

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

στην πρόταση νόμου «Για την συνέχιση εξυπηρέτησης μακροχρόνιων, πάγιων και διαρκών αναγκών του δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, από ήδη εργαζόμενους»

Προς τη Βουλή των Ελλήνων

Α. Στους Δήμους όλης της χώρας απασχολούνται εργαζόμενοι στις υπηρεσίες καθαριότητας από το έτος 2015 με συμβάσεις ορισμένου χρόνου διάρκειας οκτώ μηνών οι οποίες παρατάθηκαν αρχικά με τις διατάξεις του άρθρου 16 του ν. 4429/2016 και εν συνεχεία σύμφωνα με το άρθρο 24 του ν. 4479/2017 μέχρι 31.3.2018. Οι περισσότεροι εξ αυτών προσέφυγαν στα Δικαστήρια τα οποία εξέδωσαν προσωρινές Διαταγές ή και αποφάσεις ασφαλιστικών μέτρων, δυνάμει των οποίων εξακολουθούν - ευρισκόμενοι σε ιδιότυπη ομηρία, να παρέχουν τις υπηρεσίες με ιδιαίτερο ζήλο, προσπαθώντας να εξασφαλίσουν αμετακλήτως την μετατροπή των συμβάσεων τους σε συμβάσεις αορίστου χρόνου- μέχρι και σήμερα. Πρέπει δε να ληφθεί υπόψη ότι αποτελούν στο σύνολο τους βασικό πυλώνα των δημοτικών υπηρεσιών, χωρίς τους οποίους αδυνατούν να ανταποκριθούν στο δύσκολο έργο τους.

Β. Η μισθοδοσία του προσωπικού, μόνιμου ή με συμβάσεις ορισμένου χρόνου και έργου, ιδίως για τις υπηρεσίες καθαριότητας, είναι γνωστό ότι καλύπτεται από τα επιβαλλόμενα ανταποδοτικά τέλη καθαριότητας, συνεπώς δεν μπορούμε να αντιληφθούμε ούτε και να αποδεχτούμε την ιδιότυπη «απαγόρευση» της πλήρους κάλυψης των προβλεπόμενων οργανικών θέσεων με μόνιμο προσωπικό, δεδομένου ότι δεν επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό, αλλά τους χρήστες των υπηρεσιών, τα χρήματα των οποίων διαχειρίζονται οι δημοτικές αρχές αναλαμβάνοντας ταυτόχρονα πλήρως την ευθύνη της επιβολής, είσπραξης και αξιοποίησης των ανταποδοτικών πόρων αλλά και το κόστος των αποφάσεων τους. Η δυστοκία αυτή είναι αδικαιολόγητη και αντίθετη με το άρθρο 102 του Συντάγματος και τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας και οδηγεί έμμεσα ή άμεσα τους ΟΤΑ να αναζητούν τη λύση του προβλήματος με συμβάσεις έργου, με αμφίβολης ποιότητας αποτελέσματα και μεγαλύτερο οικονομικό κόστος.

Γ. Οριστική λύση στο πρόβλημα των Δήμων, του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ και των υπό ιδιότυπο καθεστώς ομηρίας εργαζομένων μπορεί να θα δοθεί μόνον με την «απελευθέρωση» των προσλήψεων για τις υπηρεσίες καθαριότητας και τις ΔΕΥΑ, και την πλήρωση του μεγαλύτερου τουλάχιστον μέρους των υφιστάμενων καινών και στις λοιπές υπηρεσίες και την έγκαιρη κάλυψη των αμιγώς εποχικών αναγκών με συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή έργου. Η κινητικότητα όπως λειτουργεί αναπρότρεπτα αποδυναμώνει επικίνδυνα τις υπηρεσίες αιχμής, γιατί εύλογα οι εργαζόμενοι αναζητούν καλύτερες συνθήκες εργασίας. Η σημαντική μοριοδότηση της προϋπηρεσίας και η αναγνώριση της πραγματικής (de facto, με άκυρες συμβάσεις) εργασίας στους παραπάνω φορείς, όχι μόνο για λόγους μισθολογικούς και συνταξιοδοτικούς, σύμφωνα με τις προβλέψεις των άρθρων 98 του Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων και 102 του Κώδικα Δημοτικών Υπαλλήλων όπως αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 26 του ν. 4369/2016, αλλά κυρίως για να ξεπεραστούν τα τυχόν κωλύματα των ορίων ηλικίας.

Δ. Σύμφωνα με τα 98 του Υπαλληλικού Κώδικα άρθρο 102 του ν. 3584/2007 του Κώδικα Κατάταξης Δημοτικών Υπαλλήλων όπως αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 26 του ν. 4369/2016 (ΦΕΚ Α 33/27.2.2016, « 1. Οι υπάλληλοι, που έχουν πριν από το διορισμό τους χρόνο πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας, εντάσσονται μετά τη μονιμοποίηση τους μέχρι και τον αμέσως προηγούμενο του καταληκτικού βαθμό, με συνυπολογισμό πλεονάζοντος χρόνου στο βαθμό αυτόν, ύστερα από ουσιαστική κρίση του Υπηρεσιακού Συμβουλίου. Η ένταξη ανατρέχει στο χρόνο κρίσης του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου.

2. Ως πραγματική δημόσια υπηρεσία νοείται κάθε υπηρεσία που έχει διανυθεί στο Δημόσιο, σε Ν.Π.Δ.Δ., σε Ν.Π.Ι.Δ. του Δημοσίου ή σε Ο.Τ.Α., με σχέση εργασίας δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου ορισμένου ή αορίστου

χρόνου, καθώς και κάθε άλλη υπηρεσία που, με βάση ειδικές διατάξεις, αναγνωρίζεται ως πραγματική δημόσια υπηρεσία για βαθμολογική εξέλιξη».

Δηλαδή, για την αναγνώριση της προϋπηρεσίας αυτής πρέπει να συντρέχουν :

α) Η ύπαρξη -πραγματικού (de facto) χρόνου δημόσιας υπηρεσίας- με ή χωρίς έγκυρη σύμβαση εργασίας, αδιακρίτως.

β) Η υπηρεσία αυτή να έχει διανυθεί (πραγματοποιηθεί) στο δημόσιο, σε Ν.Π.Δ.Δ. ή και Ν.Π.Ι.Δ. του Δημοσίου ή σε Ο.Τ.Α. με σχέση εργασίας δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου ορισμένου ή αορίστου χρόνου, καθώς και κάθε άλλη υπηρεσία που, με βάση ειδικές διατάξεις, αναγνωρίζεται, ως πραγματική δημόσια για βαθμολογική εξέλιξη του δικαιούχου.

Από την Εισηγητική Έκθεση του άρθρου 26 του ν. 4369/2016 αναφορικά με την αντικατάσταση των άρθρων 98 του Υπαλληλικού Κώδικα και του άρθρου 102 του Κώδικα Κατάταξης Δημοτικών Υπαλλήλων, με το άρθρο 26 προκύπτουν τα εξής :

- Ότι οι υπάλληλοι, που έχουν πριν το διορισμό τους χρόνο πραγματικής -de facto και όχι κατ' ανάγκην de jure- δημόσιας υπηρεσίας εντάσσονται -αναγνωρίζεται η προϋπηρεσία τους- μετά τη μονιμοποίησή τους, ύστερα από ουσιαστική κρίση του Υπηρεσιακού Συμβουλίου

- Διευκρινίζει ότι, ως πραγματική δημόσια υπηρεσία νοείται κάθε υπηρεσία που έχει διανυθεί – πραγματοποιηθεί στο δημόσιο, νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή σε Ο.Τ.Α. (δεν αναφέρονται στην Εισηγητική έκθεση τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του δημοσίου, τα οποία κατά πάσα πιθανότητα προστέθηκαν στη διάταξη κατά τη συζήτηση και ψήφιση του σχεδίου νόμου στη Βουλή), με σχέση εργασίας δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου.

- Τέλος προβλέπει, το πρώτον -καθώς δεν υπήρχε ανάλογη πρόβλεψη στην προϊσχύουσα διάταξη- ότι η προϋπηρεσία σε συναφές αντικείμενο έως επτά (7) έτη που έχει διανυθεί - πραγματοποιηθεί προ του διορισμού εκτός δημόσιου τομέα, λαμβάνεται υπόψη εφόσον αποδεικνύεται. Ενώ, η απόδειξη πρέπει να βρίσκει έρεισμα σε πραγματικά περιστατικά και στοιχεία, τα οποία οπωσδήποτε περιλαμβάνουν καταβολές ασφαλιστικών εισφορών, συμβάσεις εργασίας και προγράμματα εργασίας κατατεθειμένα σε αρμόδιες επιθεωρήσεις εργασίας. Δεν είναι άλλωστε χωρίς ενδιαφέρον το γεγονός ότι δεν αναγνωρίζεται το σύνολο τη προϋπηρεσίας που πραγματοποιήθηκε σε ιδιώτη, αλλά μόνο τα επτά χρόνια αυτής.

- Με την προηγούμενη διάταξη -όπως αναφέρεται και καταλήγει emphaticά- «ρυθμίζεται το κρίσιμο ζήτημα του συνυπολογισμού της προϋπηρεσίας και της εν γένει βαθμολογικής ένταξης, κατά τρόπο δίκαιο, αξιοκρατικό και σύμφωνα με την νομολογία των δικαιοδοτικών οργάνων», η οποία -διάταξη- στην κρίσιμη περίπτωση, αναγνωρίζει ως νόμιμη την πραγματική κατάσταση που δημιουργείται από την παροχή εξαρτημένης εργασίας ανεξάρτητα από την ύπαρξη ή το κύρος της συμβάσεως εργασίας (Ολ. ΑΠ 4/2021). Εν τέλει καταλαμβάνει και αναγνωρίζει την πραγματική υπηρεσία που παρεσχέθη και με άκυρες συμβάσεις.

Ε. Με αρ. C-760/18/11/02/2021 απόφαση του ΔΕΔ δίδεται η ευχέρεια στον Έλληνα Δικαστή να μην θεωρήσει ότι η υπαγωγή τους στις διατάξεις του ν 2112/1920 συνιστά ανεπίτρεπτη - αντισυνταγματική μονιμοποίηση τους. Ειδικότερα η υποχρέωση σύμφωνης με το δίκαιο της ΕΕ ερμηνείας του εθνικού δικαίου μπορεί γενικά να εκτείνεται και στην ενδεχόμενη κάμψη Συνταγματικών απαγορεύσεων, εφόσον τούτο είναι δυνατό να γίνει και επιβάλλεται για να διασφαλιστεί η εφαρμογή της ως άνω οδηγίας.

Η αβεβαιότητα που έχει δημιουργηθεί ενόψει μάλιστα και της έλλειψης σχετικής έκθεσης περί της απόδειξης ότι εν τοις πράγμασι εφαρμόζεται ορθά η Οδηγία 1999/70 ΕΚ έτσι ώστε οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου να αποτελούν εξαίρεση έναντι των εργασιακών σχέσεων με χαρακτήρα μονιμότητας στον ευρύτερο Δημόσιο Τομέα, θα μπορούσε να τερματισθεί ως προς τους εργαζόμενους αυτής της κατηγορίας οι οποίοι έχουν μάλιστα προσληφθεί μέσω διαγωνισμού ΑΣΕΠ με κοινωνικά κριτήρια εάν προβλεπόταν η με νόμο - τροπολογία μετατροπή των συμβάσεων τους σε αορίστου χρόνου, υπό την προϋπόθεση ότι οι εργαζόμενοι αυτοί καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες στις υπηρεσίες στις οποίες απασχολούνται.

Αποτελεί κατά συνέπεια πράξη κοινωνικής δικαιοσύνης προς τους εργαζόμενους αυτούς, εκτός από πράξη ορθολογικής άσκησης διοίκησης, η μετατροπή της εργασιακής τους σχέσης σε σχέση αορίστου χρόνου ιδιωτικού δικαίου.

ΣΤ. Το άρθρο 103 παρ. 8 του Συντάγματος, όπως ισχύει μετά την αναθεώρησή του το 2001, ορίζει ότι: «Νόμος ορίζει τους όρους, και τη χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων και πέραν των προβλεπομένων στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3 είτε πρόσκαιρων είτε απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών κατά το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2. Νόμος ορίζει επίσης τα καθήκοντα που μπορεί να ασκεί το προσωπικό του προηγούμενου εδαφίου. Απαγορεύεται η από το νόμο μονιμοποίηση προσωπικού που υπάγεται στο πρώτο εδάφιο ή η μετατροπή των συμβάσεών του σε αορίστου χρόνου. Οι απαγορεύσεις της παραγράφου αυτής ισχύουν και ως προς τους απασχολούμενους με σύμβαση έργου».

Ακολουθώντας δυνάμει της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 8 του ΠΔ 164/2004 προβλέπονται τα επόμενα:

« Άρθρο 8

Ενημέρωση και ευκαιρίες απασχόλησης

1. Οι εργοδότες ενημερώνουν τους εργαζόμενους ορισμένου χρόνου για κενές θέσεις που είναι διαθέσιμες στην επιχείρηση ή την εκμετάλλευση, ώστε να εξασφαλισθεί ότι έχουν τις ίδιες ευκαιρίες να διεκδικήσουν θέσεις απασχόλησης αορίστου χρόνου, όπως και άλλοι εργαζόμενοι.»

Η ως άνω διάταξη έχει εκδοθεί στα πλαίσια της εναρμόνισης της Ελλάδος με την Οδηγία 1999/70 ΕΚ.

Από την εφαρμογή της έχει εξαιρεθεί ο Δημόσιος τομέας με βάση την παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου δυνάμει της οποίας «4. Οι διατάξεις των παρ. 1 και 2 αυτού του άρθρου δεν εφαρμόζονται στις περιπτώσεις που συγκεκριμένες διατάξεις καθιερώνουν ειδικό τρόπο ενημέρωσης των εργαζομένων, όπως είναι ιδίως οι διατάξεις περί Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.)». Εν κατακλείδι η παραβίαση συνταγματικών αρχών, όπως των αρχών της ισονομίας και της ισοπολιτείας, του δημοσίου συμφέροντος, του κοινωνικού κράτους δικαίου και της αναλογικότητας, καθίσταται δυσμενώς αντιληπτή υπό το πρίσμα της παράλειψης του νομοθέτη να καθιερώσει ένα πρόσφορο και ενιαίο νομικό πλαίσιο για την σχέση εργασίας του προσωπικού ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου.

4. Από τη διατύπωση της ανωτέρω συνταγματικής διάταξης συνάγεται με σαφήνεια ότι η τελευταία αφορά μόνο σε υπαλλήλους που απασχολούνται στο Δημόσιο με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου ή με σύμβαση έργου και έχουν προσληφθεί για να καλύψουν πρόσκαιρες, απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες.

Και τούτο διότι κατά την έννοια της διάταξης αυτής ρητά αποκλείεται η μετατροπή σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου ή συμβάσεων έργου σε σχέσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου ή σε σχέσεις εργασίας δημοσίου δικαίου, με συνέπεια τη μονιμότητα στην κατεχόμενη θέση εφόσον η αρχική πρόσληψη έγινε με σκοπό την κάλυψη πρόσκαιρων απρόβλεπτων ή επειγουσών αναγκών.

Ειδικότερα, καθίσταται σαφές ότι από το εδάφιο γ' της ως άνω παραγράφου, η ρύθμιση αυτή καταλαμβάνει μόνο το προσωπικό με σύμβαση ορισμένου χρόνου ή έργου, εφόσον αναφέρεται σε μονιμοποίηση ή μετατροπή των συμβάσεών του σε αορίστου χρόνου εφόσον οι αρχικές προσλήψεις ΔΕΝ έγιναν με σκοπό την κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών ή ακόμα και κενών οργανικών θέσεων.

Κατά συνέπεια δεν υφίσταται κανένα συνταγματικό κώλυμα για τη συνέχιση εργασίας στο δημόσιο τομέα των, με αρχική σύμβαση εξαρτημένης εργασίας ή σύμβαση έργου, η ισχύς της οποίας παρατάθηκε με νομοθετική διάταξη ή που δεν απολύθηκαν με δικαστική απόφαση ή που συνεχίζουν να εργάζονται συνεχώς χωρίς διακοπή για διάστημα τουλάχιστον είκοσι τεσσάρων μηνών λόγω αναβολής της εκδίκασης ασφαλιστικών μέτρων ή προσφυγών, εφόσον εξυπηρετούν μακροχρόνιες, πάγιες και διαρκείς ανάγκες των φορέων αυτών.

Με την πρόταση νόμου αυτή επιδιώκεται να συνεχίσουν να εργάζονται οι ήδη εργαζόμενοι για διάστημα μεγαλύτερο των δύο ετών και να εξυπηρετούνται οι μακροχρόνιες πάγιες και διαρκείς ανάγκες του Δημόσιου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και προκειμένου να μην προκληθεί δημόσιος κίνδυνος από την διακοπή τους.

Το προσωπικό που εντάσσεται στις ρυθμίσεις πρέπει:

α) Να έχει συνολικό χρόνο υπηρεσίας τουλάχιστον είκοσι τέσσερις (24) μήνες.

β) Να μην έχει μεσολαβήσει διακοπή της εργασίας.

γ) Να καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες των υπηρεσιών στις οποίες υπηρετεί το προσωπικό αυτό, γεγονός για το οποίο να γνωμοδοτεί το οικείο όργανο διοίκησης ή το περιφερειακό ή δημοτικό Συμβούλιο με απόλυτη πλειοψηφία των μελών του.

Αθήνα, 13 Φεβρουαρίου 2023

Ο ΠΡΟΤΕΙΝΩΝ ΒΟΥΛΕΥΤΗΣ

Βασίλειος Κεγκέρογλου

ΠΡΟΤΑΣΗ ΝΟΜΟΥ

Για την συνέχιση εξυπηρέτησης μακροχρόνιων, πάγιων και διαρκών αναγκών του δηmosίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, από ήδη εργαζόμενους

Άρθρο Μόνο

1. Εργαζόμενοι, με πραγματική υπηρεσία στο δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ., τους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, με συμβάσεις εξαρτημένης εργασίας η ισχύς των οποίων παρατάθηκε με νόμο, οριστική δικαστική απόφαση, ασφαλιστικά μέτρα, προσωρινή διαταγή ή απλή -πραγματική- σχέση εργασίας, για χρονικό διάστημα τουλάχιστον είκοσι τεσσάρων μηνών, χωρίς διακοπή, θεωρείται ότι εξυπηρετούν μακροχρόνιες, πάγιες και διαρκείς ανάγκες των ως άνω φορέων. Οι παραπάνω εργαζόμενοι αποτελούν διακριτή κατηγορία, μη μόνιμων εργαζομένων, από αυτούς που εξυπηρετούν εποχιακές ή πρόσκαιρες ανάγκες για τις οποίες συνάπτονται συμβάσεις ορισμένου χρόνου.
2. Με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης εκδίδεται προεδρικό διάταγμα με το οποίο δημιουργείται Εθνικό Μητρώο, πραγματικά εργαζομένων στους φορείς της παρ. 1 του παρόντος στο οποίο εντάσσονται ανά φορέα, μετά από διαπιστωτική πράξη των συλλογικών οργάνων διοίκησης και απόλυτη πλειοψηφία των μελών τους, όλοι οι εργαζόμενοι της προηγούμενης παραγράφου, οι οποίοι εξακολουθούν να παρέχουν τις υπηρεσίες τους στους φορείς που προσλήφθηκαν και για το αντικείμενο που προσλήφθηκαν ή σε άλλη θέση που αποφασίζει ο φορέας και δεν επηρεάζουν τις διαδικασίες πρόσληψης εποχιακά εργαζομένων με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, ούτε τις διαδικασίες πρόσληψης μόνιμου προσωπικού για την κάλυψη των οργανικών θέσεων, όπως προβλέπεται από την ισχύουσα νομοθεσία.
3. Με τον ίδιο προεδρικό διάταγμα προσδιορίζεται η διάρκεια ισχύος του Μητρώου, η οποία δεν μπορεί να είναι μικρότερη των δεκαπέντε (15) ετών, με δυνατότητα πενταετών παρατάσεων, ο προϋπολογισμός καταβολής των μισθών, η αναγνώριση προϋπηρεσίας, οι προϋποθέσεις αλλαγής αντικειμένου ως και κάθε αναγκαία ρύθμιση ακόμη και αν δεν προβλέπεται στο παρόν άρθρο, για την εφαρμογή αυτού.

Αθήνα, 13 Φεβρουαρίου 2023

Ο ΠΡΟΤΕΙΝΩΝ ΒΟΥΛΕΥΤΗΣ

Βασίλειος Κεγκέρογλου