

## ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΙΔΙΚΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ

Παροχές ανεργίας: δικαιώματα των ανέργων και λειτουργία των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ

### A. ΙΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΑΝΕΡΓΟΥ

Στη σύγχρονη αγορά εργασίας ο κίνδυνος της ανεργίας καταλαμβάνει οιονδήποτε επιθυμεί, αλλά αδυνατεί να εργαστεί. Ωστόσο, η ασφαλιστική προστασία κατά του κινδύνου της ανεργίας αφορά μόνο τους μισθωτούς εργαζόμενους του ιδιωτικού τομέα. Καθώς το κλασικό μοντέλο της εξαρτημένης εργασίας συνεχώς υποχωρεί έναντι των άτυπων μορφών εργασίας, διευρύνονται βαθμιαία οι κατηγορίες εργαζομένων που στερούνται κοινωνικής προστασίας κατά της ανεργίας. Η συνεχώς μεταβαλλόμενη εργασιακή πραγματικότητα έχει διευρύνει τους στόχους και τα υποκείμενα της προστασίας από την ανεργία, χωρίς η νομοθεσία να παρακολουθεί αυτές τις μεταβολές. Επιπροσθέτως, κατά τη νομοθεσία που διέπει τον ΟΑΕΔ, άνεργος δεν είναι ο μισθωτός που χάνει ακούσια την απασχόλησή του, αλλά αυτός που εμπίπτει στις διατάξεις περί τακτικής επιδότησης ανεργίας. Ωστόσο πολλοί εργαζόμενοι με συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή βραχύβιες συμβάσεις αορίστου χρόνου, που εναλλάσσουν συχνά περιόδους εργασίας και ανεργίας, αδυνατούν να συγκεντρώσουν τον ασφαλιστικό χρόνο που απαιτείται για την τακτική επιδότηση ανεργίας. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τη νομοθετική μεταρρύθμιση των προϋποθέσεων της τακτικής επιδότησης ανεργίας, έτσι ώστε οι προστατευτικές διατάξεις να καλύψουν τις νέες μορφές απασχόλησης και κινητικότητας της εργασίας.

Μία από τις πλέον διαδεδομένες μορφές απασχόλησης, η σύμβαση έργου, έχει σήμερα πλέον υποστεί αλλοίωση σε τέτοιο βαθμό, που συνήθως υποκρύπτει σχέση εξαρτημένης εργασίας. Ωστόσο, οι εργαζόμενοι με συμβάσεις έργου δεν ασφαλιζονται κατά της ανεργίας. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τα πρόσωπα που παρέχουν την προσωπική τους εργασία κατά κύριο ή συγκύριο επάγγελμα με σύμβαση μίσθωσης έργου με συνθήκες από άποψη χρόνου, τρόπου και τόπου απασχόλησης παρόμοιες με αυτές που συναντώνται στις περιπτώσεις μίσθωσης εργασίας και ασφαλιζονται υποχρεωτικά και αυτοδίκαια στο ΙΚΑ – ΕΤΑΜ βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας, να υπάγονται και στην ασφάλιση του κλάδου ανεργίας.

Ο υπάρχων νομοθετικός ορισμός της εποχιακής εργασίας συνδέεται αποκλειστικά με τη φύση της επιχειρηματικής δραστηριότητας του εργοδότη και όχι με την απασχόληση του εποχιακά εργαζομένου. Παρόλο που ο νομοθέτης πρόβλεψε ειδικές μειωμένες προϋποθέσεις επιδότησης ανεργίας για τη συγκεκριμένη κατηγορία εργαζομένων, δημιουργούνται κενά προστασίας, ιδίως στις περιπτώσεις επιχειρήσεων, των οποίων κάποιος ή κάποιοι κλάδοι λειτουργούν εποχιακά καθώς και στις περιπτώσεις εργαζομένων που εργάζονται μεν εποχιακά, δεν έχουν απασχοληθεί όμως για δύο *συνεχείς* περιόδους απασχόλησης (σεζόν). Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τη νομοθετική μεταρρύθμιση της σχετικής διάταξης του άρθρου 4 του Ν. 1545/1985, κατά τρόπο ώστε η εποχιακή απασχόληση να συναρτάται κυρίως με την εργασία που παρέχεται κατά συγκεκριμένη χρονική περίοδο (εποχή έτους) από τον εργαζόμενο και λιγότερο με τον τρόπο οργάνωσης της δραστηριότητας του εργοδότη. Επίσης, προτείνει να διευκρινισθεί με εγκύκλιο οδηγία ότι για τη θεμελίωση δικαιώματος σε επιδότηση ανεργίας κατά τις ευνοϊκές διατάξεις των εποχιακά εργαζομένων δεν απαιτείται οι περίοδοι εποχιακής απασχόλησης να είναι συνεχείς.

Αν και η εκπαίδευση δεν είναι από τη φύση της εποχιακή δραστηριότητα οι καθηγητές και οι εκπαιδευτικοί αντιμετωπίζονται από τους εργοδότες τους ως οιοσδήποτε εποχιακοί εργαζόμενοι, με αποτέλεσμα να απολύονται και να επαναπροσλαμβάνονται με συχνότητα τέτοια, που αδυνατούν να συγκεντρώσουν τις αυξημένες χρονικές προϋποθέσεις της τακτικής επιδότησης ανεργίας. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει οι καθηγητές-εκπαιδευτικοί να αντιμετωπιστούν ως ιδιαίτερη κατηγορία εργαζομένων που χρήζει προστασίας έναντι του κινδύνου της ανεργίας, προστασία ανάλογη με αυτήν των εποχιακών εργαζομένων.

Η σύναψη διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου ή οι διαδοχικές ανανεώσεις της σύμβασης εργασίας χρησιμοποιούνται συχνά για την καταστρατήγηση των προστατευτικών διατάξεων της εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας. Ο βαθμός ενσωμάτωσης των εργαζομένων αυτών στην αγορά εργασίας είναι χαμηλός, ενώ η επιδότησή τους λόγω ανεργίας εξαρτάται από τον προηγούμενο χρόνο ασφάλισής τους, κριτήριο στο οποίο, λόγω της διάρκειας απασχόλησής τους, αδυνατούν να ανταποκριθούν. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την επιδότηση λόγω ανεργίας των εργαζομένων με διαδοχικές ή ασυνεχείς συμβάσεις ορισμένου χρόνου με μειωμένες χρονικές προϋποθέσεις, ανάλογες με αυτές των εποχιακών εργαζομένων.

Εκτός από τις νέες ελαστικές μορφές απασχόλησης, προβλήματα προστασίας έναντι του κινδύνου της ανεργίας εμφανίζουν ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων που χάνουν την ιδιότητα του ανέργου, όταν στο πρόσωπό τους δεν συντρέχουν πλέον οι προϋποθέσεις επιδότησης ανεργίας κατά τον ΟΑΕΔ. Ειδικότερα, οι εργαζόμενοι που μετά τη λύση ή λήξη της εργασιακής τους σχέσης αναλαμβάνουν περιορισμένης έκτασης μη μισθωτή εργασία, πχ. ελεύθερο επάγγελμα, γεωργικές εργασίες κ.λπ., στερούνται την επιδότηση ανεργίας, έστω κι αν έχουν καταβάλει τις σχετικές εισφορές, γιατί δεν συντρέχει πλέον στο πρόσωπό τους ο κίνδυνος της ανεργίας. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την τροποποίηση του άρθρου 3, παραγρ.2, εδ. α) του Ν.1545/1985, κατά τρόπο ώστε να θεωρούνται άνεργοι και να λαμβάνουν την επιδότηση ανεργίας όσοι μετά τη λύση ή λήξη της σχέσης εργασίας τους εργάζονται με μη μισθωτή απασχόληση, η οποία όμως δεν επαρκεί για το βιοπορισμό τους.

Δεν θεωρούνται άνεργοι και δεν λαμβάνουν επιδότηση όσοι απολύονται από εργοδότες του στενού οικογενειακού τους περιβάλλοντος, εκτός αν η οικογενειακή επιχείρηση έχει εταιρική μορφή. Στην περίπτωση τους θεωρείται ότι η στενή συγγενική σχέση αμβλύνει τη σχέση εξάρτησης του εργαζομένου από το συγγενή-εργοδότη. Ωστόσο, ο περιορισμός της ασφαλιστικής προστασίας έχει ως συνέπεια οι συγγενείς του εργοδότη να τίθενται εκ των πραγμάτων σε χειρότερη θέση έναντι των άλλων μισθωτών που απασχολούνται με ίδιες ή παρόμοιες συνθήκες εργασίας. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τη μεταρρύθμιση της διάταξης του άρθρου 1, παράγρ. 1, του Ν. 1759/1988, έτσι ώστε τα πρόσωπα που παρέχουν εργασία κατά κύριο επάγγελμα σε εργοδότες με τους οποίους είναι σύζυγοι ή συγγενείς πρώτου ή δεύτερου βαθμού συγγενείας να ασφαλιζονται υποχρεωτικά *και αυτοδίκαια*, όχι μόνο στην κύρια ασφάλιση του ΙΚΑ και στην επικουρική ασφάλιση του ΕΤΑΜ, αλλά και στον κλάδο ανεργίας του ΟΑΕΔ.

Ο ΟΑΕΔ θεωρεί ότι οι επιδοτούμενοι άνεργοι που εντάσσονται σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης χάνουν την ιδιότητα του ανέργου κατά τη διάρκεια παρακολούθησης του προγράμματος. Κατ' αυτόν τον τρόπο ωθούνται οι άνεργοι να επιλέγουν την υπαγωγή τους στην επιδότηση ανεργίας αντί την υπαγωγή τους σε πρόγραμμα επαγγελματικής κατάρτισης. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει: α) τον επανακαθορισμό της έννοιας του ανέργου, έτσι ώστε η έννοια να μη συνδέεται μόνο με τις παθητικές πολιτικές επιδότησης της ανεργίας, αλλά και με τις ενεργητικές πολιτικές επανένταξης των ανέργων στην

αγορά εργασίας και β) τη νομοθετική μεταρρύθμιση του άρθρου 3, παράγρ. 2, εδ. γ, του Ν. 1545/1985, ούτως ώστε οι επιδοτούμενοι άνεργοι, που συμμετέχουν σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, να μη χάνουν την ιδιότητα του ανέργου κατά τη διάρκεια παρακολούθησης του προγράμματος.

## **Β. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙΔΟΤΗΣΗΣ**

Η ιδιότητα του ανέργου και η συνεπεία αυτής επιδότησή του προϋποθέτει τη λύση ή λήξη της σύμβασης εργασίας μονομερώς από τον εργοδότη. Η οικειοθελής αποχώρηση από την εργασία αποκλείει τη χορήγηση επιδόματος ανεργίας. Ιδιαίτερη περίπτωση λύσης της εργασιακής σχέσης αποτελεί η απόλυση λόγω αξιόποινης πράξης, που διαπράχθηκε κατά την εξάσκηση της υπηρεσίας και έχει υποβληθεί μήνυση ή εάν απαγγέλθηκε κατά του εργαζομένου κατηγορία για αδίκημα σε βαθμό τουλάχιστον πλημμελήματος. Στην περίπτωση αυτή ο άνεργος στερείται την επιδότηση και η στέρηση της επιδότησης ενεργεί ως παρεπόμενη «ποινή» του αδικήματος, για το οποίο κατηγορείται ο εργαζόμενος, χωρίς προηγουμένως να έχει διαγνωσθεί η παράβαση για την οποία κατηγορείται και χωρίς να έχει επιβληθεί η κύρια ποινή γι' αυτήν την παράβαση. Τέλος, η στέρηση του επιδόματος επέρχεται χωρίς καμία διαδικαστική εγγύηση. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 7 παράγρ. 3 του Ν. 1545/85, ώστε σε περίπτωση τέλεσης αξιόποινης πράξης εκ μέρους του μισθωτού, η στέρηση του επιδόματος ανεργίας να επέρχεται μόνον εφόσον η πράξη αυτή τελεί σε άμεσο σύνδεσμο με την απόλυση, φέρει χαρακτήρα τουλάχιστον πλημμελήματος και η ενοχή του δράστη έχει διαγνωσθεί με τις απαραίτητες διαδικαστικές εγγυήσεις που επιβάλλει η αρχή της δίκαιης δίκης, τουλάχιστον σε πρώτο βαθμό.

Παρότι η νομοθεσία περί ανεργίας δεν συνδέει ρητά την επιδότηση με το κύρος της καταγγελίας της σύμβασης εργασίας, ο ΟΑΕΔ ελέγχει το κύρος της καταγγελίας, ζητώντας από το μισθωτό να προσκομίσει έγγραφη καταγγελία της σύμβασης εκ μέρους του εργοδότη, ως απαραίτητο δικαιολογητικό της επιδότησης. Η σύνδεση της επιδότησης ανεργίας με την έγκυρη καταγγελία και κυρίως με την υποβολή εγγράφου καταγγελίας, δημιουργεί σοβαρά προβλήματα ως προς την πρόσβαση του ανέργου στο ασφαλιστικό του δικαίωμα. Στις περιπτώσεις που ο εργοδότης αρνείται να τη χορηγήσει και η υπόθεση εκκρεμοδικεί, ο ΟΑΕΔ αναστέλλει την καταβολή της επιδότησης και ο μισθωτός, χωρίς ο ίδιος να φέρει καμία ευθύνη, αναγκάζεται να αναμένει τη δικαστική αναγνώριση της ακυρότητας ή μη της καταγγελίας, στερούμενος της προστασίας όταν πραγματικά την έχει ανάγκη, δηλαδή τους πρώτους μήνες μετά την απόλυσή του. Ο ΣΤΠ προτείνει την τροποποίηση του άρθρου 5 παράγρ. 2 του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας, προκειμένου να καταστεί δυνατή η επιδότηση σε περίπτωση άρνησης του εργοδότη να χορηγήσει έγγραφη καταγγελία. Προτείνεται η έλλειψη του δικαιολογητικού αυτού να καλύπτεται από τη σχετική έκθεση του αρμόδιου οργάνου του ΟΑΕΔ ή το τυχόν συνταχθέν δελτίο εργατικής διαφοράς από τα όργανα του Σ.ΕΠ.Ε.

Σε περίπτωση δικαστικής ακύρωσης της απόλυσης, η σύμβαση θεωρείται ότι δεν λύθηκε και συνεπώς οφείλονται για τον διαδραμόντα χρόνο μισθοί υπερημερίας, οι οποίοι συμψηφίζονται με τα τυχόν καταβληθέντα επιδόματα ανεργίας. Ο ασφαλισμένος, ο οποίος έλαβε το επίδομα ανεργίας ως αναπλήρωση του εισοδήματός του, όταν ακυρωθεί η απόλυση, λαμβάνει το υπόλοιπο των μισθών υπερημερίας που απομένει μετά την αφαίρεση του ποσού του επιδόματος. Δηλαδή λαμβάνει ό,τι θα ελάμβανε αν δεν είχε μεσολαβήσει η άκυρη απόλυση. Ωστόσο, κατά τη νομολογία των δικαστηρίων το επίδομα ανεργίας δεν έχει απώδη συνάφεια με την υπερημερία του εργοδότη. Η υποχρέωση του εργοδότη να αποδώσει στον ασφαλιστικό φορέα το ποσό που

αντιστοιχεί στα καταβληθέντα επιδόματα, αντιμετωπίζεται από τη νομολογία ως ποινή που επιβάλλεται για την άκυρη απόλυση, χωρίς να θίγεται το δικαίωμα του μισθωτού στην πλήρη καταβολή των μισθών υπερημερίας. Ο ΣτΠ προτείνει να μη συμψηφίζονται τα επιδόματα ανεργίας με τους μισθούς υπερημερίας σε περίπτωση ακύρωσης της απόλυσης. Οι μισθοί υπερημερίας να καταβάλλονται εξ ολοκλήρου στον ακύρως απολυθέντα, ο δε εργοδότης να υποχρεούται να καταβάλει επιπλέον στον ΟΑΕΔ τα επιδόματα ανεργίας που ο Οργανισμός κατέβαλε στον άνεργο. Επίσης, προτείνει μετά τη δικαστική αναγνώριση της ακυρότητας της απόλυσης, ο χρόνος πλασματικής απασχόλησης (κατά τον οποίο ο εργαζόμενος είχε απολυθεί παράνομα) να συνυπολογίζεται για τη θεμελίωση δικαιώματος επιδότησης ανεργίας. Σε περίπτωση που ο εργοδότης δεν εκτελεί τη δικαστική απόφαση και δεν επανεντάσσει το μισθωτό στη θέση εργασίας, να επιδοτείται ο ασφαλισμένος, χωρίς να χρειάζεται νέα έγκυρη καταγγελία. Στην περίπτωση αυτή, να στρέφεται ο ΟΑΕΔ κατά του εργοδότη για να εισπράξει τα επιδόματα ανεργίας που ο ΟΑΕΔ κατέβαλε στον ασφαλισμένο.

Στις περιπτώσεις ειδικών και άτυπων μορφών καταγγελίας της εργασιακής σχέσης, π.χ. πτώχευση, θάνατος του εργοδότη, διακοπή των εργασιών της επιχείρησης, επίσχεση εργασίας εκ μέρους του εργαζομένου, μονομερής βλαπτική μεταβολή των όρων της σύμβασης, ανακλύπει το ζήτημα της απόδειξης ότι η σχέση εργασίας έχει πράγματι λυθεί. Στις περιπτώσεις αυτές, ΟΑΕΔ αναστέλλει την επιδότηση μέχρις ότου εκδοθεί απόφαση επί της εργατικής διαφοράς, αποστερώντας τους ασφαλισμένους από το επίδομα ανεργίας, ενώ ο ασφαλιστικός κίνδυνος της ανεργίας έχει πράγματι επέλθει. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι οι οδηγίες της παράγρ. 49 της Κωδικοποίησης Ερμηνευτικών Οδηγιών (Κ.Ε.Ο.) προσαπίζουν το ασφαλιστικό δικαίωμα των εργαζομένων στις επιχειρήσεις που για οποιονδήποτε λόγο διακόπτουν τη λειτουργία τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει να καθιερωθεί νομοθετικά η διαδικασία της παράγρ. 49 της ΚΕΟ, η οποία αντιμετωπίζει το πρόβλημα της αδυναμίας προσκόμισης έγγραφης καταγγελίας. Προτείνει, επίσης, η αρμοδιότητα για τη λήψη της απόφασης, με την οποία διαπιστώνεται η διακοπή λειτουργίας της επιχείρησης, να ανατεθεί στον Διευθυντή της Τ.Υ. ή στο αρμόδιο όργανο της Περιφερειακής Διεύθυνσης.

Στις επιχειρήσεις που παρουσιάζουν οικονομικές δυσχέρειες χωρίς να έχει ξεκινήσει η πτωχευτική διαδικασία ή η ειδική εκκαθάριση για λόγους εξυγίανσης, οι εργαζόμενοι βρίσκονται σε κατάσταση πραγματικής ανεργίας, πριν την τυπική λύση των σχέσεων εργασίας τους. Κατά τον ΟΑΕΔ δεν είναι άνεργοι και στερούνται το επίδομα ανεργίας. Επειδή οι παραπάνω διαδικασίες είναι χρονοβόρες και μεσολαβεί μεγάλο χρονικό διάστημα από τη διακοπή της λειτουργίας ή της παύσης πληρωμών μέχρι την έκδοση δικαστικής απόφασης, ο χρόνος που μεσολαβεί θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ασφαλιστικός χρόνος, βάσει του οποίου θεμελιώνεται δικαίωμα παροχών αφερεγγυότητας και ανεργίας. Η προστασία των εργαζομένων κατά της αφερεγγυότητας του εργοδότη και η τακτική επιδότηση ανεργίας συνιστούν δύο διακριτές κατηγορίες κοινωνικών παροχών, που χορηγούνται διαδοχικά: η πρώτη έναντι της αδυναμίας του εργοδότη να καταβάλει τον οφειλόμενο μισθό και η δεύτερη έναντι της απώλειας της θέσης εργασίας. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την τροποποίηση του νομοθετικού πλαισίου που διέπει τις παροχές της αφερεγγυότητας, προκειμένου αυτές να καταβάλλονται σε σύντομο χρονικό διάστημα μετά τη διακοπή καταβολής του μισθού, καθώς και την ταχεία έγκριση της επιδότησης ανεργίας, μετά την εξάντληση του δικαιώματος στις παροχές λόγω αφερεγγυότητας.

Για να επιδοτηθεί ο άνεργος πρέπει να εμφανισθεί ο ίδιος στην υπηρεσία του ΟΑΕΔ της κατοικίας και να υποβάλει αίτηση για επιδότηση μέσα σε 60 ημέρες από τη λύση της σχέσης

εργασίας. Σε περίπτωση αναγγελίας του ανέργου στην αρμόδια υπηρεσία παροχών μετά την πάροδο 60 ημερών από τη λύση της εργασιακής σχέσης, απορρίπτεται η επιδότηση. Επομένως, η ιδιότητα του ανέργου δεν αποκτάται απλώς με την απώλεια της θέσης εργασίας, αλλά με την υποβολή αίτησης εκ μέρους του ασφαλισμένου. Αν το δικαίωμα δεν ασκηθεί εντός της αποσβεστικής προθεσμίας των 60 ημερών, επέρχεται απώλεια του δικαιώματος. Η θέσπιση τόσο σύντομης προθεσμίας συνδέεται με ένα οιονεί τεκμήριο ως προς την ύπαρξη πραγματικής ανάγκης του ανέργου. Άνεργος ο οποίος καθυστερεί πέραν των 60 ημερών να υποβάλλει αίτηση τεκμαίρεται ότι δεν αντιμετωπίζει πραγματική βιοποριστική ανάγκη, αντίληψη που υποδηλώνει τη θεώρηση εκ μέρους του ΟΑΕΔ του επιδόματος ανεργίας ως προνοιακής και όχι ως ασφαλιστικής παροχής. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την κατάργηση της 60ήμερης αποσβεστικής προθεσμίας αναγγελίας της λύσης ή λήξης της εργασιακής σχέσης και υποβολής αίτησης επιδότησης. Προτείνει να εγκρίνεται η επιδότηση, εφόσον η αναγγελία και η αίτηση επιδότησης υποβληθούν ενώ ο ενδιαφερόμενος είναι ακόμη άνεργος (από αιτήσεως).

Ανάλογα προβλήματα ανακύπτουν και στην περίπτωση που δεν έχουν καταβληθεί από τον εργοδότη οι ασφαλιστικές εισφορές, με αποτέλεσμα είτε να μην συμπληρώνεται ο χρόνος ασφάλισης που απαιτείται για την έγκριση της επιδότησης, είτε να συμπληρώνεται χρόνος για βραχύτερη επιδότηση. Στις περιπτώσεις αυτές, ο εργαζόμενος υποβάλλει καταγγελία για μη επικόλληση ενσήμων στο ΙΚΑ. Η εγγραφή στα μητρώα ανέργων χωρεί κανονικά, η αίτηση επιδότησης όμως δεν μπορεί να εξετασθεί έως ότου ο εργαζόμενος τακτοποιηθεί ασφαλιστικά, διαδικασία που υπερβαίνει πολλές φορές τα τρία χρόνια. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει: α) ως προς την έναρξη της επιδότησης, στις περιπτώσεις που δεν συμπληρώνεται ο απαιτούμενος ασφαλιστικός χρόνος, λόγω πλημμελούς ασφάλισης ή μη ασφάλισης εκ μέρους του εργοδότη, και εφόσον έχει υποβληθεί καταγγελία από τον εργαζόμενο, να εξετάζεται η καταγγελία κατ' απόλυτη προτεραιότητα. Σε περίπτωση έκδοσης Πράξης Επιβολής Εισφορών (ΠΕΕ) και άσκησης ένστασης εκ μέρους του εργοδότη, να εκδικάζεται επίσης η ένσταση κατ' απόλυτη προτεραιότητα και το αργότερο εντός τριμήνου από την υποβολή της. Εφόσον η Τοπική Διοικητική Επιτροπή (ΤΔΕ) επικυρώσει την ΠΕΕ, να λαμβάνεται υπόψη ο ασφαλιστικός χρόνος για την επιδότηση ανεργίας, ανεξαρτήτως προσφυγής στα δικαστήρια, β) όσον αφορά την ενημέρωση των ασφαλισμένων σχετικά με την άσκηση του ασφαλιστικού δικαιώματός τους, προτείνεται η έγγραφη ενημέρωση να περιέχεται στο έγγραφο καταγγελίας που κοινοποιεί ο εργοδότης στον μισθωτό. Προτείνεται επίσης να περιλαμβάνεται ενημέρωση, σχετικά με τις προϋποθέσεις χορήγησης των παροχών ανεργίας, στον οδηγό ασφαλισμένου του ΙΚΑ, αφού οι διαδικασίες υπαγωγής στην ασφάλιση μισθωτών πραγματοποιούνται από το ΙΚΑ και για τον κλάδο ανεργίας.

Όταν ο κίνδυνος της ανεργίας συντρέχει με άλλους ασφαλιστικούς κινδύνους, όπως η κυοφορία και το γήρας, δημιουργούνται προβλήματα που σχετίζονται με την ιδιότητα του ανέργου ως εν δυνάμει εργαζομένου. Η μεν κυοφορούσα δεν είναι διαθέσιμη προς απασχόληση για ένα σύντομο χρονικό διάστημα πριν και μετά τον τοκετό, ο δε συνταξιούχος λαμβάνει ήδη τη βασική παροχή της αναπλήρωσης του εισοδήματος που θα είχε ως εργαζόμενος (σύνταξη λόγω γήρατος ή αναπηρίας) και θεωρείται κατ' αρχήν ότι έχει τεθεί εκτός αγοράς εργασίας. Προκειμένου να αντιμετωπισθεί το κενό ασφαλιστικής κάλυψης των ανέργων εγκύων, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει να μην αναστέλλεται η χορήγηση του επιδόματος ανεργίας κατά τη διάρκεια της κυοφορίας και λοχείας. Η λύση αυτή εξασφαλίζει την αναπλήρωση του εισοδήματος της άνεργης κατά τον κρίσιμο χρόνο συρροής των δύο ασφαλιστικών κινδύνων, χωρίς να επιβαρύνει οικονομικά τον Οργανισμό, αφού

η διάρκεια της εγκριθείσας επιδότησης παραμένει η ίδια. Αποφεύγεται, επίσης, η επιβάρυνση της διαδικασίας με αλληπάλληλες πράξεις αναστολής και επαναχορήγησης. Στην περίπτωση των εργαζομένων συνταξιούχων, που χάνουν την απασχόλησή τους, η διοίκηση έχει την τάση να αγνοεί τα ασφαλιστικά χαρακτηριστικά της επιδότησης ανεργίας και να την εκλαμβάνει ως προνοιακή παροχή που καλύπτει την ανάγκη αναπλήρωσης εισοδήματος. Έτσι, δεν επιδοτεί όλους του άνεργους συνταξιούχους, αλλά μόνον τους συνταξιούχους με χαμηλό εισόδημα που αναγκάζονται μέσα στα όρια του νόμου να εργάζονται.

Προβλήματα στην απόλαυση του ασφαλιστικού δικαιώματος προστασίας από την ανεργία αντιμετωπίζουν και οι ασφαλισμένοι που αλλάζουν απασχόληση, μετακινούμενοι σε θέσεις εργασίας, οι οποίες δεν υπάγονται στην ασφάλιση του ίδιου φορέα. Για να αντιμετωπισθεί ο κίνδυνος απώλειας ασφαλιστικών δικαιωμάτων, προβλέφθηκε ο μηχανισμός της διαδοχικής ασφάλισης, ο οποίος, όμως, δεν εφαρμόζεται με συνέπεια και στην ασφάλιση ανεργίας. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την εφαρμογή των κανόνων της διαδοχικής ασφάλισης και στις περιπτώσεις των ασφαλισμένων που έχουν ασφαλισθεί έναντι του κινδύνου της ανεργίας και έχουν καταβάλει ασφαλιστικές εισφορές λόγω ανεργίας σε περισσότερους ασφαλιστικούς οργανισμούς. Προτείνει, μάλιστα, να νομοθετηθεί ότι οι απαιτούμενες χρονικές προϋποθέσεις για τη θεμελίωση δικαιώματος τακτικής επιδότησης ανεργίας ανευρίσκονται βάσει ολόκληρου του χρόνου ασφάλισης στον κλάδο ανεργίας που διανύθηκε διαδοχικά σε περισσότερους ασφαλιστικούς φορείς. Τέλος, προτείνει την κατάργηση των διατάξεων που θέτουν ειδικές προϋποθέσεις για τη θεμελίωση ασφαλιστικού δικαιώματος σε επιδότηση ανεργίας ως ασυμβίβαστες με το θεσμό της διαδοχικής ασφάλισης.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν.1545/1985, για να επιδοτηθεί ο άνεργος απαιτείται κατ' αρχήν η διαθεσιμότητά του για απασχόληση είτε βραχυπρόθεσμα, σε εργασία που του προσφέρεται είτε μακροπρόθεσμα, μέσα από τη συμμετοχή του σε προγράμματα κατάρτισης. Προβληματική είναι η προσέγγιση του ΟΑΕΔ ως προς τη μη διαθεσιμότητα των φοιτητών προς απασχόληση, καθώς και τη μη διαθεσιμότητα των αλλοδαπών εργαζομένων που στερούνται άδειας διαμονής για εξαρτημένη εργασία. Η σύνδεση της ασφαλιστικής παροχής της επιδότησης ανεργίας με τη διοικητική άδεια διαμονής για εργασία δημιουργεί πολλά προβλήματα τόσο στα ασφαλιστικά όργανα του ΙΚΑ και του ΟΑΕΔ όσο και στους αλλοδαπούς εργαζομένους, οι οποίοι παρά την εκπλήρωση των ασφαλιστικών τους υποχρεώσεων έναντι των ασφαλιστικών φορέων, στερήθηκαν του επιδόματος ανεργίας, εξαιτίας της ανεπάρκειας της Διοίκησης να ανταποκριθεί στις δικές της υποχρεώσεις και να εκδώσει εγκαίρως τις προβλεπόμενες διοικητικές άδειες νόμιμης διαμονής τους στη χώρα. Σε πολλές περιπτώσεις οι αλλοδαποί εργαζόμενοι στερήθηκαν της επιδότησης, επειδή κατά το χρόνο της λήξης της σχέσης εργασίας τους είχε λήξει και η άδεια εργασίας τους. Σε άλλες περιπτώσεις οι αλλοδαποί εργαζόμενοι, που απολύθηκαν έχοντας θεμελιώσει δικαίωμα επιδότησης ανεργίας, στερήθηκαν του επιδόματος γιατί διέθεταν μεν ισχύουσα άδεια εργασίας, είχε λήξει όμως η άδεια παραμονής τους στη χώρα. Πολλές αναφορές δέχθηκε η Αρχή από εργοδότες και εργαζομένους αλλοδαπούς, γιατί ο ΟΑΕΔ αρνήθηκε να παραλάβει την αναγγελία πρόσληψης των εργαζομένων, που διέθεταν άδεια εργασίας είχε λήξει όμως η άδεια παραμονής τους στη χώρα και είχαν ζητήσει την ανανέωσή της. Τέλος, την απόρριψη του αιτήματός τους για επιδότηση ανεργίας κατάγγειλαν στην Αρχή αλλοδαποί εργαζόμενοι, που ασφαλιζόνταν στο ΙΚΑ και στον κλάδο ανεργίας του ΟΑΕΔ ως παρέχοντες εξαρτημένη εργασία, ωστόσο η άδεια εργασίας τους είχε εκδοθεί για παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου.

Η απαίτηση να προσκομίζεται ισχύουσα άδεια διαμονής για εργασία, ως προϋπόθεση για την καταβολή παροχών ανεργίας -δηλαδή μια διοικητική άδεια που δεν σχετίζεται με την εκπλήρωση των ασφαλιστικών υποχρεώσεων του εργαζομένου, αλλά αφορά τον

έλεγχο της λαθραίας μετανάστευσης- δεν συνάδει με τους στόχους της κοινωνικής ασφάλισης και πλήττει αδικαιολόγητα, λόγω της υπέρμετρης καθυστέρησης για την έκδοσή της, τα ασφαλιστικά δικαιώματα μεγάλης μερίδας εργαζομένων. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τη μεταρρύθμιση του άρθρου 5, παράγρ. 4, του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας και Στρατεύσεως του ΟΑΕΔ: Για την εγγραφή στα μητρώα ανέργων και την επιδότηση ανεργίας των αλλοδαπών ασφαλισμένων του Οργανισμού, να απαιτείται η εκπλήρωση των ασφαλιστικών υποχρεώσεων του εργαζόμενου και η συνδρομή των προϋποθέσεων επιδότησης ανεργίας (ό,τι δηλαδή απαιτείται και για τους ημεδαπούς εργαζόμενους) και όχι η προσκόμιση της διοικητικής άδειας διαμονής για εργασία. Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και όταν η ασφαλιστική παροχή συνδέεται με τη διοικητική άδεια διαμονής για εργασία, να αρκεί η επίδειξη της βεβαίωσης κατάθεσης της αίτησης και των απαιτούμενων δικαιολογητικών για την ανανέωση της άδειας διαμονής για εργασία, Επομένως, να εφαρμόζεται και από τον ΟΑΕΔ η διάταξη του άρθρου 11, παράγρ. 4, του Ν. 3386/2005 και να τροποποιηθεί η υπάρχουσα εγκύκλιος οδηγία περί της εφαρμογής της διάταξης αυτής. Διαφορετικά, να τροποποιηθεί το άρθρο 7 του Κανονισμού, κατά τρόπο ώστε να μην αναστέλλεται η επιδότηση ανεργίας των αλλοδαπών ασφαλισμένων του Οργανισμού όταν λήγει η άδεια διαμονής για εργασία, εφόσον έχει κατατεθεί αίτηση και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά για την ανανέωσή της και προσκομίζεται η σχετική προς τούτο βεβαίωση.

Για την ανανέωση της ενιαίας πλέον άδειας διαμονής για εργασία απαιτείται, πέραν των λοιπών δικαιολογητικών περί εκπλήρωσης των φορολογικών και ασφαλιστικών υποχρεώσεων του εργαζόμενου, και η προσκόμιση σύμβασης εργασίας από την οποία προκύπτει ότι η αμοιβή του είναι ίση τουλάχιστον με τις μηνιαίες αποδοχές του ανειδίκευτου εργάτη. Επομένως, εργαζόμενοι αλλοδαποί που κατά την περίοδο ανανέωσης της άδειάς τους τυχαίνει να είναι άνεργοι, αδυνατούν να προσκομίσουν σύμβαση εργασίας και επομένως να ανανεώσουν την άδειά τους, με παρεπόμενη συνέπεια να στερηθούν και την επιδότηση ανεργίας, οδηγούμενοι έτσι στην απόλυτη περιθωριοποίηση. Στην προκειμένη περίπτωση, η διοίκηση δρα αντιφατικά. Από τη μια ασφαλίσει τον αλλοδαπό εργαζόμενο έναντι του κινδύνου της ανεργίας και από την άλλη, όταν ο ασφαλιστικός κίνδυνος επέρχεται και ο ασφαλισμένος αδυνατεί να εργαστεί, τον θεωρεί υπόχρεο προς εργασία και του ζητεί να προσκομίσει σύμβαση. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει να καταργηθεί σε κάθε περίπτωση η υποχρέωση προσκόμισης σύμβασης (ή δήλωσης) εργασίας για την ανανέωση των διοικητικών αδειών διαμονής, αφού η συμπλήρωση του απαιτούμενου αριθμού ημερών ασφάλισης εκ μέρους του αλλοδαπού αρκεί για να διαπιστώσει η Πολιτεία ότι σκοπός της διαμονής του αλλοδαπού στη χώρα είναι η εργασία.

Ο άνεργος οφείλει όχι μόνο να αναζητεί, αλλά και να αποδέχεται κατάλληλη απασχόληση που του προσφέρεται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΟΑΕΔ. Παρόλο που η διάταξη είναι στην πράξη ανενεργός, ζήτημα έχει προκύψει όσον αφορά τον χαρακτηρισμό μιας απασχόλησης ως κατάλληλης. Εάν οποιαδήποτε μισθωτή απασχόληση θεωρηθεί «κατάλληλη», άνεργος που αποδέχεται ακόμα και μια εξαιρετικά περιορισμένη μισθωτή απασχόληση θεωρείται ότι χάνει πλέον την ιδιότητα του ανέργου και συνεπώς αναστέλλεται η επιδότησή του. Το ερώτημα που τίθεται στην περίπτωση της μειωμένης απασχόλησης των επιδοτούμενων ανέργων είναι εάν, σε ποιο βαθμό και με βάση ποιο κριτήριο, εφόσον αυτοί απασχολούνται, ο ασφαλιστικός κίνδυνος της ανεργίας εξακολουθεί να συντρέχει. Ερμηνεύοντας τις διατάξεις των άρθρων 3 και 7 του ν. 1545/85, η Διοίκηση του ΟΑΕΔ έχει εκδώσει δύο εγκυκλίους, από τις οποίες η μία υιοθετεί το κριτήριο του *εισοδήματος* που εξασφαλίζεται από την απασχόληση και η άλλη το κριτήριο της *διάρκειας* της

μειωμένης απασχόλησης για τον χαρακτηρισμό της ως κατάλληλης. Ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι το ζήτημα της παράλληλης (μειωμένης) απασχόλησης και επιδότησης ανεργίας χρήζει νομοθετικής ρύθμισης. Τρία στοιχεία θα πρέπει να ληφθούν υπόψη: πρώτον, οι επιπτώσεις του πλήρους αποκλεισμού παράλληλης μειωμένης απασχόλησης και επιδότησης ανεργίας στην (επαν)ένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας και στην οικονομική ισορροπία του ασφαλιστικού συστήματος. Δεύτερον, οι ανισότητες μεταχείρισης μεταξύ ανέργων ανάλογα με την φύση της παράλληλα ασκούμενης περιορισμένης δραστηριότητας (μισθωτής και μη μισθωτής) που συνεπάγεται ο αποκλεισμός αυτός. Τρίτον, ο ασφαλιστικός χαρακτήρας της τακτικής επιδότησης, με τον οποίο δεν συμβιβάζονται τα εισοδηματικά κριτήρια.

Εκτός από την τακτική επιδότηση ανεργίας, το ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλειας προβλέπει και άλλα μέτρα στήριξης των ανέργων. Ως προς την επιδότηση των μακροχρονίως ανέργων, ζήτημα ανακύπτει σχετικά με τον περιορισμό της ιθαγένειας ως προϋπόθεση για τη χορήγηση της παροχής. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 27 του Ν. 3016/2002 και της κατ' εξουσιοδότηση εκδοθείσας νομοθεσίας, ώστε να αρθεί ο περιορισμός της ελληνικής υπηκοότητας και της υπηκοότητας κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης που προβλέπεται για τη χορήγηση του επιδόματος μακροχρονίως ανέργων. Επίσης, προτείνει την τροποποίηση της εγκυκλίου Β/112514/29.4.03 του ΟΑΕΔ, ώστε να περιλαμβάνονται ρητά όλοι οι άνεργοι που συμπληρώνουν δωδεκάμηνη τακτική επιδότηση, ανεξάρτητα από το εάν αυτή συμπληρώνεται με μία ή περισσότερες εγκριτικές αποφάσεις. Ως προς την προαιρετική συνέχιση της ασφάλισης μακροχρονίως ανέργων, που βρίσκονται πλησίον της συνταξιοδότησης, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την κατάργηση των οδηγιών της Διοίκησης, που ερμηνεύουν εσφαλμένα τις ισχύουσες διατάξεις και περιορίζουν τα κοινωνικά πλεονεκτήματα των ανέργων. Ο ΟΑΕΔ οφείλει να δέχεται τις αιτήσεις ένταξης στην προαιρετική συνέχιση της ασφάλισης των μακροχρονίως ανέργων που υπερβαίνουν το 74<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας τους. Ως προς την επιδότηση εργοδοτών για την πρόσληψη επιδοτούμενων ανέργων, ζήτημα ανακύπτει από το γεγονός ότι ο προσλαμβανόμενος άνεργος έχει μειωμένη ασφαλιστική προστασία, αφού κατά τη διάρκεια της επιδοτούμενης απασχόλησής του δεν ασφαρίζεται για τον κλάδο ανεργίας. Επειδή, στόχος του μέτρου είναι όχι απλώς η μετατροπή του επιδόματος ανεργίας σε επιδότηση εργασίας, αλλά και η επανένταξη των ανέργων σε θέσεις απασχόλησης, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την κατάργηση του δευτέρου εδαφίου της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 3227/2004, με το οποίο προβλέπεται η εξαίρεση των εργαζομένων αυτών από την ασφάλιση κλάδου ανεργίας για όσο χρόνο εργάζονται με επιδότηση του εργοδότη.

#### Γ. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΠΟΝΟΜΗΣ ΠΑΡΟΧΩΝ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ

Η διοικητική λειτουργία του ΟΑΕΔ ως δημόσια υπηρεσία κοινωνικής ασφάλισης κατά του κινδύνου της ανεργίας θα έπρεπε να διέπεται από τις βασικές αρχές της διοικητικής δράσης και τους κανόνες της διοικητικής διαδικασίας, έτσι ώστε να εγγυάται την άσκηση των συνταγματικά κατοχυρωμένων κοινωνικών δικαιωμάτων και να αντιμετωπίζει τον πολίτη όχι ως διοικούμενο αλλά ως χρήστη δημόσιας υπηρεσίας. Ωστόσο, η σημερινή πραγματικότητα των σχέσεων ΟΑΕΔ-ανέργων, έτσι όπως αναδεικνύεται μέσα από τις υποθέσεις που χειρίζεται ο Συνήγορος του Πολίτη, αποκλίνει σημαντικά από τις παραπάνω βασικές αρχές, τόσο κατά τη φάση



απονομής των παροχών, όσο και κατά τη φάση του διοικητικού ελέγχου των αποφάσεων των αρμοδίων οργάνων του ΟΑΕΔ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει την αναγκαιότητα ορθής ενημέρωσης των ασφαλισμένων πριν ακόμα υποβάλουν την αίτηση επιδότησης καθώς και της ενημέρωσης τους για τη διάκριση μεταξύ της εγγραφής στα μητρώα ανέργων και της υποβολής αίτησης επιδότησης. Εκτός από την έντυπη ενημέρωση για τις απαιτούμενες ενέργειες, κρίσιμη είναι η προφορική ενημέρωση των ανέργων από το τοπικό Κέντρο Προώθησης Απασχόλησης, υπηρεσία που είναι επικροτημένη με την εγγραφή στα μητρώα ανέργων και που είναι η πρώτη στην αλυσίδα των υπηρεσιών με τις οποίες έρχεται σε επαφή ο άνεργος. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ευκαταίετη την απλούστευση της διαδικασίας με την υποβολή ενιαίας αίτησης εγγραφής στα μητρώα και επιδότησης, στις περιπτώσεις ανέργων που πληρούν τις προϋποθέσεις επιδότησης. Η υπηρεσία στην οποία θα κατατίθεται η ενιαία αίτηση θα είναι αρμόδια για τη διαχείριση των αιτημάτων, τα οποία θα διακινούνται εσωτερικά με ευθύνη της υπηρεσίας.

Συχνά, η υποχρέωση ενημέρωσης των ασφαλισμένων δεν εξαντλείται στην παροχή πληροφοριών, ακόμη και εξατομικευμένων, αλλά λαμβάνει τη μορφή υποχρέωσης παροχής συμβουλών και καθοδήγησης του ασφαλισμένου για την αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων του. Η υποχρέωση αυτή υπογραμμίζεται ήδη στον Κανονισμό Παροχών Ανεργίας, αλλά και στις Κωδικοποιημένες Εγκυκλίους Οδηγίες. Η υπηρεσία οφείλει να παρέχει συμβουλές, ιδίως στις περιπτώσεις που έχει γίνει αναστολή ή διακοπή της επιδότησης και οφείλεται ακόμη υπόλοιπο επιδότησης στον άνεργο. Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπιστώνει ότι η τήρηση των υφιστάμενων Κωδικοποιημένων Εγκυκλίων Οδηγιών σχετικά με τη συμπλήρωση των φακέλων και την υποστήριξη των ασφαλισμένων κατά την υποβολή των αιτημάτων τους από τις αρμόδιες υπηρεσίες ασφάλισης θα επέτρεπε την αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων τους. Για τον λόγο αυτό, υπογραμμίζει την αναγκαιότητα πλήρους εφαρμογής τους στην πράξη.

Πέραν της ενημέρωσης και της καθοδήγησης, η ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών επηρεάζεται καθοριστικά από την καλή συμπεριφορά στην υποδοχή του κοινού. Η τήρηση αυτού του δεοντολογικού κανόνα έχει ιδιαίτερη βαρύτητα για τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ, λόγω της επίδρασης που ασκεί η ανεργία στην ψυχολογία των πολιτών που προσφεύγουν, καθιστώντας τους περισσότερο ευάλωτους σε τυχόν απαξωτικό τρόπο συμπεριφοράς. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι η αναβάθμιση των υπηρεσιών υποδοχής του κοινού προϋποθέτει ότι το έργο των υπηρεσιών αυτών θα παύσει να θεωρείται δευτερεύουσας σημασίας. Για να επιτευχθεί η αναβάθμιση απαιτείται η τοποθέτηση υπαλλήλων με την κατάλληλη κατάρτιση στις αντίστοιχες θέσεις και η διασφάλιση της διαρκούς κατάρτισής τους, η στενή διασύνδεση των υπηρεσιών υποδοχής του κοινού με τις υπηρεσίες επεξεργασίας των αιτημάτων και η κινητοποίηση της ιεραρχίας, με κεντρικό τον ρόλο των Διευθυντών των Τ.Υ..

Οι κανόνες διοικητικής διαδικασίας που αφορούν τον τύπο, την κοινοποίηση και την απιολογία των διοικητικών πράξεων υπηρετούν την εγγύηση της διαφάνειας και σαφήνειας της διοικητικής δράσης, διευκολύνοντας τον αποδέκτη της μονομερούς δράσης της διοίκησης να επιδώσει τον έλεγχο των διοικητικών πράξεων που τον θίγουν. Η τήρηση του έγγραφου τύπου και η κοινοποίηση της απόφασης στον ασφαλισμένο συνιστά διαδικαστική εγγύηση, όχι μόνο στις περιπτώσεις αποφάσεων με τις οποίες απορρίπτεται το αίτημα επιδότησης ή αποστερείται ο άνεργος από δικαιώματα, αλλά και στις εγκριτικές αποφάσεις. Ωστόσο, στην πράξη συχνά δεν κοινοποιούνται στον άνεργο ούτε οι εγκριτικές ούτε οι απορριπτικές αποφάσεις. Η πρακτική αυτή

αντίκειται στη χρηστή και εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας και προσβάλλει το δικαίωμα του αναφέρεσθαι του ανέργου. Για να ασκηθεί το δικαίωμα αυτό αποτελεσματικά, πρέπει ο ενδιαφερόμενος να γνωρίζει με σαφήνεια τον λόγο απόρριψης του αιτήματος και να ενημερώνεται για το δικαίωμα άσκησης διοικητικής προσφυγής καθώς και για την προβλεπόμενη προς τούτο προθεσμία.

Η αιτιολογία είναι διαδικαστική εγγύηση που διασφαλίζει την σοβαρή επεξεργασία του αιτήματος, προστατεύει τον πολίτη από αυθαίρετες αποφάσεις και δυσμενείς διακρίσεις και επιτρέπει την αμφισβήτηση της απόφασης. Ο ΟΑΕΔ υιοθέτησε τη μέθοδο τυποποίησης των λόγων απόρριψης, που είναι προδιατυπωμένοι και συμπληρώνονται στο έντυπο της απόφασης, σε συνδυασμό με τη μηχανογράφηση του συστήματος έκδοσης αποφάσεων. Παρά τη σημαντική εξοικονόμηση χρόνου, το σύστημα χρήζει βελτιώσεων, ειδικότερα ως προς την πληρότητα και την ειδικότητα της αιτιολογίας. Η διατύπωση των λόγων απόρριψης πρέπει να ανταποκρίνεται στον ειδικό χαρακτήρα της αιτιολογίας, απαίτηση που επιβάλλει την εξατομικευμένη κρίση, με βάση τα δεδομένα του φακέλου του αιτούντος και να παρακολουθεί τη νομοθετική εξέλιξη. Σε μεγάλο αριθμό περιπτώσεων που απασχόλησαν τον Συνήγορο του Πολίτη, η δράση της διοίκησης ήταν σύννομη ως προς την απόρριψη του αιτήματος του πολίτη, αλλά η σχετική διοικητική πράξη ήταν ανεπαρκώς αιτιολογημένη. Στις περιπτώσεις αυτές, η Αρχή υποκατέστησε κατά κάποιο τρόπο την αρμόδια υπηρεσία, εξηγώντας εγγράφως και αναλυτικά στον ενδιαφερόμενο τους λόγους για τους οποίους το αίτημά του στερείτο νομίμου ερείσματος.

Η προηγούμενη ακρόαση του πολίτη καθίσταται υποχρεωτική πριν από κάθε δυσμενή για τον πολίτη ενέργεια ή μέτρο της διοίκησης και κατά ρητή διάταξη *«και όταν οι σχετικές με τη δυσμενή διοικητική πράξη διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής»*. Ο ΟΑΕΔ υποστηρίζει ότι τηρεί την αρχή σε όλες τις περιπτώσεις *«που από τα υποβληθέντα δικαιολογητικά προκύπτουν θέματα προς διερεύνηση»*, αλλά η εμπειρία του Συνηγόρου από τη διερεύνηση των αναφορών έδειξε ότι ούτε κατά την εξέταση των αιτήσεων θεραπείας από την αρμόδια Επιτροπή Επίλυσης Ασφαλιστικών Διαφορών (Ε.Ε.Α.Δ.) δεν τηρείται η αρχή της προηγούμενης ακρόασης. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την τροποποίηση και συμπλήρωση του Κανονισμού Παροχών Ανεργίας και Στρατεύσεως, ώστε να προβλέπεται η κλήση του ενδιαφερομένου πριν την έκδοση απορριπτικής απόφασης Διευθυντή, καθώς και πριν την έκδοση απόφασης επί των ενστάσεων που εξετάζονται από την Ε.Ε.Α.Δ. των Περιφερειακών Διευθύνσεων, από το Δ.Σ. του Οργανισμού και, γενικότερα, από κάθε όργανο που επιλαμβάνεται διοικητικών προσφυγών, κατ' αναλογία όσων ισχύουν στη διαδικασία απονομής παροχών από το ΙΚΑ.

Η λειτουργία του συστήματος ελέγχου των διοικητικών πράξεων που αφορούν παροχές ανεργίας δεν κρίνεται ιδιαίτερα ικανοποιητική. Χαρακτηρίζεται από αγκυλώσεις ως προς την πλήρη άσκηση αρμοδιοτήτων σε όλα τα στάδια και από μια ιδιαίτερα στενή αντίληψη της αρχής της νομιμότητας που προσηλώνεται μόνο στο γράμμα της ειδικής περί ΟΑΕΔ νομοθεσίας. Οι διευθυντές των Τοπικών Υπηρεσιών ασκούν την αρμοδιότητά τους εντός των ορίων της στενής γραμματικής ερμηνείας της νομιμότητας, από την οποία είναι εξοβελισμένες οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου (χρηστή διοίκηση, δικαιολογημένη εμπιστοσύνη) καθώς και οποιαδήποτε αόριστη νομική έννοια (π.χ. ανωτέρα βία), που επιτρέπει την εξατομικευμένη δίκαιη κρίση, απαιτεί όμως και την ενεργό στάση του διοικητικού οργάνου ως εφαρμοστή του νόμου. Η ύπαρξη δύο βαθμίδων διοικητικού ελέγχου, σε επίπεδο Περιφερειακών Διευθύνσεων και σε επίπεδο Δ.Σ. του Οργανισμού, αντί να διευκολύνει τη σύντομη επανεξέταση και επίλυση της διαφοράς, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την ουσιαστική διερεύνησή της, οδηγεί συχνά σε άσκοπη ταλαιπωρία τόσο τον ασφαλισμένο όσο και

τον διοικητικό μηχανισμό, όταν η Ε.Ε.Α.Δ. της αρμόδιας Περιφερειακής Διεύθυνσης δεν εξετάζει ουσιαστικά την ένσταση.

Τα παραπάνω προβλήματα διατρέχουν και την ανάκληση των αποφάσεων των οργάνων του ΟΑΕΔ. Κατά πάγιο κανόνα του διοικητικού δικαίου, το όργανο που εκδίδει τη διοικητική πράξη είναι αρμόδιο και για την ανάκλησή της. Αποφάσεις σε οποιοδήποτε βαθμό και αν εκδόθηκαν (από τον διευθυντή Τ.Υ., την Περιφερειακή Διεύθυνση ή και το Δ.Σ. του ΟΑΕΔ), μπορούν να ανακληθούν από το όργανο που τις εξέδωσε. Συνεπώς και το Δ.Σ. του ΟΑΕΔ μπορεί, ή και επιβάλλεται, να ανακαλεί δυσμενείς πράξεις του, όταν διαπιστώνεται ότι είναι παράνομες. Συχνά, οι βασικοί κανόνες περί ανάκλησης δεν εφαρμόζονται. Αυτό επιτείνεται και από το γεγονός ότι το μηχανογραφικό σύστημα του ΟΑΕΔ αποκλείει την ανατροπή όλων των εγγραφών –ευμενών και δυσμενών για τον πολίτη- με απόφαση του διευθυντή της Τ.Υ.. Μόνον η Περιφερειακή Διεύθυνση μπορεί να επανεξετάσει το ζήτημα και να τροποποιήσει τις σχετικές αποφάσεις. Η διαδικασία αυτή μπορεί να αποτρέπει τη δόλια ανατροπή σύννομων πράξεων, ωστόσο αποκλείει την επίλυση των διαφορών στο επίπεδο του οργάνου που εξέδωσε την πράξη, καθιστώντας απαραίτητη την άσκηση διοικητικής προσφυγής και την άσκοπη επιβάρυνση της διαδικασίας απονομής των παροχών. Όσον αφορά τον διοικητικό έλεγχο, η εμπειρία του ΣτΠ από τον χειρισμό των σχετικών αναφορών δείχνει μια τάση για υποβάθμιση της πρώτης βαθμίδας ελέγχου, δηλαδή εκείνου που ασκείται από την Ε.Ε.Α.Δ. σε επίπεδο Περιφερειακών Διευθύνσεων.

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

Οι περιορισμοί ως προς την ελεύθερη μετακίνηση με συχνή αυτοπρόσωπη παρουσία των ανέργων στην εκάστοτε αρμόδια αρχή που συνεπάγεται το ισχύον σύστημα ελέγχου της ανεργίας αντικατοπτρίζουν μια παρωχημένη πλέον εικόνα της αγοράς εργασίας. Η υποχρέωση δήλωσης αλλαγής τόπου διαμονής ή κατοικίας αντικατοπτρίζει μια εικόνα της αγοράς εργασίας οργανωμένης σε σχετικά κλειστές τοπικές κοινότητες, σε μια εποχή όπου η κινητικότητα είναι πλέον στόχος των πολιτικών απασχόλησης. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί απαραίτητη την επεξεργασία ενός εναλλακτικού συστήματος ελέγχου. Το σύστημα αυτό, χωρίς να καταργεί τη δυνατότητα ελέγχου μέσω αυτοπρόσωπης παρουσίας, θα προβλέπει και άλλους τρόπους υποβολής της δήλωσης, ταχυδρομικά, μέσω ΚΕΠ ή ηλεκτρονικά με προηγούμενη πιστοποίηση του χρήστη. Περαιτέρω διασφάλιση της σύννομης καταβολής των παροχών θα μπορούσε να επιτευχθεί με την διαμόρφωση νομικής και τεχνικής υποδομής που θα επιτρέπει την ηλεκτρονική διασταύρωση των στοιχείων των ανέργων, ανάλογα με τα ισχύοντα για την καταβολή του ΕΚΑΣ (διασύνδεση ΚΕΠΥΟ-ΚΗΥΚΥ). Στην κατεύθυνση αυτή απαραίτητη κρίνεται η εκ νέου επεξεργασία και εν συνεχεία κωδικοποίηση των διάσπαρτων διατάξεων που αφορούν τις υποχρεώσεις αναγγελίας πρόσληψης, απόλυσης και οικειοθελούς αποχώρησης που βαρύνουν εργοδότες και εργαζομένους προς τον ΟΑΕΔ, το ΙΚΑ και το ΣΕΠΕ.