέλλει το σύνολο των θέσεων που θα προκηρυχθούν κατά κατηγορία και κλάδο ή ειδικότητα και κατά νομαρχία στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, προκειμένου να εκδοθεί η υπουργική απόφαση [...] του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. [...] Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ο αριθμός των θέσεων των προστατευομένων που έχει προκύψει κατά τα ανωτέρω, κατανέμεται κατά Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, φορέα, κατηγορία προστασίας, κλάδο και ειδικότητα. Με βάση δε την παραπάνω ΚΥΑ οι αρμόδιες υπηρεσίες του ΟΑΕΔ προβαίνουν στις ειδικές προκηρύξεις». Περαιτέρω, η παράγρ. 7 προβλέπει ότι οι διοριζόμενοι ή προσλαμβανόμενοι σύμφωνα με το άρθρο αυτό πρέπει να έχουν τα τυπικά προσόντα που απαιτούνται για τη συγκεκριμένη θέση.

Σε σχέση με την προβλεπόμενη αυτή διαδικασία και την εφαρμογή της στην πράξη διαπιστώνονται τα ακόλουθα:

α) Ως προς τον απαιτούμενο χρόνο για την πλήρωση των θέσεων. Οι υπαγόμενες στο άρθρο 3 θέσεις εργασίας στον δημόσιο τομέα συχνά

<sup>60</sup> Βλ. συνημμένα Πρακτικά.

<sup>61</sup> Βλ. συνημμένα Πρακτικά.

<sup>62</sup> Η εκπρόσωπος του ΟΑΕΔ πρότεινε την αύξηση του ποσοστού αυτού σε 8% (βλ. συνημμένα Πρακτικά).



προκηρύσσονται με μεγάλη καθυστέρηση σε σχέση με αυτές για τις οποίες εφαρμόζονται οι γενικές διατάξεις περί επιλογής προσωπικού, όπου είναι κατά κανόνα αρμόδιο το ΑΣΕΠ. Έτσι, μεγάλο μέρος των θέσεων του άρθρου 3 που προκηρύχθηκαν στα τέλη του 2004 αποτελεί ποσοστό αντίστοιχων, που προκηρύχθηκαν από το ΑΣΕΠ τα έτη 2002 και 2003.

Επίσης, σημαντική απόκλιση παρουσιάζει και ο απαιτούμενος χρόνος διεκπεραίωσης της διαδικασίας επιλογής τόσο για το ΑΣΕΠ όσο και για τον ΟΑΕΔ. Ενδεικτική του φαινομένου είναι η 15/12Κ/2001 προκήρυξη του ΑΣΕΠ (ΦΕΚ 216/25.6.2001 τ. ΑΣΕΠ), στο πλαίσιο της οποίας οι επιλεγέντες κλήθηκαν να υποβάλουν τα απαιτούμενα για τον διορισμό τους δικαιολογητικά ήδη από το φθινόπωρο του 2001. Για τις θέσεις της ίδιας προκήρυξης, που αντιστοιχούσαν σε αυτές του άρθρου 3, οι ενδιαφερόμενοι κλήθηκαν να υποβάλουν σχετική αίτηση τον Οκτώβριο του 2002 και οι τοποθετήσεις έγιναν την άνοιξη του 2004. Η χρονική απόκλιση οφείλεται πρωτίστως στο γεγονός ότι ο Ν. 2190/1994 προβλέπει μια πιο ευέλικτη διαδικασία επιλογής, βασιζόμενη στα στοιχεία που οι υποψήφιοι επικαλούνται στις αιτήσεις τους, η πραγματική συνδρομή των οποίων ελέγχεται εκ των υστέρων από την υπηρεσία, προς αυτήν δε την κατεύθυνση κινείται πλέον και ο Ν. 2643/1998 μετά την τροποποίησή του από τον Ν. 3227/2004.

β) Ως προς την πλήρωση των απαιτούμενων τυπικών προσόντων. Μεγάλος αριθμός αναφορών που χειρίστηκε ο ΣΤΠ αφορούσε παράπονα προστατευομένων για μη τοποθέτησή τους σε θέση του άρθρου 3, μολονότι συγκέντρωναν περισσότερα μόρια από τους τοποθετηθέντες. Μετά από διερεύνηση των σχετικών αναφορών προέκυψε ότι τα παράπονα αυτά ήταν στην πλειοψηφία τους αβάσιμα, επειδή οι εν λόγω πολίτες δεν πληρούσαν τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα, πολλοί δε εξ αυτών δεν ήξεραν καν ότι προβλέπονταν τέτοια προσόντα. Κατά κανόνα οι υποψήφιοι δεν είχαν ανατρέξει στα ΦΕΚ, στα οποία γινόταν παραπομπή για κάθε θέση, γεγονός που σε μεγάλο βαθμό σχετίζεται με τη μη ευχερή ανεύρεση αυτών.

Προέκυψε επίσης ότι προκηρυχθείσες θέσεις του άρθρου 3 παρέμειναν κενές λόγω μη πλήρωσης των τυπικών προσόντων από κανέναν υποψήφιο, σύμφωνα δε με επισήμανση στελέχους της διοίκησης, το κριτήριο των τυπικών προσόντων προηγείται στην πράξη αυτού των μορίων<sup>63</sup>. Ενίοτε τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα δρουν κατά τρόπο που ακυρώνει τον επιδιωκόμενο στόχο του νόμου, όταν η πλήρωσή τους εξαρτάται και από συγκυρίες ή παράγοντες άσχετους με τη βούληση και με τις ικανότητες των προστατευομένων: ως τέτοια περίπτωση αναφέρεται χαρακτηριστικά η προκήρυξη θέσεων για θέσεις χειριστή Η/Υ κατηγορίας ΔΕ στη

<sup>63</sup> Βλ. συνημμένα Πρακτικά, παρέμβαση κ. Γεωργίας Πατσιώτη.



Γενική Γραμματεία Πληροφορικών Συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών (ΦΕΚ 235/2.7.2001 τ. ΑΣΕΠ), στην οποία ετίθετο ως απαιτούμενο τυπικό προσόν τουλάχιστον ετήσια ή, ελλείψει αυτής, δμηνη εμπειρία σε Ολοκληρωμένα Συστήματα σε περιβάλλον UNIX/AX, ORACLE, εμπειρία όμως την οποία μπορεί κάποιος να αποκτήσει μόνο όταν έχει εργαστεί σε μεγάλη επιχείρηση<sup>64</sup>.

γ) Ως προς την εφαρμογή του Ν. 2643/1998 από τους φορείς στους οποίους γίνονται οι τοποθετήσεις. Όταν κάποιος δημόσιος φορέας διαπιστώνει ότι ο τοποθετούμενος σε αυτόν δεν έχει τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα για την συγκεκριμένη θέση, επιστρέφει τον φάκελο του προστατευόμενου στον ΟΑΕΔ. Ο ΣτΠ διαπίστωσε ωστόσο ότι οι διευθύνσεις προσωπικού των φορέων αυτών αγνοούσαν ότι δεν προβλέπεται τέτοια δυνατότητα στον Ν. 2643/1998. Το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, από την πλευρά του, εφαρμόζει την πάγια θέση του, σύμφωνα με την οποία δεν υπάρχει νόμιμο έρεισμα για τροποποίηση πράξεων τοποθέτησης των πρωτοβάθμιων επιτροπών, άλλο από αυτό της προσβολής τους με ενδικοφανή προσφυγή ενώπιον της δευτεροβάθμιας επιτροπής εντός 30 ημερών, σύμφωνα με την παράγρ. 3 του άρθρου 9.

Εάν παρέλθει άπρακτη η προθεσμία αυτή, οι τοποθετήσεις οριστικοποιούνται. Από την υπηρεσιακή αλληλογραφία που περιήλθε σε γνώση του ΣτΠ σχετικά με το ζήτημα αυτό δεν προκύπτει με σαφήνεια, αν το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας θεωρεί ότι η μη εμπρόθεσμη άσκηση προσφυγής, από τον υπόχρεο για πρόσληψη δημόσιο φορέα και η συνακόλουθη, κατά τα ανωτέρω, οριστικοποίηση της πράξης τοποθέτησης, αρκούν για τη δημιουργία της δημοσιούπαλληλικής σχέσης, μη απαιτούμενης, πλέον, άλλης διοικητικής πράξης για την πρόσληψη ή τον διορισμό<sup>65</sup>. Είναι προφανές ότι ενδεχόμενη θετική απάντηση θα προσκρούσει σε αντίλογο βασιζόμενο στις ουσιώδεις διαφορές μεταξύ της δημοσιούπαλληλικής σχέσης και της σύμβασης εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Από την άλλη πλευρά όμως, αρνητική απάντηση οδηγεί σε αδιέξοδο και σε πραγματική αδυναμία απόλαυσης των παρεχομένων από τον νόμο συγκεκριμένων δικαιωμάτων.

<sup>64</sup> Π.χ. στην Ολυμπιακή Αεροπορία.

<sup>65</sup> Όπως ισχύει για τον ιδιωτικό τομέα, όπου η πράξη τοποθέτησης αντικαθιστά την δικαιοπρακτική βούληση του υπόχρεου ιδιώτη εργοδότη να συνάψει σύμβαση εργασίας με τον προστατευόμενο, οπότε και η σύμβαση εργασίας θεωρείται συναφθείσα με την προσέλευση του τελευταίου ενώπιον του εργοδότη εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας.



#### 4. Σχετικά με τη διαδικασία επιλογής και τοποθέτησης

Όπως επισημάνθηκε ήδη στην εισαγωγή της παρούσας έκθεσης, οι καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση των προκηρύξεων και ο μεγάλος αριθμός των μηδενισθεισών αιτήσεων αναδεικνύουν την διαδικασία επιλογής και τοποθετήσεων των προστατευομένων του Ν. 2643/1998 σε πεδίο σοβαρής κακοδιοίκησης και αναποτελεσματικότητας. Από τα στοιχεία που περιήλθαν σε γνώση του ΣτΠ κατά τη διερεύνηση ατομικών αναφορών αλλά και από εκτιμήσεις των αρμόδιων υπηρεσιακών παραγόντων και των εκπροσώπων των ενδιαφερομένων κοινωνικών ομάδων, προκύπτει ότι για την κατάσταση αυτή ευθύνεται σειρά παραγόντων (κατωτ. υπό α'). Διαπιστώθηκαν επίσης πρακτικές της διοίκησης, που αντιβαίνουν σε γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου (κατωτ. υπό β'). Οι πρόσφατες επίσης τροποποιήσεις του άρθρου 11 του Ν. 3227/2004, που μόλις τον Δεκέμβριο του 2004 τέθηκαν σε εφαρμογή, φέρνουν νέα δεδομένα και προβληματισμούς (κατωτ. υπό γ'). Τέλος, καταγράφονται κάποιες προτάσεις σε σχέση με την μοριοδότηση (κατωτ. υπό δ').

α) Παράγοντες κακοδιοίκησης και αναποτελεσματικότητας. Σχηματικά, οι παράγοντες αυτοί καταγράφονται ως ακολούθως:

αα) Ασάφειες και αντιφάσεις του νομοθετικού πλαισίου. Πέραν των νομοθετικών κενών για τα οποία έγινε ήδη λόγος, υπήρξε και σειρά αντιφάσεων και ασαφειών, που έγιναν αντιληπτές κατά τη διεκπεραίωση των προκηρύξεων των ετών 2000 και 2002 και έχρηζαν ενιαίας αντιμετώπισης. Ως χαρακτηριστικά παραδείγματα αναφέρονται η υποχρέωση των δικηγόρων και των μηχανικών να είναι εγγεγραμμένοι στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ και η ασάφεια ως προς την υποχρέωση προσκόμισης υπεύθυνης δήλωσης περί μη άσκησης, στο παρελθόν, του δικαιώματος για τοποθέτηση και περί παραιτήσεως «των λοιπών προστατευόμενων μελών της οικογένειας».

Ειδικότερο πρόβλημα αποτέλεσε η δυνατότητα υποβολής αιτήσεων σε περισσότερες της μιας περιφερειακές διευθύνσεις του ΟΑΕΔ. Συγκεκριμένα, η άσκηση της δυνατότητας αυτής, που ορίζεται στην παράγρ. 6 του άρθρου 6, είχε συχνά ως αποτέλεσμα την τοποθέτηση προστατευόμενου προσώπου σε περισσότερες από μια θέσεις. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τη μη ταυτόχρονη ανακοίνωση των διαφορετικών τοποθετήσεων, προκάλεσε αλυσιδωτά προβλήματα στη διαδικασία τοποθετήσεων: θέσεις εργασίας έπρεπε να πληρωθούν εκ νέου, κάθε φορά που ο αρχικώς τοποθετηθείς σε αυτές επέλεγε να κάνει χρήση της δεύτερης ή και της τρίτης τοποθέτησής του. Η εν λόγω δυνατότητα διατηρήθηκε ρητά με την παράγρ. 4 του άρθρου 11 του Ν. 3227/2004, σε σχέση μόνο με τις προσλήψεις του



ιδιωτικού τομέα. Από υπηρεσιακούς παράγοντες της διοίκησης, αλλά και από την ΕΣΑΕΑ, υποστηρίζεται η καθολική κατάργηση της δυνατότητας αυτής.

αβ) Ανεπάρκεια των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ. Ο κύριος όγκος της διαδικασίας των προκηρύξεων (επεξεργασία των δηλώσεων των επιχειρήσεων, κατάρτιση προκηρύξεων, επεξεργασία των αιτήσεων των προστατευομένων, έλεγχος δικαιολογητικών, κατάρτιση πινάκων μοριοδότησης, εξέταση των αιτήσεων θεραπείας) ανατίθεται στις κατά τόπους περιφερειακές διευθύνσεις του ΟΑΕΔ. Κατά κοινή παραδοχή όμως, οι εν λόγω υπηρεσίες δεν διαθέτουν προσωπικό επαρκές σε αριθμό ούτε σε ενημέρωση, ώστε να ανταποκριθούν σε έναν αυξημένο όγκο εργασίας.

Επιπλέον, στις δύο προηγούμενες προκηρύξεις υψηλός αριθμός αιτήσεων μηδενίστηκε, λόγω μη προσκόμισης δικαιολογητικών. Το φαινόμενο προδίδει σοβαρό έλλειμμα ως προς την πληρότητα και ορθότητα της ενημέρωσης που λαμβάνουν οι ενδιαφερόμενοι από τους υπαλλήλους του ΟΑΕΔ στο στάδιο της υποβολής των αιτήσεων. Στον περιορισμό του ελλείμματος αυτού θα μπορούσαν ενδεχομένως να είχαν συμβάλει περισσότερο και τα διοριζόμενα, από τους φορείς των προστατευομένων, μέλη των επιτροπών του άρθρου 9 μέσω πρωτοβουλιών για την πληρέστερη ενημέρωση των ομάδων που εκπροσωπούν.

αγ) Υψηλός αριθμός αιτήσεων θεραπείας. Ο υψηλός αριθμός των μηδενισθεισών αιτήσεων που προήλθε από τους παραπάνω παράγοντες, προκάλεσε με τη σειρά του αντίστοιχο κύμα αιτήσεων θεραπείας.

β) Ενέργειες-πρακτικές που αντιβαίνουν σε βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου. Η πρόβλεψη από τον Ν. 2643/1998 σειράς αντικειμενικών κριτηρίων, βάσει των οποίων γίνεται η μοριοδότηση, προάγει τη διαφάνεια και αντικειμενικότητα σε σχέση με τον Ν. 1648/1986. Ωστόσο, καταγράφονται πρακτικές που, έστω και αν δεν παραβιάζουν πάντοτε ρητή διάταξη νόμου, αντιβαίνουν σε γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και, σε κάθε περίπτωση, δεν συμβάλλουν στην θωράκιση της αξιοπιστίας της διαδικασίας επιλογής και τοποθετήσεων. Ο ΣτΠ κατέγραψε τις ακόλουθες πρακτικές:

βα) Η μέσω εγκυκλίων ρύθμιση θεμάτων μετά από την υποβολή των αιτήσεων. Πολλές φορές ερμηνευτικά ζητήματα αντιμετωπίστηκαν από τη διοίκηση, σε στάδιο μεταγενέστερο αυτού της υποβολής των αιτήσεων<sup>66</sup>. Υπήρξε μάλιστα περίπτωση όπου, δύο μήνες πριν από την ανάρτηση των πινάκων πρώτης μοριοδότησης, η διοίκηση αντιμετώπισε ερμηνευτικό ζήτημα κατά τρόπο αντίθετο με

<sup>66</sup> Τέτοιο ζήτημα ήταν π.χ. η υπαγωγή ή μη στην έννοια των τέκνων πολύτεκνης οικογένειας όσων έχουν ετεροθαλή αδέρφια (βλ. ανωτ. υπό 1.1).





προηγούμενη εγκύκλιό της, με αποτέλεσμα τον μηδενισμό ενδιαφερόμενης<sup>67</sup>. Στις περιπτώσεις αυτές ο ΣτΠ έχει επισημάνει με έμφαση ότι πλήττεται η αξιοπιστία της διαδικασίας τοποθετήσεων και, στις περιπτώσεις όπου υπάρχουν αντιφατικές εγκύκλιοι<sup>68</sup>, παραβιάζεται η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικούμενου.

ββ) Αιφνιδιαστική ανάρτηση πινάκων σε περιόδους γενικευμένης χαλαρότητας. Έχει παρατηρηθεί το φαινόμενο το χρονικό σημείο έναρξης προθεσμίας για άσκηση αιτήσεων θεραπείας από τους ενδιαφερόμενους (π.χ. ανάρτηση πινάκων προσωρινής μοριοδότησης) να συμπίπτει με περιόδους γενικευμένης χαλαρότητας των πολιτών. Για παράδειγμα, οι πίνακες προσωρινής μοριοδότησης για την προκήρυξη του 2002 της Περιφερειακής Διεύθυνσης Αττικής και Νήσων έγινε στις αρχές Αυγούστου 2003, ενώ οι αντίστοιχοι πίνακες για την ειδική προκήρυξη για δικηγόρους, που είχε γίνει το καλοκαίρι του 2002, αναρτήθηκαν παραμονές Χριστουγέννων του 2002. Σε καμία από τις περιπτώσεις αυτές δεν υπήρχε έγκαιρη προειδοποίηση των ενδιαφερομένων, με αποτέλεσμα τον αιφνιδιασμό των ενδιαφερομένων, πολλοί από τους οποίους απουσίαζαν εκείνες τις ημέρες από τα αστικά κέντρα, ή ακόμη και την απώλεια του δικαιώματος για άσκηση αίτησης θεραπείας, λόγω παρέλευσης της κρίσιμης προθεσμίας<sup>69</sup>.

βγ) Εσφαλμένη ερμηνεία και εφαρμογή του νόμου όσον αφορά το παραδεκτό της προσβολής των πινάκων μοριοδότησης ενώπιον των Δευτεροβαθμίων Επιτροπών- εσφαλμένη ενημέρωση των πολιτών

Η Β΄ Δευτεροβάθμια Επιτροπή του άρθρου 10 απέρριψε ενδικοφανή προσφυγή κατά πίνακα τοποθετήσεων, ως άνευ αντικειμένου, με την αιτιολογία ότι: «... ο έλεγχος των αιτήσεων, η πιθανή απόρριψή τους λόγω έλλειψης δικαιολογητικών, η μοριοδότησή τους ή μη και η κατάρτιση του πίνακα τοποθετηθέντων αποτελούν πράξεις της διοίκησης και δεν είναι αποφάσεις της πρωτοβάθμιας επιτροπής. Η δευτεροβάθμια επιτροπή εξετάζει προσφυγές κατά

<sup>67</sup> Περίπτωση συμμετοχής στην προκήρυξη του 2002 ΑμεΑ, που, κατά το χρονικό διάστημα της υποβολής της αίτησης, συμμετείχε σε επιδοτούμενο πρόγραμμα απασχόλησης (βλ. σχετικό πόρισμα του ΣτΠ).

<sup>68</sup> Σημειώνεται ότι πολλές από τις εγκυκλίους αυτές δεν εκδόθηκαν από την κατά το άρθρο 31 του Ν. 2956/2001 αρμόδια επιτροπή, αλλά από άλλα αναρμόδια όργανα.

<sup>69</sup> Το θέμα αυτό συζητήθηκε στη συνάντηση του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, στην οποία διαβεβαιώθηκε ότι η ανάρτηση των πινάκων στις αρχές Αυγούστου 2003 σε καμία περίπτωση δεν ήταν αποτέλεσμα σκόπιμης ενέργειας, παρά μόνο χρονική σύμπτωση. Άσχετα όμως με την ύπαρξη ή μη υπαιτιότητας, η συγκεκριμένη ενέργεια αντιβαίνει στην αρχή της χρηστής διοίκησης.



αποφάσεων των πρωτοβάθμιων επιτροπών βάσει του άρθρου 9 του ίδιου Νόμου και τέτοια ούτε υπάρχει ούτε προβλέπεται»<sup>70</sup>.

Κατά την άποψη του Σ.τ.Π. ο πίνακας μοριοδότησης, όπως έχει ανασυνταχθεί μετά την εξέταση των αιτήσεων θεραπείας, συνιστά μέρος σύνθετης διοικητικής ενέργειας και ενσωματώνεται στον πίνακα τοποθετήσεων που συντάσσεται από την Πρωτοβάθμια Επιτροπή<sup>71</sup>. Η ενσωμάτωση αυτή συνεπάγεται ότι αφενός το κύρος των πράξεων των Πρωτοβάθμιων Επιτροπών (πίνακας τοποθέτησης) εξαρτάται από το κύρος των πινάκων μοριοδότησης και αφετέρου με την έκδοση του πίνακα τοποθετήσεων από τις πρωτοβάθμιες επιτροπές ο πίνακας μοριοδότησης δεν προσβάλλεται αυτοτελώς αλλά συμπροσβάλλεται με τον πίνακα τοποθέτησης<sup>72</sup>. Αντίθετη άποψη σύμφωνα με την οποία ο πίνακας μοριοδότησης είναι πράξη αυτοτελής και δεν συμπροσβάλλεται με τον πίνακα τοποθετήσεων ενώπιον της Δευτεροβάθμιας Επιτροπής προκαλεί σημαντικό ρήγμα στο σύστημα εγγυήσεων των δικαιωμάτων των προστατευομένων.

Το θέμα αυτό έχει μεγάλη σημασία, διότι ο Σ.τ.Π. έγινε δέκτης πολυάριθμων καταγγελιών από προστατευομένους, οι οποίοι, όταν προσήλθαν να υποβάλουν ενστάσεις στο Υπουργείο Απασχόλησης κατά των οριστικών πινάκων που δημοσιεύθηκαν τον Δεκέμβρη του 2003, απειράπησαν από τους αρμόδιους υπαλλήλους να πράξουν τούτο μέχρι την δημοσίευση των τοποθετήσεων, οπότε και, σύμφωνα με τις οδηγίες που ελάμβαναν, θα μπορούσαν να ασκήσουν ενδικοφανή προσφυγή κατά συγκεκριμένης τοποθέτησης ενώπιον των Δευτεροβαθμίων Επιτροπών. Συνεπώς, προκύπτει και μείζον θέμα εσφαλμένης ενημέρωσης των πολιτών που οδήγησε σε απώλεια των δικαιωμάτων τους.

βδ) Μη αναζήτηση ευθυνών υπαλλήλων. Στη συνάντηση εργασίας αναφέρθηκαν περιπτώσεις λαθών στη διαδικασία τοποθετήσεων, που είχαν λίαν επαχθείς συνέπειες για κάποιους προστατευόμενους του νόμου. Αναφέρθηκε χαρακτηριστικά περίπτωση νοσηλεύτριας, που τοποθετήθηκε σε νοσοκομείο της Αχαΐας, υποβλήθηκε σε έξοδα εγκατάστασης στην πόλη όπου τοποθετήθηκε, πλην όμως της ανακοινώθηκε ότι η τοποθέτηση έγινε εσφαλμένα. Παρόλη τη ζημία που προκαλούν τέτοιου είδους σφάλματα σε άτομα ευπαθών ομάδων τόσο σε οικονομικό

<sup>70</sup> Ενδικοφανής προσφυγή υπ' αριθμ. 463/2004.

<sup>71</sup> Σχετικά με την έννοια και τις συνέπειες της σύνθετης διοικητικής ενέργειας βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2002, σελ. 166 -167 και 502 επ.

<sup>72</sup> Βλ. Πρ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή 1997, σελ. 262 επ.



όσο και σε ηθικό επίπεδο, ουδέποτε έγινε προσπάθεια για καταμερισμό και απόδοση ευθυνών<sup>73</sup>.

γ) Η νέα διαδικασία του άρθρου 11 του Ν. 3227/2004. Σημαντικές είναι οι διαφοροποιήσεις στη διαδικασία των υποχρεωτικών προσλήψεων που επήλθαν με την τελευταία αναθεώρηση του νόμου από τον Ν. 3227/2004 και, κυρίως, από το άρθρο 11 αυτού. Η νέα διαδικασία άρχισε μόλις να δοκιμάζεται στην πράξη με τις πρόσφατες προκηρύξεις του 2004 για διορισμούς ή προσλήψεις σε θέσεις του άρθρου 3 (ΚΥΑ 201164/7.12.2004) και για τυφλούς τηλεφωνητές (ΚΥΑ 201080/1.11.2004). Ειδικά σε σχέση με τη νέα διαδικασία, παρατηρούνται τα ακόλουθα:

- Στη συνάντηση εργασίας που έλαβε χώρα στο Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας είχε αναγνωρισθεί η αναγκαιότητα ύπαρξης εναλλακτικών τρόπων δημοσιοποίησης γεγονότων, που σηματοδοτούν την έναρξη προθεσμιών για την ενέργεια πράξεων ή την άσκηση δικαιωμάτων, όπως είναι η χρήση του διαδικτύου και των άλλων μέσων ηλεκτρονικής ενημέρωσης καθώς και η ανάρτηση των πινάκων στα ΚΕΠ. Αναγκαιότητα που επιτείνεται από το γεγονός ότι οι προθεσμίες για την προσκόμιση των δικαιολογητικών και την άσκηση αιτήσεων θεραπείας (15 και 10 ημέρες αντίστοιχα) κρίνονται εξαιρετικά σύντομες.

- Οι ενδιαφερόμενοι να υποβάλουν αίτηση θεραπείας, που δεν εκλήθησαν να υποβάλουν δικαιολογητικά, αναγνωρίζεται ότι δεν μπορούν να αποκλειστούν από το δικαίωμα να υποβάλουν δικαιολογητικά μαζί με την αίτηση θεραπείας, έστω και αν με τον τρόπο αυτό ενδέχεται να ακυρωθεί, εν πολλοίς, η επιδιωκόμενη συντόμευση της διαδικασίας.

- Τέλος, η ΑΣΠΕ έχει την άποψη ότι τα δικαιολογητικά πρέπει να υποβάλλονται μαζί με την αίτηση και να ελέγχονται τη στιγμή της κατάθεσης αυτών, ώστε να αποφεύγεται ο κίνδυνος εκ των υστέρων μηδενισμού των αιτήσεων.

δ) Ζητήματα μοριοδότησης. Η εκπρόσωπος του ΟΑΕΔ πρότεινε να αυξηθούν τα μόρια που αντιστοιχούν στα τυπικά προσόντα των ατόμων με αναπηρία, ως μορφή ηθικής επιβράβευσης αυτών. Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και η πρόταση της ΑΣΠΕ για συνεκτίμηση του βαθμού γνώσης της ξένης γλώσσας κατά τη σχετική μοριοδότηση.

Συνοψίζοντας, προκύπτουν τα ακόλουθα γενικότερα συμπεράσματα :

<sup>73</sup> Βλ. Πρακτικά, παρέμβαση κ. Ηλία Σοφιανού, μέλους δευτεροβάθμιας επιτροπής.



- Ο Ν. 2643/1998 καλύπτει ανομοιογενείς κοινωνικές ομάδες, χωρίς στην πράξη η παρεχόμενη προστασία να καλύπτει τις εξειδικευμένες ανάγκες κάθε μίας από αυτές.
- Ο περιορισμός του κύκλου των προστατευομένων, μέσω θέσπισης προϋποθέσεων υπαγωγής, συνιστά μεν ένα θεμιτό μέτρο, παρουσιάζει όμως εγγενείς αδυναμίες, τις οποίες το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο είτε αγνοεί είτε δεν αντιμετωπίζει ικανοποιητικά (π.χ. προβλήματα που ανακύπτουν κατά τον ορισμό της οικογένειας ή από την προϋπόθεση της ανεργίας).
- Οι τοποθετήσεις στον ιδιωτικό τομέα (θέσεις άρθρου 2) προκαλούν κοινωνικές εντάσεις με άμεσο αντίκτυπο στους προστατευόμενους, ενώ η επιδιωκόμενη προστασία μέσω διορισμών ή προσλήψεων στο δημόσιο τομέα (θέσεις άρθρου 3) πλήττεται από νομοθετικά κενά και δυσλειτουργίες της διοίκησης.
- Η διεκπεραίωση της διαδικασίας επιλογής των τοποθετούμενων παρουσιάζει μεγάλα προβλήματα τόσο στον σχεδιασμό της από τον νομοθέτη όσο και στην υλοποίησή της από τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ.



## Δ. Η Ευρωπαϊκή εμπειρία.

### 1. Οι πολιτικές απασχόλησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Σύμφωνα με τη Eurostat, ως πολιτικές απασχόλησης χαρακτηρίζονται οι δημόσιες παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας, που στοχεύουν στο να επιτύχουν την αποδοτικότερη λειτουργία της καθώς και τη διόρθωση υπαρχουσών ανισοροπιών<sup>74</sup>. Σε γενικές γραμμές αυτές οι πολιτικές διαιρούνται στις ενεργητικές και στις παθητικές.

- Οι *ενεργητικές πολιτικές* στοχεύουν στην ενεργοποίηση των ανθρώπων με τη βελτίωση των *ατομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών* προϋποθέσεων που ενισχύουν την ενσωμάτωσή τους στο εργατικό δυναμικό.

- Οι *παθητικές πολιτικές*, απότοκες μιας άλλης φιλοσοφίας υποστήριξης ευπαθών ομάδων, στοχεύουν, κυρίως, στην αναπλήρωση του εισοδήματός τους, προς τη διασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης. Μέσα προς τον σκοπό αυτό είναι είτε προγράμματα πρόωρης συνταξιοδότησης είτε ενισχύσεις προς άτομα τα οποία είναι ήδη εκτός εργασίας.

Θα πρέπει εξ αρχής να επισημανθεί ότι δεν είναι δυνατόν οι πολιτικές απασχόλησης να ταξινομηθούν ευχερώς στις ανωτέρω δύο κατηγορίες, λόγω της ποικιλίας και του συνδυασμού αυτών.

Το σύστημα των *υποχρεωτικών τοποθετήσεων (quotas)* ειδικότερα απαντάται στον Ευρωπαϊκό χώρο ως μία από τις παλαιότερες πολιτικές ενίσχυσης της απασχόλησης. Το εν λόγω μέτρο μόνον εμμέσως μπορεί να καταταχθεί στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και αυτό εφόσον προτάσσει την ένταξη του μειονεκτούντος ατόμου στην αγορά εργασίας και συνδυάζεται με μέτρα αμιγώς ενεργητικής στόχευσης. Κατ' ακριβολογίαν το μέτρο των υποχρεωτικών τοποθετήσεων, βάσει προβλεπομένων ποσοστώσεων, συνιστά μία *εναλλακτική πολιτική ενίσχυσης της απασχόλησης* δια νομοθετικής επιβολής, όπως π.χ. και η απαγόρευση των διακρίσεων ή η ειδική προστασία κατά των απολύσεων των μειονεκτούντων προσώπων<sup>75</sup>.

Την αποτίμηση της αποτελεσματικότητας των σχετικών προγραμμάτων και γενικότερα, κάθε προσπάθειας ενίσχυσης της απασχόλησης των ευπαθών ομάδων δυσχεραίνει η πανθομολογούμενη έλλειψη, ακόμη και σε διεθνές επίπεδο, αξιόπιστων και εκτεταμένων στατιστικών και μελετών.

<sup>74</sup> Eurostat, European Social Statistics, Labour Market Policy Expenditure and Participants, date 1998, Eurostat, Luxemburg, 2001, σελ. 116 (όπως παραπέμπεται στο Active Labour Market Programmes for People with Disabilities, Facts and Figures on Use and Impact, Micha van Lin, Rienk Prins, Jan de Kok, Zoetermeer, August 2002, σελ. 9).

<sup>75</sup> Active Labour Market Programmes for People with Disabilities, Facts and Figures on Use and Impact, Micha van Lin, Rienk Prins, Jan de Kok, Zoetermeer, August 2002, σελ. 15.



## 2. Οι υποχρεωτικές τοποθετήσεις σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες

Η σύντομη επισκόπηση των ευρωπαϊκών αντίστοιχων συστημάτων ποσοστώσεων θα γίνει με πεδία αναφοράς τους προστατευόμενους από το σύστημα, το ύψος των ποσοστώσεων, τους υπόχρεους να προσλάβουν οργανισμούς, τους εναλλακτικούς τρόπους εκπλήρωσης των υποχρεώσεων που το σύστημα προβλέπει καθώς και τη διασύνδεση του συστήματος με τις λοιπές ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης.

Τα μισά περίπου κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχουν θεσπίσει το σύστημα των ποσοστώσεων. Από τα υπόλοιπα κράτη μέλη, στο Ηνωμένο Βασίλειο το σύστημα έχει εγκαταλειφθεί, σε ορισμένα θεωρείται δευτερεύον σε σχέση με τα άλλα συστήματα διευκόλυνσης πρόσβασης στην απασχόληση (π.χ. Ιταλία, Ισπανία, Βέλγιο), ενώ σε κάποια άλλα η οικεία νομοθεσία εμφανίζει μεγαλύτερη φαντασία στις ρυθμίσεις της σε σχέση με την ελληνική<sup>76</sup>.

### 2.1. Οι προστατευόμενοι του συστήματος αναγκαστικών τοποθετήσεων

Στη διεθνή θεωρία η πολυσχιδής προστασία των ΑμεΑ καταλαμβάνει συντριπτικά μεγαλύτερη έκταση σε σχέση με την προστασία οποιασδήποτε άλλης ευπαθούς ομάδας. Υπάρχει επίσης εκτενής βιβλιογραφία, μεγάλη νομοθετική παραγωγή και καταγεγραμμένη πρακτική αποκλειστικά για τα ΑμεΑ. Παράλληλα, αυτή η κατηγορία προστατεύεται και μέσω άλλων ρυθμίσεων, όπως αυτές που αφορούν την απαγόρευση των διακρίσεων.

Στα περισσότερα κράτη – μέλη, οι προβλέψεις για τις αναγκαστικές τοποθετήσεις δεν καλύπτουν και άλλες ευπαθείς ομάδες πλην των ΑμεΑ. Συχνά μάλιστα, προβλέπεται ιδιαίτερη διαβάθμιση του βαθμού προστασίας εντός του συστήματος με βάση τα ατομικά χαρακτηριστικά του κάθε ΑμεΑ, όπως κυρίως ο βαθμός της αναπηρίας του και σε κάποιες περιπτώσεις το φύλο, η ηλικία, η αιτία της αναπηρίας<sup>77</sup> ή το αν προέρχεται από κάποιο καθεστώς προστατευόμενου εργαστηρίου ή απασχόλησης (*sheltered workshop*).

Είναι προφανές ότι αυτή η επιλογή των αλλοδαπών νομοθετών δικαιολογείται από το ότι η συμπερίληψη στο ίδιο πρόγραμμα και άλλων κατηγοριών προστατευόμενων θα δημιουργούσε από μόνη της περιπλοκές στη λειτουργία του

<sup>76</sup> Active Labour Market Programmes for People with Disabilities, Facts and Figures on Use and Impact, *Micha van Lin, Rienk Prins, Jan de Kok, Zoetermeer, August 2002, σελ. 17.*

<sup>77</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα ο παλαιότερος Ιταλικός Νόμος 482/1968 για τις αναγκαστικές τοποθετήσεις που, να σημειωθεί, προβλέπει προστασία και για τα ορφανά και τις χήρες ΑμεΑ.



συστήματος, καθώς οι προστατευόμενες ομάδες δεν έχουν κατ'ανάγκη κοινά χαρακτηριστικά και ανάγκες. Συνεπώς, τα κριτήρια που προαναφέρθηκαν δεν μπορούν να σταθμιστούν ενιαία για όλες τις προστατευόμενες ομάδες.

Μια άλλη διαφορά από το ελληνικό σύστημα είναι ότι σε μερικές ευρωπαϊκές χώρες ο εργοδότης, αντί της υποχρεωτικής τοποθέτησης ονομαστικά προσδιορισμένου ατόμου, μπορεί να επιλέξει μεταξύ περισσότερων υποψηφίων με ανάλογα προσόντα (προσλήψεις αντί τοποθετήσεων).

## 2.2. Το ύψος ποσοστώσεων

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το ποσοστό υποχρεωτικών τοποθετήσεων, όπου αυτό υπάρχει, κυμαίνεται μεταξύ του 2 έως 7%. Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί ότι υπόχρεες επιχειρήσεις είναι στις περισσότερες περιπτώσεις και αυτές με αριθμό προσωπικού πολύ κατώτερο των 50 ατόμων που προβλέπει ο ελληνικός νόμος, φτάνοντας, σε μερικές περιπτώσεις, τον αριθμό των 15 εργαζομένων.

Σε μερικές χώρες υπάρχουν ειδικές προβλέψεις για τα άτομα με βαριές αναπηρίες, έτσι ώστε η τοποθέτησή τους να υπολογίζεται με μεγαλύτερο συντελεστή στην τελική άθροιση των προσλαμβανομένων για την πλήρωση του προβλεπόμενου ποσοστού (Γερμανία, Γαλλία, Τσεχική Δημοκρατία).

## 2.3. Οι υπόχρεοι οργανισμοί

Όπως αναφέρθηκε ήδη στην παρ. 2.2, σε κάποιες χώρες υπόχρεες επιχειρήσεις είναι και αυτές με προσωπικό πολύ μικρότερο των 50 ατόμων. Στην πλειονότητα των ευρωπαϊκών χωρών με σχετικό σύστημα η υποχρέωση τοποθετήσεων αφορά τόσο τον δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα. Εξαιρέση εν προκειμένω αποτελεί το Βέλγιο και η Ιρλανδία, χώρες στις οποίες υπόχρεο είναι μόνο το δημόσιο. Σε κάποιες χώρες εξαιρούνται συγκεκριμένες υπηρεσίες όπως ο στρατός, η αστυνομία και η πυροσβεστική (Τσεχική Δημοκρατία), και επιπλέον οι επιχειρήσεις ταξιδίων και μεταφορών, οι ΜΚΟ, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις για το μη διοικητικό προσωπικό τους (Ιταλία)<sup>78</sup>.

## 2.4. Εναλλακτική εκπλήρωση των υποχρεώσεων

Σε μερικά κράτη-μέλη η αδυναμία ή η απροθυμία των οργανισμών να προσλάβουν προστατευόμενους υποκαθίσταται από την καταβολή ορισμένων

<sup>78</sup> European Disability Forum: Seminar on Positive Action Measures: Quota and Financial Incentives, Athens 24 & 25 April 2004, σελ. 3.



ποσών σε ειδικό ταμείο, τα έσοδα του οποίου χρησιμοποιούνται αποκλειστικά για την χρηματοδότηση πολιτικών υπέρ των ΑμεΑ<sup>79</sup>. Κάτι τέτοιο συνιστά εναλλακτική εκπλήρωση, η οποία διευκολύνει τις επιχειρήσεις σε οριακές περιπτώσεις. Ωστόσο, δεν προβλέπεται ανάλογη καταβολή, όταν ο υπόχρεος είναι ο δημόσιος τομέας<sup>80</sup>. Σε κάθε περίπτωση, μια τέτοια εκπλήρωση δεν καταλαμβάνει το σύνολο της υποχρεωτικής ποσόστωσης και αποτελεί εξαίρεση στον κανόνα της υποχρεωτικής πρόσληψης.

Άλλο είδος εναλλακτικής εκπλήρωσης (βλ. Γαλλία) αποτελεί η απόδοση έργου μέσω υπερβολαβίας σε προστατευόμενα εργαστήρια καθώς και οι ετήσιες ή πολυετείς συμβάσεις εργασίας με μια εταιρεία, που εγκρίνονται από το αρμόδιο στη χώρα Υπουργείο Εργασίας και Αλληλεγγύης<sup>81</sup>.

## 2.5. Η λειτουργική διασύνδεση με λοιπές πολιτικές - Αποφυγή αντικινήτρων

Η τάση προς ενεργητικά μέτρα απασχόλησης που ενισχύουν τους ανάπηρους στο να αναζητήσουν εργασία μέσα στις ανταγωνιστικές συνθήκες της αγοράς εργασίας και όχι να δέχονται παθητικές ενισχύσεις του εισοδήματός τους, επηρεάζει και το σύστημα των υποχρεωτικών τοποθετήσεων. Η προσέγγιση αυτή αποβλέπει στη μείωση της οικονομικής και διανοητικής εξάρτησης για τα άτομα με αναπηρίες και του βαρύτερου οικονομικού κόστους για τα συστήματα προνοίας.

Στο πνεύμα αυτό συχνά προβλέπεται η σταδιακή μόνο μείωση των προνοιακών βοηθημάτων, σε άμεση συνάρτηση με την κατάληψη θέσεως εργασίας από το προστατευόμενο πρόσωπο που επιτυγχάνεται μέσω σχετικών προγραμμάτων ή και η διά βίου διατήρηση κάποιων από τα βοηθήματα αυτά και μετά την εύρεση εργασίας. Στην τελευταία περίπτωση πρόκειται ιδίως για βοηθήματα, τα οποία δεν συνδέονται άμεσα με την εργασία (π.χ. μεταφορικά έξοδα ή έξοδα για φάρμακα<sup>82</sup>). Επίσης, σε κάποιες περιπτώσεις προβλέπεται η μείωση των προνοιακών επιδομάτων σε περίπτωση αναιτιολόγητης άρνησης για συμμετοχή σε ενεργητικά προγράμματα κατάρτισης, διασυνδεδεμένα με το σύστημα υποχρεωτικών τοποθετήσεων. Είναι διαπιστωμένο ότι η διασύνδεση με τις ενεργητικές πολιτικές γίνεται πιο λειτουργική, στον βαθμό που οι τοποθετούμενοι εισάγονται στο σύστημα

<sup>79</sup> Βλ. Active Labour Market Programmes for People with Disabilities, Country Profile: France, Prepared by Paul Descolonges, Quatenaire, Zoetermeer, July 2002, EIM Business & Policy Research, σελ. 6.

<sup>80</sup> Βλ. Borgetto Michel, Lafore Robert, Droit de l'aide et de l'action sociales, Montchrestien, 4<sup>ème</sup> édition, Paris 2002, σελ. 348-351.

<sup>81</sup> Βλ. Active Labour Market, France, σελ. 6.

<sup>82</sup> Βλ. σχετικά την προσέγγιση του Ο.Ο.Σ.Α. στο Transforming disability into ability, Dissemination Conference, 6/7 March 2003, UNOV-VIC Vienna, Theme 1, OECD Policy Conclusions.





των αναγκαστικών τοποθετήσεων έπειτα από κατάλληλη για την προτεινόμενη θέση εκπαίδευσή τους ή και εξατομικευμένη προετοιμασία τους, που συνοδεύεται από παρακολούθηση της προσαρμογής τους και αφού καταλάβουν συγκεκριμένη θέση εργασίας.

Άλλη πρακτική ενίσχυσης του συστήματος, η οποία έχει εφαρμοσθεί με επιτυχία, είναι η απονομή στις επιχειρήσεις επιπλέον ενίσχυσης, στην περίπτωση που προβαίνουν σε τοποθετήσεις που υπερβαίνουν την υποχρεωτική τους ποσόστωση<sup>83</sup>.

Γενικά, φαίνεται ότι τα διάφορα ευρωπαϊκά συστήματα είναι δομημένα κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να μη θέτουν τον προστατευόμενο στον πειρασμό να μείνει ανενεργά προσκολλημένος στην κατάστασή του λόγω της απόλαυσης ή του φόβου απώλειας κάποιων προνοιακών βοηθημάτων (*benefit trap*). Με την προσέγγιση αυτή, δηλαδή, αποφεύγεται η εν τοις πράγμασι «ποινικοποίηση» της ανάληψης εργασίας<sup>84</sup>.

Επίσης, κατά περίπτωση, το σύστημα των ποσοτώσεων ενισχύεται και από πρόσθετα μέτρα που αποσκοπούν να αυξήσουν τη συνεργασία των επιχειρήσεων, όπως επιδοτήσεις κατά θέση εργασίας, έκπτωση φόρου ή ενίσχυση σε ό,τι αφορά τις ασφαλιστικές εισφορές<sup>85</sup>.

#### Συμπέρασμα

Μετά την ενδεικτική αυτή επισκόπηση κάποιων γενικών χαρακτηριστικών της ευρωπαϊκής εμπειρίας επί αναλόγων συστημάτων υποχρεωτικών τοποθετήσεων, θα μπορούσαμε να συνοψίσουμε ως εξής: Το συγκεκριμένο μέτρο εμφανίζει σημαντική και αναμενόμενη ποικιλομορφία στις προβλέψεις του από χώρα σε χώρα. Σημαντικές διαφορές από την ελληνική περίπτωση είναι ότι : η προστασία μέσω του συστήματος αφορά κυρίως τα ΑμεΑ, το φάσμα υπόχρεων επιχειρήσεων είναι ευρύτερο, υπάρχει δυνατότητα εναλλακτικής εκπλήρωσης και επιλογής της επιχείρησης από ομάδα υποψηφίων. Ωστόσο, το σημείο στο οποίο παρατηρείται η σπουδαιότερη διαφοροποίηση από την ελληνική προσέγγιση, είναι αυτό του δημιουργικού και λειτουργικού συνδυασμού του μέτρου με πλήθος άλλων πολιτικών ενεργητικής και παθητικής στόχευσης.

<sup>83</sup> Βλ. Αυστρία «Quota surplus bonus» σε - Active Labour Market Programmes for People with Disabilities, Country Profile: Austria, Prepared by Dr Lorenz Lassnigg and Dr Elisabeth Scheibelhofer, Research Group EQUI, Institute for Advanced Studies, Vienna, Zoetermeer, July 2002, EIM Business & Policy Research, σελ. 15.

<sup>84</sup> Οπ.π, disability into ability, Theme 4, OECD Policy Conclusions, επίσης Disability and social exclusion in the European Union, Time for change, tools for change, Final Study Report, Under the auspices of the European Disability Forum, σελ. 66.

<sup>85</sup> Active Labour Market Programmes for People with Disabilities, Facts and Figures on Use and Impact, August 2002, επίσημο αντίτυπο σελ. 23.



## **E. Η αξιολόγηση του Ν.2643/1998**

### **1. Σε σχέση με την ευρωπαϊκή εμπειρία**

Το παρόν κεφάλαιο είναι αφιερωμένο σε μια γενική αξιολόγηση του ελληνικού συστήματος υποχρεωτικών τοποθετήσεων ως προς τις κατευθύνσεις και τη φιλοσοφία του. Απαραίτητο προαπαιτούμενο, άρα και τμήμα αυτής της αξιολόγησης, θα αποτελέσει η ανάλυση αυτού του συστήματος σε σχέση με τη διαχρονική διεθνή προβληματική για το ίδιο θέμα καθώς και με την παράλληλη εφαρμογή της αρχής της μη διάκρισης, η οποία, κατ' επίτευση των σχετικών κοινοτικών οδηγιών, πολύ πρόσφατα εισήχθη με λεπτομερείς προβλέψεις για την εφαρμογή του στην ελληνική έννομη τάξη.

Το περιεχόμενο του συγκεκριμένου κεφαλαίου ενέχει κάποια ιδιαιτερότητα για το Συνήγορο του Πολίτη, στο βαθμό που καλείται να αξιολογήσει νομοθεσία, η οποία αφορά σχέσεις υποχρεώσεων και δικαιωμάτων μεταξύ του κράτους ως κανονιστικού ρυθμιστή και εργοδότη, των ιδιωτών εργοδοτών και των προστατευόμενων ομάδων και δη των τελευταίων ως ιδιωτών στη μεταξύ τους συνάφεια. Με άλλα λόγια η Αρχή καλείται να εκφέρει την άποψή της επί ενός πλέγματος σχέσεων, μερικές από τις οποίες δεν εντάσσονται στο κύριο πεδίο της διαμεσολαβητικής και ελεγκτικής της δράσης, που είναι οι πράξεις ή οι παραλείψεις της διοίκησης.

Κατ' αρχάς οφείλουμε να τονίσουμε ότι οι προσανατολισμοί και η φιλοσοφία των διαφορετικών μέτρων ενίσχυσης της απασχόλησης ευπαθών ομάδων, που υιοθετήθηκαν σε διάφορες χώρες και χρόνους, δεν είναι άμοιρη των διαδοχικών θεωρητικών μοντέλων κοινωνικής ένταξης των μειονεκτούντων ατόμων. Το ίδιο ισχύει και για τις υποχρεωτικές τοποθετήσεις, ως ένα από τα μέτρα αυτά.

Τα μοντέλα αυτά εν ολίγοις συγκεφαλαιώνονται χρονολογικά στα ακόλουθα:

Το «ιατρικό μοντέλο», κατά το οποίο το πρόβλημα της αναπηρίας θεωρήθηκε μονοσήμαντα ως μία επιβαρυντική απόκλιση από τη φυσιολογικότητα. Απάντηση σε αυτή την απόκλιση ήταν η προσπάθεια ιατρικής αποκατάστασης του μειονεκτούντος ατόμου, ώστε να μπορεί αυτό να λειτουργήσει όσον το δυνατόν πιο εναρμονισμένα με το αποδεκτό κοινωνικό πρότυπο λειτουργικότητας. Σε δεύτερο, συμπληρωματικό επίπεδο, προτάχθηκε η οικονομική ενίσχυση των μειονεκτούντων ατόμων προς την κατοχύρωση ενός ελαχίστου εισοδήματος και η παροχή υπηρεσιών είτε μέσω της ιδιωτικής φιλανθρωπίας είτε μέσω της κρατικής πρόνοιας (φιλανθρωπική ή προνοιακή προσέγγιση). Ωστόσο, και οι δύο αυτές μορφές πρόνοιας εφαρμόζονταν σε ένα περιβάλλον εκτός του κυρίου σώματος της κοινωνίας, γεγονός που κατέληγε, ως ένα βαθμό, σε κοινωνικό αποκλεισμό.



Σήμερα μπορούμε να μιλάμε πια για το «κοινωνικό μοντέλο». Αυτό προτάσσει μια ανθρωποκεντρική προσέγγιση, κατά την οποία η ανθρώπινη διαφορά αντιμετωπίζεται ως ένα φαινόμενο φυσικό και δυνάμει επωφελές για την ανθρώπινη κοινωνία. Σύμφωνα με αυτή τη θεώρηση, οι περιορισμοί που βιώνουν τα ΑμεΑ δεν συναρτώνται πια τόσο με τις αναπηρίες τους όσο με την απροθυμία ή αδυναμία της κοινωνίας να παρέχει ισότητα ευκαιριών σε όλους τους πολίτες, ανεξαρτήτως των ιδιοτήτων αυτών. Απότοκη αυτής της προσέγγισης είναι η πρόταξη του *νομικού δικαιώματος* έναντι της πρόνοιας, των *προσαρμογών της κοινωνίας* έναντι της προσαρμογής του ατόμου προς ένα συλλογικά προταχθέν πρότυπο, εν τέλει της *συμμετοχής* έναντι του αποκλεισμού<sup>86</sup>. Κρίσιμη παράμετρος του ανθρωποκεντρικού μοντέλου είναι η εισαγωγή, στην έννομη τάξη, εξειδικευμένων νομοθετημάτων, ιδιαίτερα αυτών κατά των διακρίσεων, με ρυθμίσεις άμεσης και εξαναγκαστής εφαρμογής.

Στο μεταίχμιο μεταξύ του προνοιακού και του κοινωνικού μοντέλου φαίνεται να βρίσκεται τόσο ιστορικά όσο και πρακτικά το σύστημα των υποχρεωτικών τοποθετήσεων βάσει ποσοστώσεων, ιδιαίτερα υπό την απλή μορφή με την οποία εισήχθη στη χώρα μας. Υπό το φως αυτής ακριβώς της διττής φύσης και λειτουργίας του, φυσικό ήταν το σύστημα αυτό να δεχθεί σχετικούς επαίνους αλλά και κριτική<sup>87</sup>.

Απ' τη μεριά των υποστηρικτών του υποστηρίχθηκε ότι το σύστημα δημιουργεί θέσεις απασχόλησης είτε άμεσα είτε έμμεσα (μέσω απ' ευθείας συμβάσεων εργασίας ή συμβάσεων με προστατευμένα εργαστήρια όπου αυτά υπάρχουν), ευαισθητοποιεί την κοινή γνώμη και τις επιχειρήσεις - υπόχρεες ή μη - σχετικά με το πρόβλημα, προσφέρει τεχνογνωσία μέσω της εξαγωγής ποιοτικών και ποσοτικών δεδομένων από την παρακολούθηση της εφαρμογής του, κινεί εμμέσως τα προγράμματα κατάρτισης μέσω της διασύνδεσής τους με αυτό ή με τη συγκέντρωση χρημάτων, που καταβάλουν σε σχετικό ταμείο επιχειρήσεις μη δυνάμενες να εκπληρώσουν πλήρως τις απορρέουσες από αυτό υποχρεώσεις τους.

Από την άλλη μεριά, οι πολέμιοι του συστήματος θεωρούν ότι αυτό είναι αντίθετο στην αρχή της μη διάκρισης, καθώς στιγματίζει τους συμμετέχοντες σ' αυτό· υποστηρίζουν επίσης ότι η υποχρεωτικότητα των ποσοστώσεων δεν ευνοεί την ομαλή ενσωμάτωση των εργαζομένων στην αγορά εργασίας, επισημαίνοντας

<sup>86</sup> Βλ. σχετικά *Mainstreaming Disability within EU Employment and Social Policy*, A DG V services working paper, σελ. 6-7.

<sup>87</sup> Για μια σύντομη καταγραφή των υπέρ και των κατά του συστήματος βλ. Council of Europe, *Employment Strategies to promote equal opportunities for persons with disabilities on the labour market.*, σελ. 16-17.



παράλληλα ότι είναι αμφίβολη η συμβατότητα του μέτρου με την οικονομία της αγοράς.

Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και από τους υπέρμαχους του συστήματος, γίνεται δεκτό ότι, επειδή οι ποσοστώσεις από μόνες τους δεν επαρκούν για την ουσιαστική ενίσχυση της απασχόλησης μελών ευπαθών ομάδων, αυτές θα πρέπει να συνδυάζονται με άλλα μέτρα.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα εξ αρχής υιοθέτησης του ανθρωποκεντρικού μοντέλου, χωρίς ενδιάμεση υιοθέτηση του συστήματος των υποχρεωτικών τοποθετήσεων ήταν κυρίως οι Σκανδιναβικές χώρες. Εκεί το μέτρο των υποχρεωτικών τοποθετήσεων δεν εφαρμόσθηκε ποτέ, ως ασυμβίβαστο με τις διατάξεις για την ίση μεταχείριση<sup>88</sup>, καθώς κρίθηκε ότι με τον τονισμό της αναπηρίας τους τα ΑμεΑ απομονώνονται και στιγματίζονται. Στις χώρες αυτές θεωρήθηκε ότι δεν υπάρχει ανθρώπινη ιδιαιτερότητα και δυσλειτουργία αυτή καθ' εαυτήν, αλλά έλλειψη κατάλληλης κατάρτισης και σύζευξης του ΑμεΑ με την αγορά εργασίας καθώς και προβληματικό περιβάλλον, που χρειάζεται εύλογες προσαρμογές. Συνεπώς, ως κρίσιμο γεγονός για την ενσωμάτωση των ΑμεΑ θεωρήθηκε η απασχόλησή τους (work principle)<sup>89</sup>.

Στις υπό συζήτηση χώρες προκρίθηκαν κυρίως οι αμιγείς ενεργητικές πολιτικές, διότι αυτές προσεγγίζουν την ευπαθή ομάδα και ιδιαίτερα τα ΑμεΑ ως πολίτες-φορείς ίσων δικαιωμάτων με όλους τους άλλους, με έμφαση στις μοναδικές ικανότητες καθενός και στην προστιθέμενη αξία που προσφέρει η πλήρης ενσωμάτωσή τους σε κάθε πτυχή του κοινωνικού βίου. Μάλιστα, ένα πρόσφατο χαρακτηριστικό στοιχείο αυτής της τάσης είναι ο προσανατολισμός στη σταδιακή συμμετοχή των ΑμεΑ, όχι σε ενεργητικά προγράμματα ειδικά στοχευμένα για αυτά, αλλά στα ανάλογα προγράμματα που εκπονούνται για το σύνολο του πληθυσμού, με κάποιες εύλογες προσαρμογές, όπου αυτό είναι απαραίτητο.

Το σύστημα των υποχρεωτικών τοποθετήσεων στηρίζεται στη λήψη θετικών μέτρων για την ενίσχυση της απασχόλησης των συγκεκριμένων ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, προκειμένου να διευκολυνθεί η κοινωνική ένταξή τους. Ωστόσο, παρατηρείται ότι η διοίκηση κατά την εφαρμογή του Ν. 2643/98 αποφεύγει να

<sup>88</sup> Active Labour Market Programmes for People with Disabilities, Facts and Figures on Use and Impact, Micha van Lin, Rienk Prins, Jan de Kok, Zoetermeer, August 2002, σελ. 17.

<sup>89</sup> Active Labour Market Programmes for People with Disabilities, Country Profile: Sweden, Prepared by Eskil Wadensjo, Swedish Institute for Social Research, Zoetermeer, July 2002, EIM Business & Policy Research, όπως και Active Labour Market Programmes for People with Disabilities, Country Profile: Denmark, Prepared by Jan Hogelund and Jane Greve Pedersen, Zoetermeer, July 2002, EIM Business & Policy Research.



αναπτύξει παράλληλες με το σύστημα των ποσοτώσεων, διασυνδεδεμένες δράσεις ποικίλου περιεχομένου (π.χ. κατάρτισης, ενίσχυσης κ.ά.).

Ακόμα και υπό τη νεότερη εκδοχή της σχετικής νομοθεσίας (Ν. 2643/1998), με την οποία εισήχθησαν κάποια αντικειμενικά κριτήρια κατάταξης των προς τοποθέτηση ατόμων, παραμένει το πρόβλημα της μη λειτουργικής αξιοποίησης των προσόντων των προστατευομένων στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης παρέμβασης. Μια τέτοια παρέμβαση θα συμπεριλάμβανε την προετοιμασία-κατάρτιση τού κάθε υποψηφίου προς τοποθέτηση με κατάλληλα εκπαιδευτικά προγράμματα καθώς και την επιβοηθητική παρακολούθηση και ενίσχυση της μετέπειτα ενσωμάτωσης του προστατευομένου στον προτεινόμενο εργασιακό χώρο. Από το ισχύον σύστημα απουσιάζει η προσπάθεια ζωντανής και οργανικής διασύνδεσης του προστατευομένου με την εργασία, όπως αυτή καταγράφεται στην ευρωπαϊκή εμπειρία. Με άλλα λόγια, στην Ελλάδα δεν παρατηρείται συνδυασμός του συστήματος των ποσοτώσεων του Ν. 2643/1998 με προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ΑμεΑ, που θα έχουν τακτικότητα στους κύκλους-χρόνους εφαρμογής κατά το δυνατόν παράλληλη με αυτή των εκάστοτε προκηρύξεων. Χαρακτηριστικό ως προς αυτό είναι ότι η Ελλάδα διαθέτει, σε σχέση με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, πολύ μικρές χρηματοδοτήσεις για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης<sup>90</sup>. Ακόμα και εκεί όπου υπάρχουν σχετικά προγράμματα, απουσιάζει ο κατάλληλος συντονισμός τους με το σύστημα των ποσοτώσεων, ώστε αυτά να δρουν συμπληρωματικά ή τουλάχιστον να μην αλληλοαναιρούνται<sup>91</sup>. Ένα μικρό βήμα προς αυτή την κατεύθυνση, το οποίο εξ αντιδιαστολής επιβεβαιώνει ιδιαίτερα την απουσία συντονισμού των δύο ειδών δράσεων που επισημαίνουμε, είναι η πρόβλεψη της παραγράφου 1 του άρθρου 11 του Ν. 3227/2004<sup>92</sup>. Με αυτό, γίνεται τελικά δεκτή η συμπερίληψη στους τοποθετηθέντες βάσει του Ν. 2643/1998 όσων ήδη εργάζονται σε υπόχρεες επιχειρήσεις κατ' εφαρμογήν προγραμμάτων του ΟΑΕΔ. Ωστόσο, παρά τη θετική συνεισφορά της διάταξης, φαίνεται ότι δεν έχουμε να κάνουμε με μία εξ αρχής προγραμματική θέση του νομοθέτη υπέρ του συνδυασμού

<sup>90</sup> Βλ. τον σχετικό πίνακα Active Labour Market Programmes for People with Disabilities, Facts and Figures on Use and Impact, *Micha van Lin, Rienk Prins, Jan de Kok, Zoetermeer, August 2002, σελ. 20 και σχετικά σε Active Labour Market Programmes for People with Disabilities, Country Profile: Greece σελ. 26.*

<sup>91</sup> Βλ. το από 20.1.2004 Πόρισμα του ΣτΠ με τίτλο «Δικαίωμα συμμετοχής σε προκηρύξεις του Ν. 2643/1998 ΑμεΑ που ακολουθούν επιδοτούμενα προγράμματα απασχόλησης».

<sup>92</sup> «Τα Άτομα με Αναπηρίες που απασχολούνται κατά τη δημοσίευση του παρόντος και εφεξής σε επιχειρήσεις ή εκμεταλλεύσεις ή φορείς της παραγρ. 8 του άρθρου 2 του Ν. 2643/1998, κατ' εφαρμογή του προγράμματος επιχορήγησης από τον ΟΑΕΔ Νέων Θέσεων Εργασίας Ατόμων με Αναπηρίες, τα οποία ο εργοδότης τους επιθυμεί να συνεχίσει να απασχολεί και μετά την ολοκλήρωση του προγράμματος, θεωρείται, ως προς όλες τις συνέπειες, ότι τοποθετήθηκαν δυνάμει του Ν. 2643/1998».



και της συμπληρωματικότητας των δύο προσεγγίσεων, αλλά για μία εκ των υστέρων διευθέτηση.

Το γεγονός αυτό της έλλειψης διασύνδεσης της προετοιμασίας των υποψηφίων προς τοποθέτηση με τη διαδικασία των τοποθετήσεων συνετέλεσε, σε μεγάλο βαθμό, στην απουσία αφομοίωσης και αποδοχής του νομοθετήματος από τους εργοδότες, παρά την κατ' αρχήν αποδοχή της αναγκαιότητάς του.

## 2. Σε σχέση με τις Οδηγίες κατά των διακρίσεων

Στην ενίσχυση των δικαιωμάτων της κατάστασης των μειονεκτούντων ατόμων συμβάλλουν οι Οδηγίες της Ε.Ε. περί απαγόρευσης των διακρίσεων που ήδη έχουν ενσωματωθεί στην ελληνική έννομη τάξη<sup>93</sup>. Μάλιστα, θεωρείται ότι η νομοθεσία κατά των διακρίσεων σταδιακά θα οδηγήσει στην κατάργηση των ποσοστώσεων υπέρ των μειονεκτούντων ατόμων κατά την πρόσβαση στην απασχόληση<sup>94</sup>.

Ενώ δηλαδή το σύστημα των ποσοστώσεων χορηγεί ένα ιδιότυπο δικαίωμα σε μία ομάδα ατόμων, το οποίο εξατομικεύεται μέσω μιας διαδικασίας τοποθετήσεων, με τη νομοθεσία κατά των διακρίσεων εισάγεται στην έννομη τάξη ένα νομικά αγώγιμο δικαίωμα υπέρ εξατομικευμένου προσώπου-φορέα<sup>95</sup>. Συνεπώς, υπάρχει η πιθανότητα ένας εργοδότης να έρθει αντιμέτωπος με τη νομοθεσία κατά των διακρίσεων σχετικά με κάποιο προστατευόμενο άτομο, έστω και αν ο συγκεκριμένος εργοδότης δεν έχει παραβεί τις υποχρεώσεις του σύμφωνα με το σύστημα των ποσοστώσεων.

Η προσέγγιση αυτή διαθέτει αδιαμφισβήτητα θετικά στοιχεία, καθώς αναφέρεται τόσο στις άμεσες όσο και στις έμμεσες διακρίσεις καθώς και στις αναγκαίες εύλογες προσαρμογές.

Επιπλέον, η αρχή της μη διάκρισης λειτουργεί ως ασπίδα προστασίας, κυρίως για τα μειονεκτούντα άτομα που ήδη εργάζονται ή έχουν υψηλά προσόντα, άρα και υψηλές πιθανότητες εργασιακής αποκατάστασης· όχι όμως για τα άτομα που επιχειρούν την είσοδό τους στην αγορά εργασίας με στοιχειώδη προσόντα ή με υψηλό βαθμό αναπηρίας – που αποτελούν και την πλειονότητα μεταξύ των ΑμεΑ. Το γεγονός αυτό, όπως έχει ήδη αναφερθεί, αποτελεί μειονέκτημα<sup>96</sup>, καθώς δεν

<sup>93</sup> Βλ. σχετική μνεία στο κεφάλαιο Β' παραγρ. 2, Το Ευρωπαϊκό-Κοινοτικό Δίκαιο.

<sup>95</sup> European Disability Forum: Seminar on Positive Action Measures: Quota and Financial Incentives, Athens 24 & 25 April 2004, σελ. 2.

<sup>96</sup> Active Labour Market Programmes for People with Disabilities, Country Profile: United Kingdom, Prepared by Nigel Meager, Institute for Employment Studies (IES), Zoetermeer, July 2002, EIM Business & Policy Research, σελ. 10-11.



βοηθά αποτελεσματικά τον προστατευόμενο να διαβεί το κρίσιμο κατώφλι προς την εργασιακή αποκατάσταση.

Στο σημείο αυτό εντοπίζεται ένα κοινό μειονέκτημα της νομοθεσίας περί μη διάκρισης με τη νομοθεσία περί αναγκαστικών τοποθετήσεων, όπως αυτή εφαρμόζεται στην Ελλάδα. Ειδικότερα, στην Ελλάδα δεν συνδέεται η πρόσβαση στην απασχόληση των μειονεκτούντων ατόμων με την εκπαίδευση και εξειδίκευσή τους, ώστε να εντάσσονται πραγματικά στον χώρο εργασίας. Ως προς την αρχή της μη διάκρισης τούτο συνδέεται με τον σκοπό της που περιορίζεται στην απόκρουση κάθε διάκρισης και στην ενίσχυση των εύλογων προσαρμογών. Ως προς το σύστημα των ποσοτώσεων, ωστόσο, η μη στενή διασύνδεση με την κατάρτιση είναι μια συνειδητή αμέλεια ή επιλογή.

Συνεπώς, τα δύο συστήματα, αν και εμπνέονται από διαφορετική λογική, δεν είναι ασύμβατα μεταξύ τους, αλλά μπορούν να λειτουργήσουν συμπληρωματικά, δεδομένου μάλιστα ότι στην Οδηγία κατά των διακρίσεων υπάρχει ρητή πρόβλεψη, η οποία επιτρέπει τη θετική δράση υπέρ προσώπων χρηζόντων προστασίας. Και οι δύο προσεγγίσεις, μολονότι δεν είναι ενεργητικού προσανατολισμού με την κλασική έννοια των ενεργητικών πολιτικών που αναφέρθηκαν στην παράγραφο Δ.1, μπορούν με κατάλληλες, πρόσθετες ρυθμίσεις και συνδυασμό των νομικών τους οπλοστασίων να συμβάλουν ουσιαστικά στην ανατροπή των δυσμενών, για τις ευπαθείς ομάδες, συνεπειών, που πηγάζουν είτε από τις ιδιαιτερότητες και την έλλειψη κατάρτισης των μελών τους είτε από δυσμενείς κοινωνικούς παράγοντες.

Από τα προεκτεθέντα συνάγεται ότι το ελληνικό σύστημα είναι αποσπασματικό στις προβλέψεις του, καθώς δεν προνοεί για την εξατομικευμένη προσωπική υποστήριξη των προστατευομένων ομάδων μέσω εκπαιδευτικών διαδικασιών και δράσεων, που δημιουργούν άτομα προετοιμασμένα εν όψει της διαδικασίας ενσωμάτωσής τους στην αγορά εργασίας. Επίσης, το σύστημα αποδεικνύεται δύσκαμπτο στα μέσα και την εφαρμογή του, καθώς δεν διαθέτει επαρκές, σε αριθμό και εξειδίκευση, προσωπικό και τεχνολογία για τη διοικητική του υποστήριξη. Τέλος, είναι μηχανιστικό στην προσέγγισή του, καθώς, κατανέμει αδιαμεσολάβητα θέσεις εργασίας, αγνοώντας την ανάγκη να ενισχυθεί η δεκτικότητα των εργοδοτών προς το σύστημα.

Αντιθέτως, το σύγχρονο μοντέλο είναι ολιστικό, καθώς συνδυάζει μια σειρά καταλλήλως συντονισμένων μέτρων, που στοχεύουν στον προστατευόμενο, στον εργοδότη, στο εργασιακό και ευρύτερο περιβάλλον, ώστε να δημιουργηθεί ένα



πλέγμα ουσιαστικής προστασίας<sup>97</sup> σε όρους πραγματικής κοινωνικής συνοχής και αλληλεγγύης. Μια τέτοια ολιστικότητα<sup>98</sup>, που εισηγείται ότι η προτεραιότητα προστασίας των ευπαθών ομάδων - και συνακόλουθα η εργασιακή τους ενσωμάτωση - θα πρέπει να διατρέχει οριζοντίως το σύνολο της πολιτικής και διοικητικής δράσης (*mainstreaming*<sup>99</sup>), είναι αυτό που απουσιάζει εμφανώς από το ελληνικό σύστημα υποχρεωτικών τοποθετήσεων.

## ΣΤ. Συμπεράσματα – Προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη

Όπως τονίστηκε ήδη στην Εισαγωγή (ανωτ. υπό Α΄, η παρούσα Ειδική Έκθεση εξετάζει τη διαδικασία των υποχρεωτικών τοποθετήσεων με βάση τον Ν. 2643/1998, αποσκοπώντας στη διατύπωση οργανωτικών και λειτουργικών προτάσεων, με στόχο να εξαλειφθούν κάποια φαινόμενα κακοδιοίκησης και αναποτελεσματικότητας. Οι προτάσεις αυτές οφείλουν να κινούνται στον άξονα της ουδετερότητας ως προς το εύρος της παρεχόμενης προστασίας και της δημοσιονομικής επιβάρυνσης, να συνάδουν με το υπάρχον υπερνομοθετικό πλαίσιο (ανωτ. υπό Β΄), να προκύπτουν από την ανάλυση των προβλημάτων που αναφέρονται κατά την εφαρμογή του σχετικού νομοθετικού πλαισίου (ανωτ. υπό Γ΄) και να λαμβάνουν υπόψη τις εμπειρίες άλλων κρατών που εφαρμόζουν παρόμοια συστήματα (ανωτ. υπό Δ΄ και Ε΄). Η ανά χείρας Έκθεση οφείλει επίσης να παρουσιάσει τις θέσεις των ενδιαφερομένων κοινωνικών ομάδων σχετικά με την εφαρμογή του συστήματος των υποχρεωτικών τοποθετήσεων και με τη φυσιογνωμία αυτού, απέχοντας εν τούτοις από το να εκφέρει γνώμη σε σχέση με αυτές στο μέτρο που η κρίση προσλαμβάνει χαρακτηριστικά πολιτικών επιλογών. Αισιοδοξία πάντως προκαλεί η αναγνώριση από όλες τις ενδιαφερόμενες πλευρές της αναγκαιότητας για συνεχή και ειλικρινή διάλογο μεταξύ τους.

Με αυτά τα δεδομένα και με σημείο εκκίνησης τη μη αμφισβήτηση επί της αρχής του συστήματος των υποχρεωτικών τοποθετήσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη κατανέμει σε κατηγορίες τις προτάσεις του με βάση τους εξής κύριους στόχους:

<sup>97</sup> Disability and Social Exclusion in the European Union, Time for change, tools to change, Final study report, σελ. 65.

<sup>98</sup> Βλ. το σκοπό της υπό διαπραγμάτευση Συνθήκης των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα των Ανθρώπων με αναπηρία: «*a comprehensive and integral international convention to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities, based on the holistic approach in the work done in the fields of social development, human rights and non-discrimination...*»

<sup>99</sup> Βλ. σχετικά, Mainstreaming disability within EU Employment and Social Policy, A DG V services working paper.





1. Την ταχύτερη διεκπεραίωση της διαδικασίας των υποχρεωτικών τοποθετήσεων και ταυτόχρονα τη διασφάλιση της διαφάνειας και της αξιοπιστίας του συστήματος (κατωτ. υπό 1).

2. Την παροχή εξειδικευμένης προστασίας σε συνάρτηση με τις ιδιαιτερότητες που κάθε καλυπτόμενη από τον Ν. 2643/1998 κοινωνική ομάδα παρουσιάζει και με τις ατομικές ανάγκες κάθε προστατευόμενου προσώπου (κατωτ. υπό 2).

3. Τη μέγιστη δυνατή αποδοχή του συστήματος των υποχρεωτικών τοποθετήσεων από τις υπόχρεες επιχειρήσεις (κατωτ. υπό 3).

Η εξυπηρέτηση των στόχων αυτών είναι περίπλοκη διαδικασία και απαιτεί τη λήψη μέτρων σε επίπεδο διοικητικής πρακτικής αλλά και νομοθετικών παρεμβάσεων.

Ειδικότερα ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

**1. Σε σχέση με τη διαδικασία τοποθετήσεων:**

- Ενημέρωση και ενδυνάμωση του προσωπικού των Περιφερειακών Διευθύνσεων του ΟΑΕΔ καθώς και των άλλων υπηρεσιών εμπλέκονται στη λειτουργία του συστήματος των υποχρεωτικών τοποθετήσεων (π.χ. Επιθεωρήσεις Εργασίας, Υγειονομικές Επιτροπές).
- Ενδελεχή έλεγχο των αιτήσεων κατά τη στιγμή της υποβολής αυτών.
- Στενότερη διασύνδεση ή και ενσωμάτωση της διαδικασίας διορισμών / προσλήψεων του άρθρου 3 στη διαδικασία που εφαρμόζεται στις λοιπές προσλήψεις στο Δημόσιο, όπως αυτή κατά βάση προβλέπεται από τον Ν. 2190/1994 και διεκπεραιώνεται από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ).
- Διευκόλυνση της ενημέρωσης των ενδιαφερομένων ως προς τα τυπικά προσόντα που απαιτούνται για τις θέσεις του δημόσιου τομέα. Η πληρέστερη ενημέρωση θα μπορούσε να επιτευχθεί με ανάρτηση των σχετικών ΦΕΚ στα γραφεία του ΟΑΕΔ ή προσάρτησή τους στην προκήρυξη.
- Ενεργό συμμετοχή των φορέων που εκπροσωπούν τις εμπλεκόμενες κοινωνικές ομάδες στη διαδικασία ενημέρωσης των ενδιαφερομένων.



- Διεξαγωγή της διαδικασίας κατά τρόπο φιλικό στα προστατευόμενα άτομα και μέσω του σεβασμού των αρχών της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, της διαφάνειας και της χρηστής διοίκησης.
- Δημιουργία βάσης δεδομένων, που να περιέχει τα στοιχεία όσων έκαναν στο παρελθόν χρήση του δικαιώματος για υποχρεωτική πρόσληψη. Τα συλλεγόμενα στοιχεία κατ' αρχάς μπορούν να αφορούν μόνο τους τοποθετηθέντες με τον Ν.2643/1998 (και σε βάθος χρόνου όλους όσους διορίστηκαν ή προσλήφθηκαν υποχρεωτικά δυνάμει προηγούμενων νομοθετικών καθεστώτων).
- Προκήρυξη των θέσεων του άρθρου 2 σε χρόνο διαφορετικό από εκείνον της προκήρυξης των θέσεων του άρθρου 3.
- Κατάργηση και για τον ιδιωτικό τομέα της δυνατότητας υποβολής υποψηφιότητας σε περισσότερες από μία Περιφερειακές Διευθύνσεις.
- Χρησιμοποίηση εναλλακτικών τρόπων δημοσιοποίησης για γεγονότα που σηματοδοτούν την έναρξη προθεσμιών για την ενέργεια πράξεων ή την άσκηση δικαιωμάτων (όπως η ανάρτηση των πινάκων). Τέτοιοι τρόποι μπορεί να είναι, παράλληλα με την ήδη υφιστάμενη χρήση του διαδικτύου, και άλλα μέσα ηλεκτρονικής ενημέρωσης καθώς και η ανάρτηση των πινάκων στα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ).
- Μη ανάρτηση πινάκων – τουλάχιστον χωρίς έγκαιρη ενημέρωση – κατά τη διάρκεια του καλοκαιριού ή κατά τη διάρκεια εορταστικών περιόδων.
- Παράταση των προθεσμιών που ορίζονται για την προσκόμιση των δικαιολογητικών και για την άσκηση αιτήσεων θεραπείας (15 και 10 ημέρες αντίστοιχα), καθώς οι ισχύουσες κρίνονται εξαιρετικά σύντομες.
- Αναζήτηση ευθυνών σε υπηρεσιακό επίπεδο όταν προκαλείται ζημία σε προστατευόμενο από παράνομη πράξη ή παράλειψη των αρμόδιων υπηρεσιών και αποκατάσταση κατά προτεραιότητα της νομιμότητας.
- Απαγόρευση στον εργοδότη να προβάλλει, κατά το στάδιο της ενδικοφανούς προσφυγής, ισχυρισμούς που μπορούσε να είχε



προβάλλει με τη μορφή αντιρρήσεων κατά το στάδιο της κατάρτισης της προκήρυξης, σύμφωνα με την παράγρ. 4 του άρθρου 6 και που παρέλειψε να προβάλλει, εκτός εάν αυτοί είναι οψιγενείς.

- Επιβολή στην πράξη των διοικητικών κυρώσεων που προβλέπονται από τα άρθρα 6 και 12 σε βάρος του εργοδότη, ο οποίος αρνείται να συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις που του επιβάλλει ο Ν. 2643/1998.
- Αποσαφήνιση της ακολουθητέας διαδικασίας στις περιπτώσεις όπου προστατευόμενος τοποθετείται σε θέση του άρθρου 3, για την οποία δεν πληροί τα τυπικά προσόντα και συντονισμός των συναρμόδιων υπηρεσιών.

## **2. Σε σχέση με την εξειδίκευση της παρεχόμενης προστασίας:**

- Διαχωρισμό του νομοθετικού πλαισίου για την κάθε προστατευόμενη ομάδα.
- Βελτίωση και εφαρμογή των μέτρων εύλογης προσαρμογής του εργασιακού χώρου για τους αναπήρους.
- Επανεξέταση του ορισμού της οικογένειας για την εφαρμογή της παραγράφου 2 του άρθρου 1 (ένας δικαιούχος ανά οικογένεια), συνεκτιμώντας παραμέτρους όπως η συμβίωση και η πραγματική οικονομική αλληλεξάρτηση (βλ. υπό Γ' 2.1β).
- Αποσαφήνιση του ορισμού της πολύτεκνης οικογένειας κατά τρόπο που να θεωρούνται τέκνα αυτής και τα ετεροθαλή αδέρφια.
- Υιοθέτηση κριτηρίων (π.χ. όπως συμβίωση, οικονομική αλληλεξάρτηση) για τον προσδιορισμό του προστατευομένου – ή τουλάχιστον τον περιορισμό του κύκλου των προστατευομένων – μελών της πολύτεκνης οικογένειας και των προστατευομένων της κατηγορίας των «έμμεσα ΑμεΑ», ώστε η υποχρεωτική τοποθέτηση να αποβαίνει όσο το δυνατόν πιο επωφελής για την πολύτεκνη οικογένεια και τον ανάπηρο αντίστοιχα.
- Υιοθέτηση σαφών και ασφαλών κριτηρίων για τη διακρίβωση της ισόβιας ανικανότητας για εργασία, που με τη σειρά της θα επιτρέψει τον επαναπροσδιορισμό της κατηγορίας των «έμμεσα ΑμεΑ», ώστε



να μην υπάρχει πλέον σύγχυση με την κατηγορία των ίδιων των αναπήρων («άμεσα ΑμεΑ»).

- Εξασφάλιση της δυνατότητας άσκησης του δικαιώματος για υποχρεωτική τοποθέτηση από άλλο μέλος της οικογένειας (με εξαίρεση την κατηγορία των άμεσα ΑμεΑ) στην περίπτωση αποβίωσης του τοποθετηθέντος και εφόσον δεν έχει θεμελιωθεί δικαίωμα για σύνταξη λόγω θανάτου.
- Εφαρμογή της προϋπόθεσης της ανεργίας κατά τρόπο που να αποκλείονται στρεβλώσεις και να εντοπίζεται ο πράγματι έχων ανάγκη προστασίας.
- Σε σχέση με τις θέσεις του δημόσιου τομέα, την κατάργηση τυπικών προσόντων που είναι ασυμβίβαστα με τις ιδιότητες των ατόμων που ανήκουν σε ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, όπως παραδείγματος χάρη είναι η προϋπηρεσία.
- Αποκλεισμό από τη διαδικασία υποχρεωτικών τοποθετήσεων των προστατευομένων που επιδεικνύουν επιλεκτικότητα στην εκδήλωση ενδιαφέροντος ή στην κατάληψη θέσεων, εφόσον δεν κρίνεται συμβατή με την ανάγκη προστασίας αυτών.
- Λήψη μέτρων για τη διασφάλιση της αξιοπιστίας και αντικειμενικότητας του συστήματος διάγνωσης και αξιολόγησης της αναπηρίας.
- Υιοθέτηση κριτηρίων που θα επιτρέπουν την αντικειμενική διαπίστωση της «υπαίτιας ή ανυπαίτιας ακαταλληλότητας για εργασία» του προστατευομένου στο πλαίσιο εξέτασης αίτησης του υπόχρεου εργοδότη για αντικατάσταση αυτού (άρθρο 5 παράγρ. 6) σε συνάρτηση με τα ανατιθέμενα καθήκοντα ή τη λήψη μέτρων για εύλογες προσαρμογές, όταν ο τοποθετούμενος είναι ανάπηρος (βλ. ανωτέρω υπό Γ' 3.1.αγ).
- Παροχή υπηρεσιών συμβουλευτικής και διαμεσολάβησης από τον ΟΑΕΔ ή την Επιθεώρηση Εργασίας για τον ιδιωτικό τομέα κατά τη διάρκεια της εργασιακής σχέσης.



**3. Σε σχέση με την μεγαλύτερη αποδοχή του μέτρου από τις υπόχρεες επιχειρήσεις :**

- Επιδίωξη κατά το δυνατόν μεγαλύτερης σύζευξης των τοποθετήσεων με τις ανάγκες των υπόχρεων επιχειρήσεων σε αναλογία με το μέγεθος της κάθε κατηγορίας προσωπικού.
- Σύνδεση του συστήματος των υποχρεωτικών τοποθετήσεων με προγράμματα κατάρτισης των προστατευομένων, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες των υπόχρεων επιχειρήσεων.
- Αποτελεσματική ενεργοποίηση των διατάξεων των παραγρ. 1 και 2 του άρθρου 8, που προβλέπουν τη δυνατότητα επιδότησης των υπόχρεων επιχειρήσεων που απασχολούν ΑμεΑ για μέρος των αποδοχών αυτών και την εργονομική διευθέτηση του χώρου εργασίας αντίστοιχα.
- Στήριξη των υπόχρεων επιχειρήσεων δια μέσου υπηρεσιών συμβουλευτικής και διαμεσολάβησης από τον ΟΑΕΔ ή την Επιθεώρηση Εργασίας.
- Σε περίπτωση που κριθεί σκόπιμη η παροχή στον υπόχρεο εργοδότη δυνατότητας για επιλογή μεταξύ διπλάσιου αριθμού υποψηφίων, η επιλογή αυτή θα πρέπει να γίνεται μεταξύ υποψηφίων ίδιας κατηγορίας προστατευομένων και – για τα ΑμεΑ – ίδιας βαρύτητας αναπηρίας.
- Στο βαθμό που τα παραπάνω μέτρα έχουν ληφθεί, θα μπορούσε να εξετασθεί η δυνατότητα επέκτασης της υποχρέωσης για τοποθετήσεις σε επιχειρήσεις που απασχολούν προσωπικό λιγότερο των 50 ατόμων, ενδεχομένως με την παράλληλη πρόβλεψη κάποιας μορφής ενίσχυσης των επιχειρήσεων αυτών, ανάλογα με τον αριθμό των εργαζομένων που απασχολούν.
- Στην περίπτωση που υιοθετηθεί η πρόταση για τη δημιουργία Ταμείου, στο οποίο θα συνεισφέρουν κάποιο χρηματικό ποσό οι υπόχρεες επιχειρήσεις προκειμένου να μην προχωρήσουν στην πραγματική πρόσληψη κάποιου προστατευομένου, θα πρέπει να εξασφαλίζεται ότι η εν λόγω δυνατότητα θα χρησιμοποιείται σε συνδυασμό με τα άλλα μέτρα και δεν θα υποκαθιστά πλήρως τις



συγκεκριμένες υποχρεώσεις του εργοδότη. Η δημιουργία ενός τέτοιου Ταμείου θα πρέπει επίσης να συνοδεύεται από μελέτη για την αποτελεσματική χρήση των κεφαλαίων του για τον σκοπό της επαγγελματικής κατάρτισης των προστατευομένων ατόμων.

Εν κατακλείδι, τα μέτρα που εδώ προτείνονται καθώς και ο σχεδιασμός της πρακτικής εφαρμογής τους, αποτελούν βάση για την περαιτέρω επεξεργασία κανονιστικών ρυθμίσεων από τα αρμόδια υπουργεία και λοιπές αρμόδιες δημόσιες αρχές, σε συνεργασία και με τους φορείς που εκπροσωπούν τις ενδιαφερόμενες κοινωνικές ομάδες.