



Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟ

«Μερική Απασχόληση στους ΟΤΑ και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου»

I. Γενικές παρατηρήσεις

Οι οικονομικές ανακατατάξεις των τελευταίων ετών έχουν μετατρέψει την ανεργία από συγκυριακό φαινόμενο και απλή συνέπεια ήσσονος σημασίας στρεβλώσεων της αγοράς εργασίας, σε φλέγον σύγχρονο κοινωνικό πρόβλημα το οποίο αγγίζει πλέον ευρύτερες μάζες του εργαζόμενου πληθυσμού.

Η αντιμετώπιση της ανεργίας συνοδεύεται από σειρά μέτρων της Πολιτείας τα οποία προσπαθούν τόσο να αμβλύνουν τις συνέπειές της για εκείνους που την υφίστανται όσο και να κινηθούν ενεργητικά προκειμένου να αυξηθούν οι θέσεις εργασίας και γενικότερα να οδηγηθούν εκείνοι που προσφέρουν εργασία πλησιέστερα στην είσοδο για πρώτη φορά (ή εκ νέου) στην απασχόληση.

Για το σκοπό αυτό, η Πολιτεία χρησιμοποιεί διάφορα είδη πολιτικής της απασχόλησης, όπως την επιδότηση του κόστους εργασίας των προσλαμβανόμενων μέσω ευθείας επιχορήγησης των προσλήψεων, μέσω απαλλαγής από το σύνολο ή μέρος των ασφαλιστικών εισφορών ή, ακόμη, μέσω δημιουργίας, αμέσως ή εμμέσως, νέων θέσεων εργασίας.

Με το υπό ψήφιση Νσχ επιδιώκεται, η αναδιάρθρωση του υφιστάμενου καθεστώτος μερικής απασχόλησης στο Δημόσιο, το οποίο θεσπίσθηκε για πρώτη φορά στη χώρα μας με τις διατάξεις του ν. 3174/2003.

Οι κύριοι άξονες τροποποίησης του νομικού καθεστώτος μερικής απασχόλησης είναι: α) Η απευθείας πρόσληψη των μερικώς απασχολούμενων από τους προβλεπόμενους δημόσιους φορείς (Δημόσιο, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ), επομέ-

2

νως, χωρίς την παρεμβολή άλλων νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, τα οποία επρόκειτο, σύμφωνα με το προτεινόμενο να καταργηθεί νομικό καθεστώς, να καταρτίζουν προγραμματικές συμβάσεις. β) Η δυνατότητα να προσλαμβάνονται, σε ποσοστό 10 % του συνόλου, άτομα με μερική απασχόληση για την εξυπηρέτηση «αναγκών δημόσιου συμφέροντος». Οι εργαζόμενοι αυτοί δεν θα προσλαμβάνονται, κατά συνέπεια, για την παροχή υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα. γ) Η κοινοποίηση στο ΑΣΕΠ της ανακοίνωσης (προκήρυξης) των προσλήψεων πριν από τη δημοσιοποίησή της. δ) Η μείωση της μέγιστης διάρκειας της εργασιακής σχέσεως από 24 σε 18 μήνες. ε) Η τροποποίηση των χαρακτηριστικών ορισμένων ομάδων, από τις οποίες θα προέρχονται οι εργαζόμενοι, όπως π.χ. οι μητέρες αρκεί να έχουν απλά ανήλικα τέκνα και όχι τέκνα ηλικίας μέχρι 12 ετών, οι άνεργοι νέοι πρέπει να είναι εγγεγραμμένοι στον Ο.Α.Ε.Δ.

Από την άλλη πλευρά, παραμένουν ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά, τα οποία ανευρίσκοντο και στο ν. 3174/2003, όπως το ότι οι συναπτόμενες συμβάσεις εργασίας αποτελούν συμβάσεις ορισμένου χρόνου και, ταυτόχρονα, μερικής απασχόλησης, ότι υφίσταται μέγιστος χρόνος διάρκειας της σύμβασης εργασίας, η οποία μπορεί να ανανεωθεί μόνο όταν παρέλθει ορισμένος χρόνος από τη λήξη της, ότι η πρόσληψη γίνεται με αντικειμενικά κριτήρια, από ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων, οι οποίες αντιμετωπίζουν ιδιαίτερο πρόβλημα εξεύρεσης εργασίας, ότι κατά κανόνα τα άτομα που θα προσληφθούν, θα απασχοληθούν για την εξυπηρέτηση κοινωνικών αναγκών, ότι της συνάψεως των συμβάσεων εργασίας προηγείται έγκριση του σχεδίου από ειδική Επιτροπή και ότι η χρηματοδότηση για την παροχή των υπηρεσιών προέρχεται κατά κύριο λόγο από πηγές δημόσιου χαρακτήρα (προϋπολογισμός Κράτους, ΟΤΑ, νηδδ, ΕΕ).

II. Παρατηρήσεις στα επί μέρους άρθρα

Επί του άρθρου 1 Νοσχ

Με την πρώτη παράγραφο της υπό ψήφιση διατάξεως δίδεται η δυνατότητα στις δημόσιες υπηρεσίες, στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και στα ν.π.δ.δ. να προσλαμβάνουν προσωπικό με συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου μερικής απασχόλησης.

Επί του άρθρου 2 Νοσχ

Με την υπό ψήφιση διάταξη ορίζεται ότι οι συμβάσεις εργασίας οι οποίες θα συνάπτονται, θα έχουν το χαρακτήρα συμβάσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου μερικής απασχόλησης. Πιο συγκεκριμένα, ορίζεται

ότι η διάρκεια κάθε σύμβασης δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει τους δέκα οκτώ μήνες (σύμβαση ορισμένου χρόνου) και ότι ο χρόνος εργασίας του κάθε εργαζομένου δεν μπορεί να υπερβαίνει τις είκοσι ώρες εβδομαδιαίως (σύμβαση μερικής απασχόλησης).

Δεδομένου ότι πρόκειται περί συμβάσεων μερικής απασχόλησης, η αμοιβή των εργαζομένων θα είναι ανάλογη με τον χρόνο απασχόλησής τους. Επίσης, εφόσον πρόκειται περί συμβάσεων ορισμένου χρόνου, δεν μπορούν, σύμφωνα με τις γενικού χαρακτήρα διατάξεις, να λυθούν, ούτε από την πλευρά του εργοδότη, αλλά ούτε και από την πλευρά του εργαζομένου, παρά μόνο για «σπουδαίο λόγο». Σε περίπτωση που κάποια από τις δύο πλευρές καταγγείλει τη σύμβαση ορισμένου χρόνου χωρίς «σπουδαίο λόγο», οφείλει αποζημίωση στην άλλη πλευρά για τη ζημία που ενδεχομένως υπέστη.

Για λόγους αρτιότερης νομοτεχνικής διατύπωσης, προτείνεται να αναδιατυπωθεί η πρώτη παράγραφος της υπό ψήφιση διατάξεως και, αντί της φράσεως «και με σύμφωνα με τα κριτήρια επιλογής», να τεθεί η φράση «και σύμφωνα με τα κριτήρια επιλογής»

Επί του άρθρου 3 Νοσχ

Στην πρώτη παράγραφο της υπό ψήφιση διατάξεως αναφέρονται ενδεικτικά οι υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα, οι οποίες εξυπηρετούνται με την πρόσληψη εργαζομένων με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου μερικής απασχόλησης.

Στη δεύτερη παράγραφο της υπό ψήφιση διατάξεως ορίζεται ότι είναι δυνατόν να προσληφθούν και πρόσωπα τα οποία δεν θα παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα, αλλά θα εξυπηρετούν ανάγκες δημοσίου συμφέροντος. Στην περίπτωση αυτή, το επιχειρησιακό σχέδιο πρέπει να περιλαμβάνει ειδική αιτιολογία, ενώ ο αριθμός των εργαζομένων με σκοπό την εξυπηρέτηση αυτών των αναγκών δημοσίου συμφέροντος δεν πρέπει να υπερβαίνει το 10 % του συνόλου των προσλαμβανομένων.

Επί του άρθρου 4 Νοσχ

Με την πρώτη παράγραφο της υπό ψήφιση διατάξεως προσδιορίζονται οι κοινωνικές ομάδες, από τις οποίες πρέπει να προέρχονται τα άτομα τα οποία θα απασχοληθούν και τα ποσοστά που αντιστοιχούν σε κάθε ομάδα. Τέτοιες ομάδες αποτελούν οι άνεργοι εγγεγραμμένοι στον Ο.Α.Ε.Δ., οι άνεργοι εγγεγραμμένοι στον Ο.Α.Ε.Δ. που βρίσκονται στην τελευταία πενταετία πριν από τη συνταξιοδότηση, μητέρες τέκνων έως δώδεκα ετών, άτομα με αναπηρία και πολύτεκνοι. Οι ανωτέρω ομάδες αποτελούν τεμνό-

μενους κύκλους, εφόσον άτομα που ανήκουν σε μία κατηγορία, είναι δυνατόν να ανήκουν και σε άλλη/ες κατηγορίες (π.χ. άνεργη και ταυτόχρονα μητέρα ανήλικου τέκνου).

Περαιτέρω, προσδιορίζονται τα κριτήρια κατάταξης και, τελικά, επιλογής των εργαζομένων στο εσωτερικό κάθε ομάδας. Στην πρώτη παράγραφο της υπό ψήφιση διατάξεως ορίζεται ότι σε όλες τις αναφερόμενες περιπτώσεις «προτεραιότητα στην επιλογή έχουν άτομα που καθίστανται άνεργα συνεπεία ομαδικών απολύσεων κατά τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας». Όμως, εν συνεχεία, στην τρίτη παράγραφο του ίδιας διατάξεως, με σκοπό την επιλογή εντός καθεμίας ομάδας εργαζομένων, αναφέρονται ως «βασικά κριτήρια επιλογής» διάφοροι (άλλοι) παράμετροι. Προκύπτει επομένως το ερώτημα, ποιο είναι τελικά το επικρατούν κριτήριο επιλογής: η ιδιότητα του εργαζομένου που κατέστη άνεργος κατόπιν ομαδικής απόλυσεως, η οποία, κατά την παρ. 1 της υπό ψήφιση διατάξεως, προσδίδει «προτεραιότητα στην επιλογή», ή, π.χ., η μεγαλύτερη διάρκεια της εγγραφής ως ανέργου, η οποία, κατά την παράγραφο 3, ορίζεται ως «βασικό κριτήριο επιλογής» προκειμένου περί ανέργων εργαζομένων;

Στο δεύτερο εδάφιο της πρώτης παραγράφου της υπό ψήφιση διατάξεως ορίζεται ότι «στις περιπτώσεις α', β' και γ' το ποσοστό 60% καλύπτεται από γυναίκες, εφόσον υπάρχει αντίστοιχος αριθμός σχετικών αιτήσεων». Εν προκειμένω όμως θα μπορούσε να διερωτηθεί κανείς, υπό τη συγκεκριμένη διατύπωση της διατάξεως, εάν σκοπός της είναι να κατοχυρώσει υπέρ των γυναικών ελάχιστο ποσοστό των θέσεων ή να τις περιορίσει σε αυτό το αναλογικά υψηλότερο ποσοστό. Στην Αιτιολογική Έκθεση αναφέρεται ότι η ρύθμιση επιδιώκει «την ενίσχυση της απασχόλησης του γυναικείου πληθυσμού που παρουσιάζει υψηλά ποσοστά ανεργίας», δηλαδή την καθιέρωση ελάχιστης υπέρ των γυναικών ποσοστώσεως. Υπό την εκδοχή όμως αυτή, προτείνεται να διατυπωθεί εκ νέου η εν λόγω διάταξη, ώστε αντί της φράσεως «Στις περιπτώσεις α', β' και γ' το ποσοστό 60% καλύπτεται από γυναίκες, εφόσον υπάρχει αντίστοιχος αριθμός σχετικών αιτήσεων», να τεθεί η φράση «Στις περιπτώσεις α', β' και γ' τουλάχιστον το ποσοστό 60% καλύπτεται από γυναίκες, εφόσον υπάρχει αντίστοιχος αριθμός σχετικών αιτήσεων».

Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 1 και 2 Σ «Οι Έλληνες και οι Ελληνίδες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου» και «Οι Έλληνες και οι Ελληνίδες έχουν ίσα δικαιώματα και υποχρεώσεις». Όμως σύμφωνα με το άρθρο 116 παρ. 2 Σ. «δεν αποτελεί διάκριση λόγω φύλου η λήψη θετικών μέτρων για την προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών» και «το Κράτος μεριμνά για την άρση των ανισοτήτων που υφίστανται στην πράξη, ιδίως σε βάρος των γυ-

ναϊκών». Αντιστοίχως το (νέο) άρθρο 141 ΕΚ, το οποίο τροποποίησε το παλαιό άρθρο 119 της Συνθήκης, ορίζει, επίσης στις παραγράφους του 1 και 4, ότι: «. Κάθε κράτος μέλος εξασφαλίζει την εφαρμογή της αρχής της ισότητας της αμοιβής μεταξύ ανδρών και γυναικών για όμοια εργασία ή για εργασία της αυτής αξίας» και ότι «Προκειμένου να εξασφαλιστεί εμπράκτως η πλήρης ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών στην εργασία, η αρχή της ίσης μεταχείρισης δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να διατηρήσουν ή να θεσπίσουν μέτρα που προβλέπουν ειδικά πλεονεκτήματα, τα οποία διευκολύνουν το λιγότερο εκπροσωπούμενο φύλο να συνεχίσει μια επαγγελματική δραστηριότητα ή προλαμβάνουν ή αντισταθμίζουν τα μειονεκτήματα στην επαγγελματική σταδιοδρομία.» Η δήλωση αριθ. 28, σχετικά με τη διάταξη του άρθρου 141 (πρώην άρθρο 119), παράγραφος 4, της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η οποία έχει επισυναφθεί στην τελική πράξη της Συνθήκης του Άμστερνταμ, ορίζει επίσης ότι «Τα κράτη μέλη, όταν θεσπίζουν τα κατ' άρθρο 141, παράγραφος 4, της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας μέτρα, θα πρέπει να μεριμνούν κατά κύριο λόγο για τη βελτίωση της θέσης των γυναικών στην εργασία». Παρά λοιπόν το γεγονός ότι κατ' αρχήν απαγορεύεται κάθε μορφής διακριτική μεταχείριση λόγω φύλου, το δίκαιο δεν ενδιαφέρεται μόνο για την τυπική ισότητα, αλλά αποβλέπει στην επίτευξη της ουσιαστικής και πλήρους ισότητας των δύο φύλων (Βλ. Σ. Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου, Η τροποποίηση του άρθρου 116 παρ. 2 του Συντάγματος. Από την τυπική στην ουσιαστική ισότητα των φύλων, ΔΤΑ αρ. 10/2001, σ. 514 επ. D. Schiek, Positive Action before the European Court of Justice - New conceptions of Equality in Community Law? From Kalanke and Marschall to Badeck, International Journal of Comparative Law and Industrial Relations 2000, σ. 251 επ.). Ο νομοθέτης νομίμως, κατ' αρχήν, αναλαμβάνει να διορθώσει πραγματικές δυσχέρειες τις οποίες συναντούν ορισμένες κατηγορίες του πληθυσμού και οι οποίες δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν με την απλή τήρηση της γενικής αρχής της ισότητας.

Μεταξύ των θετικών μέτρων υπέρ των γυναικών περιλαμβάνονται και οι ποσοτώσεις, όπως αυτή που προβλέπεται στην υπό ψήφιση διάταξη, οι οποίες καθορίζουν ένα ελάχιστο ποσοστό προσώπων της ευνοούμενης κατηγορίας (εν προκειμένω των γυναικών), τα οποία πρέπει υποχρεωτικά να προωθούνται ή να προσλαμβάνονται, ώστε να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος στόχος. Το ότι όμως είναι δυνατόν να λαμβάνονται θετικά μέτρα υπέρ των γυναικών, όπως οι ποσοτώσεις, δεν σημαίνει και ότι επιτρέπονται χωρίς προϋποθέσεις και χωρίς περιορισμούς. Τα μέτρα αυτά πρέπει τελικά να είναι σύμφωνα με τη γενικότερη αρχή της απαγόρευσης των δυσμενών διακρίσεων λόγω φύλου. Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) είχε

την ευκαιρία σε ορισμένες περιπτώσεις να εξετάσει τη νομιμότητά τους. Η νομολογία αυτή έχει αξία όχι μόνο για την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου, αλλά, γενικότερα, για κάθε προέλευσης ρύθμιση που αφορά τα υπέρ των γυναικών μέτρα, όπως π.χ. για τις συνταγματικές διατάξεις. Έτσι, σύμφωνα με το ΔΕΚ, ένα σύστημα ποσοστώσεων είναι δυνατόν να είναι νόμιμο, εφ' όσον δεν είναι απόλυτο και περιέχει στοιχεία ελαστικότητας, τα οποία επιτρέπουν, ακόμη και επί ισότητας προσόντων, να λαμβάνεται υπόψη, κατά την αξιολόγηση των υποψηφίων, και η προσωπική κατάσταση των ανδρών. Μια μέθοδος επιλογής πρέπει να μην παραχωρεί απόλυτη προτεραιότητα στους εργαζομένους του υποεκπροσωπούμενου φύλου, οι οποίοι μπορούν να προτιμώνται μόνο όταν έχουν ισότιμα προσόντα, και υπό την επί πλέον προϋπόθεση, ότι οι υποψηφιότητες υποβάλλονται και σε αντικειμενική αξιολόγηση με βάση την ιδιαίτερη κατάσταση προσωπικού χαρακτήρα του συνόλου των υποψηφίων (ΔΕΚ Απόφαση της 11.11.1997 Υποθ. Marschall C-409/95. ΔΕΚ Απόφαση της 6.7.2000 Υποθ. Abrahamsson C-407/98. ΔΕΚ Απόφαση της 28.3.2000, Υποθ. Badeck C-158/97 Σκέψεις 32-32. ΔΕΚ Απόφαση 17.10.1995, Υποθ Kalanke C- 450/93 σκέψη 16. ΣτΕ (Ολ) 1917/1998, ΕλΔικ 1998, 1050). Συστήματα τα οποία επιβάλλουν ποσοστώσεις, σύμφωνα με τις οποίες θα προτιμώνται αυτομάτως άτομα του υποεκπροσωπούμενου φύλου, έως ότου καλυφθεί ένα προκαθορισμένο ποσοστό, έρχονται σε αντίθεση προς το κοινοτικό, αλλά και προς το συνταγματικό μας πλαίσιο (Δ. Ζερδελή, Ατομικές εργασιακές σχέσεις, σ. 261).

Η προτεινόμενη ρύθμιση του δεύτερου εδαφίου της πρώτης παραγράφου του υπό ψήφιση άρθρου ορίζει ότι «στις περιπτώσεις α', β' και γ' το ποσοστό 60% καλύπτεται από γυναίκες, εφόσον υπάρχει αντίστοιχος αριθμός σχετικών αιτήσεων». Δεν περιλαμβάνει συνεπώς, όπως άλλωστε ούτε και η αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 4 ν. 3174/2003, κάποια αντικειμενική διαδικασία αξιολόγησης των προσόντων των υποψηφίων, έτσι ώστε να προτιμώνται οι γυναίκες, όταν μόνο έχουν ισάξια προσόντα με τους άνδρες. Ή, επί ίσων προσόντων, να λαμβάνεται υπόψη η προσωπική κατάσταση των υποψηφίων, έτσι ώστε, όταν, με βάση την εκτίμηση αυτή, η πλάστιγγα γέρνει υπέρ ανδρός υποψηφίου, να προτιμάται αυτός έναντι της γυναίκας. Θα μπορούσε λοιπόν να διερωτηθεί κανείς ως προς τη συμφωνία της προτεινόμενης ρυθμίσεως προς τη συνταγματική και κοινοτική αρχή της ισότητας μεταχείρισης δύο φύλων.

Περαιτέρω, θα πρέπει να διερωτηθεί κανείς και ως προς το εάν η πρόβλεψη της ιδιότητας της μητέρας ανηλίκου τέκνου ως λόγου προτιμήσεως για την πρόσληψη, όπως ορίζεται στην πρώτη παράγραφο, πρώτο εδάφιο, περ. δ' της υπό ψήφιση διατάξεως (ρύθμιση η οποία επίσης περιελάμβανε το

και στο ν. 3174/2003), αποτελεί επιτρεπτή ή όχι διάκριση λόγω φύλου, δεδομένου ότι το ευνοϊκό αυτό μέτρο δεν συνδέεται με κάποια βιολογική ιδιαιτερότητα και δεν αφορά την περίοδο που έπεται του τοκετού, αλλά μάλλον συνδέεται με την κατανομή των οικογενειακών καθηκόντων (Pelissier-Supiot, Jeammaud, Droit du travail, 2000, s. 125. Πρβλ ΔΕΚ Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1984 Υπόθεση Hofmann C-184-83.).

Επί του άρθρου 5 Νοσχ

Με την υπό ψήφιση διάταξη προβλέπεται η σύσταση τριμελούς Επιτροπής έγκρισης μερικής απασχόλησης και κατανομής της χρηματοδότησης. Η Επιτροπή αυτή είναι αρμόδια να εγκρίνει τα επιχειρησιακά σχέδια παροχής υπηρεσιών, την κατανομή και διάθεση των πόρων, την παρακολούθηση της εφαρμογής και την τήρηση των επιχειρησιακών σχεδίων. Συγκροτείται από τους Υφυπουργούς Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών, και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας.

Αθήνα, 9 Ιουνίου 2004

Ο εισηγητής
Κωνσταντίνος Παπαδημητρίου
 Προϊστάμενος του Τμήματος Μελετών
 Οικονομίας και Περιβάλλοντος
 Επίκ. Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
 Επιστημονικών Μελετών
 Αστέρης Πλιάκος
 Αν. Καθηγητής Οικονομικού Παν/μίου Αθηνών

Για το Επιστημονικό Συμβούλιο
 Ο Πρόεδρος
 Κώστας Μαυριάς
 Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών