

Αρ. Φακ.: Α.Κ.Ι. 6/2017

**Έκθεση Επιτρόπου Διοικήσεως και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
αναφορικά με την απόφαση Ειδικής Πολυθεματικής Επιτροπής
σε σχέση με αίτηση νηπιαγωγού για εγγραφή
στον Ειδικό Κατάλογο Διοριστέων Εκπαιδευτικών με Αναπηρία,
δυνάμει του περί Πρόσληψης Ατόμων με Αναπηρίες
στον Ευρύτερο Δημόσιο Τομέα (Ειδικές Διατάξεις) Νόμου**

**Τομέας Αρχής Ισότητας και
Ανεξάρτητος Μηχανισμός
Πρώθησης Προστασίας και Παρακολούθηση
της Εφαρμογής της Σύμβασης του ΟΗΕ για τα
Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρίες**

Υπεύθυνη: Ελένη Χατζηττοφή
Ερευνούσα Λειτουργός: Νιόβη Γεωργιάδη

Λευκωσία, 30 Μαρτίου 2018

Η καταγγελία

1. Η κ. Β.Α., νηπιαγωγός και άτομο με οπτική αναπηρία υπέβαλε καταγγελία στην Αρχή Ισότητας του Γραφείου Επιτρόπου Διοικήσεως και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, κατά της απόφασης της Ειδικής Πολυθεματικής Επιτροπής (ΕΠΕ), που είχε συσταθεί από το Τμήμα Κοινωνικής Ενσωμάτωσης Ατόμων με Αναπηρίες (ΤΚΕΑΑ), για την αξιολόγηση της αναπηρίας της, ενόψει αίτησης της στην Επιτροπή Εκπαιδευτικής Υπηρεσίας (ΕΕΥ) για εγγραφή της στον Ειδικό Κατάλογο Διοριστέων Εκπαιδευτικών (ειδικότητα νηπιαγωγού), δυνάμει του περί Πρόσληψης Ατόμων με Αναπηρίες στον Ευρύτερο Δημόσιο Τομέα (Ειδικές Διατάξεις) Νόμου.
2. Σύμφωνα με τη κ. Α., η ΕΠΕ αποφάσισε ότι η αναπηρία της δε μειώνει τη δυνατότητα της για εξεύρεση κατάλληλης απασχόλησης και ως εκ τούτου η ΕΕΥ απέρριψε την αίτηση της για εγγραφή της στον Ειδικό Κατάλογο Διοριστέων Εκπαιδευτικών (ειδικότητα νηπιαγωγού), ο οποίος δημοσιεύθηκε το Φεβρουάριο του 2016.
3. Κατόπιν τούτου, υπέβαλε ένσταση στην ΕΕΥ και ακολούθησε νέα αξιολόγηση της από ΕΠΕ, η απόφαση της οποίας όμως ήταν η ίδια με την προαναφερθείσα, ενώ η αναπηρία της, όπως υποστηρίζει, είναι σοβαρή και ανεξάρτητα από το ότι δεν είναι τυφλή, συνιστά εμπόδιο στην εξεύρεση κατάλληλης απασχόλησης της στον ιδιωτικό τομέα.

Οι θέσεις / σχόλια του ΤΚΕΑΑ

4. Στο πλαίσιο της διερεύνησης της καταγγελίας η Διευθύντρια του ΤΚΕΑΑ έθεσε υπόψη μας τα ακόλουθα¹:

¹ Επιστολή με αρ. φακ.: 11.10.03.07.01.462 ημερ. 23 Ιουνίου 2017.

- Η κ. Α. αξιολογήθηκε από ΕΠΕ για πρώτη φορά στις 8 Δεκεμβρίου 2015. Στην ΕΠΕ συμμετείχαν δυο οφθαλμίατροι και μια εργοθεραπεύτρια. Παρίστατο επίσης Λειτουργός Κοινωνικής Ενσωμάτωσης του ΤΚΕΑΑ, όπως προνοεί ο πιο πάνω Νόμος.
- Η δεύτερη αξιολόγηση της κ. Α. έγινε στις 25 Μαΐου 2016. Η σύνθεση της ΕΠΕ ήταν η ίδια από διαφορετικά όμως άτομα. Παρίστατο η ίδια Λειτουργός του ΤΚΕΑΑ.
- Τόσο κατά την πρώτη όσο και κατά τη δεύτερη αξιολόγηση, η κ. Α. κρίθηκε άτομο με οπτική αναπηρία αλλά η ΕΠΕ, λαμβάνοντας υπόψη τη διόφθλαμη οπτική οξύτητα που παρουσιάζει, έκρινε ότι δεν αποκλείεται η εξεύρεση και διατήρηση κατάλληλης απασχόλησης.
- Στα ερωτήματα που έθεσε τηλεφωνικώς η κ. Α. στη Λειτουργό του ΤΚΕΑΑ δόθηκαν οι εξής διευκρινιστικές απαντήσεις: (α) αναγνωρίστηκε από τις ΕΠΕ η οπτική αναπηρία της, (β) όμως η οπτική αναπηρία της δεν αποκλείει τη δυνατότητα εξεύρεσης και διατήρησης κατάλληλης απασχόλησης και (γ) για να κριθεί αναγκαία η αξιολόγηση ενδιαφερόμενου να εγγραφεί σε Ειδικό Κατάλογο Διοριστέων Εκπαιδευτικών για τρίτη φορά, θα πρέπει να αποδεικνύεται επιδείνωση της αναπηρίας του.

Η αξιολόγηση και η έκθεση της ΕΠΕ

5. Η ΕΠΕ αξιολόγησε την αναπηρία και τη λειτουργικότητα της όρασης της κ. Α. καθώς και την καταλληλότητα της για εργασία στη βάση των καθορισμένων πρωτοκόλλων και ακολούθως σύνταξε την έκθεση της ημερ. 25 Μαΐου 2016, στην οποία σημειώνονται τα ακόλουθα:

- Η αναπηρία παρουσιάστηκε το 2002 (κερατόκωνος).
- Την περίοδο 2009 – 2011 εργάστηκε ως νηπιαγωγός σε ιδιωτικό νηπιαγωγείο.
- Εργοδοτείται με μερική απασχόληση (4 ώρες ημερήσια). Η απασχόληση αυτή (γραμματειακά καθήκοντα) δε συνάδει με την εκπαίδευση της.
- Παρουσιάζει ήπια αναπηρία (ήπια βλάβη) στο δεξιό οφθαλμό και σοβαρή αναπηρία (σοβαρή βλάβη) στον αριστερό οφθαλμό.
- Δεν είναι άτομο με αναπηρία σύμφωνα με το Νόμο.

6. Σε σχέση με τη συγκεκριμένη τελευταία αναφορά, στο αμέσως μετά πεδίο της έκθεσης με τίτλο «ΕΠΕΞΗΓΗΣΕΙΣ» αναφέρεται ότι *«Με οπτική οξύτητα 4/10 διοφθαλμία δύναται (η κ. Α.) να ασκήσει το επάγγελμα του νηπιαγωγού χωρίς βοήθεια από άλλο πρόσωπο. Δεν αποκλείει την δυνατότητα εξεύρεσης εργασίας στον ιδιωτικό τομέα»*.

Ο περί Πρόσληψης Ατόμων με Αναπηρίες στον Ευρύτερο Δημόσιο Τομέα (Ειδικές Διατάξεις) Νόμος

7. Ο Νόμος αυτός τέθηκε σε εφαρμογή το 2009, για την πρόσληψη ατόμων με αναπηρία στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, με σκοπό, όπως αναφέρεται στο προοίμιο του, *«την αποτελεσματική ένταξη των ατόμων αυτών στον κόσμο της εργασίας, η οποία αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ομαλή λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών και για την ουσιαστική πραγμάτωση της αρχής της ισότητας, η οποία είναι δυνατό να μην μπορεί να επιτευχθεί αποτελεσματικά, εξαιτίας ιδιαίτερα του*

αντικειμενικού λόγου της αναπηρίας που περιορίζει ουσιαδώς το πεδίο βιοποριστικής δραστηριότητας των εν λόγω ατόμων».

8. Στο άρθρο 3, ο Νόμος ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι προσλαμβάνονται σε θέσεις απασχόλησης στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, άτομα με αναπηρίες, σε ποσοστό 10% του αριθμού των υπό πλήρωση κάθε φορά θέσεων απασχόλησης, νοουμένου ότι, τα άτομα με αναπηρίες ικανοποιούν σωρευτικά τα πιο κάτω αντικειμενικά κριτήρια:

(α) Κατέχουν τα απαιτούμενα προσόντα της υπό πλήρωση θέσης απασχόλησης·

(β) Επιτυγχάνουν σε τυχόν απαιτούμενες για τη θέση απασχόλησης γραπτές ή και προφορικές εξετάσεις·

(γ) Κρίνονται κατάλληλα για την εκτέλεση των καθηκόντων της υπό πλήρωση θέσης απασχόλησης από το αρμόδιο διορίζον όργανο, το οποίο υποχρεούται για το σκοπό αυτό, να λαμβάνει υπόψη και την έκθεση της ΕΠΕ², που συντάσσεται σύμφωνα με το άρθρο 6 του Νόμου.

9. «Άτομο με αναπηρίες» για το σκοπό του Νόμου, είναι το άτομο που μετά από αξιολόγηση από την ΕΠΕ, όπως προβλέπεται στα άρθρα 5 και 6 του Νόμου, διαπιστώνεται ότι έχει **ανεπάρκεια ή μειονεξία** η οποία προκαλεί μόνιμο ή απροσδιόριστης διάρκειας σωματικό, **διανοητικό ή ψυχικό περιορισμό, που μειώνει ουσιαδώς ή αποκλείει τη δυνατότητα εξεύρεσης και διατήρησης κατάλληλης εργασίας**³.

10. Ενόψει των ανωτέρω διατάξεων, όταν υποβληθεί αίτηση από άτομο με αναπηρία για πρόσληψη σε θέση απασχόλησης στον ευρύτερο δημόσιο

² Η σύσταση της Ειδικής Πολυθεματικής Επιτροπής, προβλέπεται στο άρθρο 5 του Νόμου.

³ Άρθρο 2 του Νόμου «ερμηνευτικές διατάξεις».

τομέα, το διορίζον όργανο, αφού εξετάσει την αίτηση και διαπιστώσει ότι ο / η αιτητής / ρια κατέχει τα απαιτούμενα για τη θέση προσόντα, αποστέλλει την αίτηση ή και όλα τα σχετικά στοιχεία στο ΤΚΕΑΑ, το οποίο τα διαβιβάζει στην ΕΠΕ.⁴

11. Η ΕΠΕ συστήνεται από το ΤΚΕΑΑ και περιλαμβάνει σε κάθε περίπτωση ένα / μια εκπρόσωπο του ΤΚΕΑΑ και δυο τουλάχιστον επαγγελματίες του τομέα της υγείας, με ειδικότητα σχετική με τη συγκεκριμένη αναπηρία του / ης υποψήφιου / ας με αναπηρία⁵. Η αρμοδιότητα δε της ΕΠΕ, είναι η αξιολόγηση κατά πόσο ο / η υποψήφιος / α είναι άτομο με αναπηρία, υπό την πιο πάνω έννοια του Νόμου και συντάσσει σχετική έκθεση αναφορικά με την αναπηρία και την καταλληλότητα του / ης υποψήφιου / ας για την άσκηση των καθηκόντων της θέσης απασχόλησης, την οποία διαβιβάζει, μέσω του ΤΚΕΑΑ, στο διορίζον όργανο.⁶ Για τους συγκεκριμένους σκοπούς, χρησιμοποιούνται από την ΕΠΕ, καθορισμένα πρωτόκολλα.
12. Το διορίζον όργανο, καταρτίζει ειδικούς καταλόγους των υποψήφιων που είναι άτομα με αναπηρία και ικανοποιούν τα προβλεπόμενα στο άρθρο 3 αντικειμενικά κριτήρια, από τους οποίους επιλέγονται τα άτομα με αναπηρία για πρόσληψη σε θέσεις απασχόλησης, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο⁷. Γι' αυτό το λόγο η ΕΕΥ, τηρεί τους Ειδικούς Καταλόγους Διοριστέων Εκπαιδευτικών, ανά ειδικότητα, όπως η ειδικότητα νηπιαγωγών.

Σχόλια – Διαπιστώσεις

⁴ Εδάφια (2) και (3) του άρθρου 6 του Νόμου.

⁵ Άρθρο 5.

⁶ Εδάφια (3) και (4) του άρθρου 6 του Νόμου.

⁷ Άρθρο 4.

13. Στην περίπτωση της κ. Α., η διαδικασία που καθορίζει ο Νόμος, για το σκοπό της αίτησης της στην ΕΕΥ, για εγγραφή της στον Ειδικό Κατάλογο Διοριστέων Εκπαιδευτικών (ειδικότητα νηπιαγωγών) έχει τηρηθεί.
14. Συγκεκριμένα, η ΕΕΥ, διαβίβασε την αίτηση της στο ΤΚΕΑΑ, το οποίο προέβη στη σύσταση της ΕΠΕ, ακολούθησαν η πρώτη αξιολόγηση της κ. Α. από την ΕΠΕ το Δεκέμβριο του 2015, η μη συμπερίληψη της από την ΕΕΥ στον Ειδικό Κατάλογο του Φεβρουαρίου 2016, η ένσταση της στην ΕΕΥ και για το λόγο αυτό η δεύτερη αξιολόγηση της από ΕΠΕ το Μάιο του 2016.
15. Με βάση τα στοιχεία των πρωτοκόλλων που τηρήθηκαν κατά τη δεύτερη αξιολόγηση της κ. Α. και δεδομένης της έννοιας του όρου «άτομο με αναπηρία» στο Νόμο, **η ΕΠΕ καλείτο να αποφασίσει αν: η κ. Α. έχει ανεπάρκεια ή μειονεξία η οποία προκαλεί μόνιμο ή απροσδιόριστης διάρκειας, σωματικό, διανοητικό ή ψυχικό περιορισμό που μειώνει ή αποκλείει τη δυνατότητα εξεύρεσης και διατήρησης κατάλληλης απασχόλησης.**
16. Ωστόσο η ΕΠΕ δεν ενήργησε για το σκοπό της απόφασης της σύμφωνα με το Νόμο καθ' ότι όπως αναφέρεται στο σκεπτικό της απόφασης, η οπτική οξύτητα της κ. Α. στο δεξιό οφθαλμό της επιτρέπει να ασκεί το επάγγελμα της νηπιαγωγού χωρίς βοήθεια από άλλο πρόσωπο και δεν αποκλείει, τη δυνατότητα εξεύρεσης και διατήρησης κατάλληλης εργασίας στον ιδιωτικό τομέα, χωρίς όμως να αναφέρεται αν αυτή η οπτική οξύτητα μειώνει αυτή τη δυνατότητα.
17. Η αιτιολογία της απόφασης είναι ανεπαρκής καθ' ότι κάνει αναφορά σε γενικές και αόριστες εκφράσεις που δύναται να υιοθετηθούν σε πολλές ανόμοιες περιπτώσεις αδιακρίτως. Συγκεκριμένα:

- Δεν σχολίασε η ΕΠΕ τη διαπιστωθείσα σοβαρή αναπηρία της κ. Α. στον αριστερό οφθαλμό και εάν αυτή προκαλεί μόνιμο ή απροσδιόριστης διάρκειας σωματικό περιορισμό.
- Η ΕΠΕ έδωσε έμφαση μόνο στη διαπιστωθείσα ήπια βλάβη της κ. Α. στο δεξιό οφθαλμό και επίσης δεν επεξήγησε / διευκρίνισε αν σε συνδυασμό με τη σοβαρή αναπηρία στον αριστερό οφθαλμό προκαλείται μόνιμος ή απροσδιόριστης διάρκειας σωματικός περιορισμός.
- Παρότι, σύμφωνα με την έκθεση της ΕΠΕ ημερ. 25 Μαΐου 2016, η κ. Α. εργάστηκε ως νηπιαγωγός σε ιδιωτικό νηπιαγωγείο μόνο για την περίοδο 2009 – 2011 και εργοδοτείτο με μερική απασχόληση κατά το 2016 για την εκτέλεση καθηκόντων άσχετων με την εκπαίδευση της, η ΕΠΕ δεν εξήγησε / τεκμηρίωσε το συμπέρασμα της ότι η κ. Α. μπορεί να εξεύρει και να διατηρήσει κατάλληλη εργασία στον ιδιωτικό τομέα, ενώ παρουσιάζει σοβαρή αναπηρία στον αριστερό οφθαλμό και ήπια αναπηρία στο δεξιό οφθαλμό.
- Η εκτίμηση της ΕΠΕ ότι η κ. Α. «*δύναται*» να ασκεί το επάγγελμα της νηπιαγωγού χωρίς βοήθεια από άλλο πρόσωπο, δε συνεπάγεται παράλληλα και ότι η πιο πάνω διαπιστωθείσα αναπηρία της δε μειώνει ουσιωδώς ή δεν αποκλείει τη δυνατότητα εξεύρεσης και διατήρησης κατάλληλης εργασίας.

Ο περί Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμος

18. Σύμφωνα με το άρθρο 26 (1) του πιο πάνω Νόμου 158(Ι)/1999, οι πράξεις που εκδίδονται από αρμόδια αρχή, έπειτα από άσκηση διακριτικής εξουσίας **«πρέπει να είναι επαρκώς και δεόντως αιτιολογημένες, ιδίως όταν πρόκειται για πράξεις οι οποίες – (α) είναι δυσμενείς για το**

διοικούμενο...». Όσον αφορά στη μορφή και την έκταση της «της επιβαλλόμενης αιτιολογίας» ορίζεται στο άρθρο 26(2) ότι «ποικίλλουν ανάλογα με το θέμα που πραγματεύεται η πράξη και τις συνθήκες που την περιβάλλουν».

19. Το άρθρο 28 του ίδιου Νόμου ορίζει ότι, **«η αιτιολογία μιας διοικητικής πράξης πρέπει να είναι σαφής, ώστε να μην αφήνει αμφιβολίες ως προς το ποιος ήταν ο πραγματικός λόγος που οδήγησε το διοικητικό όργανο στη λήψη της απόφασης».** Σύμφωνα με το ίδιο άρθρο δεν αποτελεί επαρκή αιτιολογία **«η αναφορά στην απόφαση γενικών χαρακτηρισμών που μπορούν να εφαρμοστούν και να ισχύουν για κάθε περίπτωση ούτε η απλή αναφορά των γενικών όρων του νόμου που μπορούν να τύχουν εφαρμογής σε οποιαδήποτε περίπτωση».**

Συμπεράσματα

20. Συνοψίζοντας τα ανωτέρω, σημειώνεται ότι η εκάστοτε ΕΠΕ σε κάθε περίπτωση ενώπιον της πρέπει να αποφαινεται πρώτα με σαφήνεια εάν διαπίστωσε ανεπάρκεια ή μειονεξία η οποία προκαλεί μόνιμο ή απροσδιόριστης διάρκειας σωματικό, διανοητικό ή ψυχικό περιορισμό και ακολούθως να αποφαινεται εάν η διαπιστωθείσα ανεπάρκεια ή μειονεξία μειώνει ουσιωδώς ή αποκλείει τη δυνατότητα εξεύρεσης και διατήρησης κατάλληλης απασχόλησης ή όχι και για ποιους λόγους αντίστοιχα, δηλαδή, να αιτιολογεί την απόφαση της με συγκεκριμένες αναφορές και στοιχεία.
21. Σημειώνεται επίσης ότι, χρειάζεται η ΕΠΕ να λαμβάνει υπόψη και να συνεκτιμά ότι η δυνατότητα εξεύρεσης και διατήρησης κατάλληλης απασχόλησης, δεν εξαρτάται αποκλειστικά από τους ατομικούς περιορισμούς που προκύπτουν από την αναπηρία (από τις βλάβες) που μπορεί να διαπιστωθεί κατά την αξιολόγηση με βάση τα πρωτόκολλα αλλά **συνδέεται κυρίως με τα εμπόδια στο κοινωνικό και εργασιακό**

περιβάλλον, τα οποία στερούν από τα άτομα με αναπηρία την πρόσβαση στην εργασία σε ίση βάση με τα άτομα χωρίς αναπηρία και αποτελούν αιτία των σε βάρος τους διακρίσεων στην εργασία. Τέτοια εμπόδια, είναι τα χαρακτηριστικά της αγοράς εργασίας εξαιτίας των οποίων παραμένει ανέτοιμη να αποδεχθεί και να εντάξει στο πλαίσιο της άτομα με αναπηρία ακόμα και αν δεν χρειάζονται βοήθεια από άλλο πρόσωπο για την άσκηση των καθηκόντων θέσης εργασίας, επειδή, δυστυχώς, η αναπηρία εξακολουθεί να ταυτίζεται με την περιορισμένη επαγγελματική απόδοση, με την «ανικανότητα». Οι στερεότυπες αντιλήψεις για τις δυνατότητες των ατόμων με αναπηρία στην εργασία είναι ακόμα διάχυτες και παράλληλα υπάρχει ανετοιμότητα ή και απροθυμία τήρησης της υποχρέωσης για παροχή εύλογων προσαρμογών στον εργασιακό χώρο (προσβάσιμες εγκαταστάσεις, κατάλληλος τεχνικός εξοπλισμός, προσβάσιμες πληροφορίες).

22. Εξ' ου και ο Νόμος τέθηκε σε εφαρμογή με σκοπό *την αποτελεσματική ένταξη των ατόμων με αναπηρίες «στο κόσμο της εργασίας»*, επειδή, αναγνωρίστηκε ότι είναι δυνατό να μην μπορεί να επιτευχθεί αποτελεσματικά, *«εξαιτίας ιδιαίτερα»*, όπως αναφέρεται στο προοίμιο του, *«του αντικειμενικού λόγου της αναπηρίας που περιορίζει ουσιωδώς το πεδίο της βιοποριστικής δραστηριότητας»* των ατόμων με αναπηρία.
23. Ως εκ τούτου, η αντικειμενική προσέγγιση της αναπηρίας, δηλαδή, με βάση τα δεδομένα εμπόδια πρόσβασης των ατόμων με ανεπάρκεια ή μειονεξία στην αγορά εργασίας, δε θα πρέπει να αγνοείται.

Εισηγήσεις

24. Όπως έχει επισημανθεί και σε προηγούμενη σχετική έκθεση του Γραφείου μας, είναι σημαντικό η συλλογιστική της εκάστοτε ΕΠΕ⁸ να είναι

⁸ Έκθεση ημερ. 19 Οκτωβρίου 2015 αναφορικά με τη καταγγελία αρ. Α.Κ.Ι. 40/2013.

ολοκληρωμένη. Δεν αρκεί η συνοπτική επεξήγηση της απόφασης της, αν είναι ή όχι άτομο με αναπηρία δυνάμει του Νόμου, αιτητής/ρία για πρόσληψη στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Ο Νόμος απαιτεί έκθεση η οποία πρέπει να περιλαμβάνει την ευκρινή και τεκμηριωμένη απόφαση της ΕΠΕ αναφορικά και με τις δυο προϋποθέσεις που συναποτελούν την έννοια του όρου «άτομο με αναπηρία» και λαμβανομένου υπόψη του σκοπού για τον οποίο τέθηκε σε ισχύ ο Νόμος και του σκοπού στον οποίο αποβλέπει.

25. Όσον αφορά ειδικά στην περίπτωση της κ. Α., εισηγούμαι όπως το ΤΚΕΑΑ φροντίσει για την άμεση επανεξέταση της απόφασης από την ΕΠΕ, λαμβάνοντας υπόψη όλα όσα αναφέρθηκαν πιο πάνω και ενημερώσει σχετικά τόσο την παραπονούμενη όσο και το Γραφείο μας.

Αντίγραφο της έκθεσης θα κοινοποιηθεί στο Γενικό Διευθυντή του Υπουργείου Εργασίας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων για ενημέρωση.

Μαρία Στυλιανού – Λοττίδη
Επίτροπος Διοικήσεως και
Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

