

ΠΟΡΙΣΜΑ

[Ν. 3094/03 Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις, άρ. 4 § 6]

Θέμα:

**ΕΠΕΚΤΑΣΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΒΟΛΗΣ ΤΟΥ ΠΟΛΥΤΕΚΝΙΚΟΥ
ΕΠΙΔΟΜΑΤΟΣ, ΣΕ ΑΛΛΟΔΑΠΕΣ* ΠΟΛΥΤΕΚΝΕΣ ΜΗΤΕΡΕΣ,
ΤΕΚΝΩΝ ΕΧΟΝΤΩΝ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΑ**

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Δ.Ν. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου

Ειδικός Επιστήμονας: Σπυριδούλα Καλαντζή

Βοηθός Επιστήμονας: Ελένη Μαραγκάκη

ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2003

Πόρισμα αναφοράς

Αριθμ. Πρωτ.: 22871/2002 & 557/2003 & 9103/2003

Θέμα: «Επέκταση της καταβολής του πολυτεκνικού επιδόματος, σε αλλοδαπές* πολύτεκνες μητέρες, τέκνων έχοντων την ελληνική υπηκοότητα»

ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει λάβει τρεις αναφορές που αφορούν την επέκταση της καταβολής του πολυτεκνικού επιδόματος, σε αλλοδαπές πολύτεκνες, μητέρες με τέκνα, τα οποία έχουν την ελληνική υπηκοότητα.

Η πρώτη, υποβλήθηκε από τον κύριο *****, μόνιμο κάτοικο *****, από το έτος 1997. Ο κύριος ***** απέκτησε την ελληνική υπηκοότητα το 1994, ως ομογενής πόντιος παλινοστήσας εκ Ρωσίας. Είναι πατέρας έξι παιδιών, που έχουν γεννηθεί από το έτος 1995 και μετά και η σύζυγός του είναι ρωσίδα, που ζει μόνιμα και νόμιμα στη χώρα. Στον αναφερόμενο έχει αναγνωρισθεί η πολυτεκνική ιδιότητα από την Ανωτάτη Συνομοσπονδία Πολυτέκνων Ελλάδος (ΑΣΠΕ), κατά το άρθρο 1, του ν. 1910/1944. Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, η οικογένεια δε δικαιούται να λάβει το πολυτεκνικό επίδομα από τον ΟΓΑ διότι η μητέρα δεν έχει την ελληνική υπηκοότητα ή αυτή του κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.). Όπως ο ίδιος ο κ. ***** επισημαίνει με την αναφορά του, η οικογένειά του διαβιεί υπό καθεστώς οικονομικής αδυναμίας.

Η δεύτερη αναφορά υποβλήθηκε από τον κύριο *****, που είναι έλληνας και κατοικεί στο δημοτικό διαμέρισμα *****, έχει παντρευτεί την αλβανικής υπηκοότητας *****, με την οποία έχει αποκτήσει τέσσερα παιδιά, που έχουν γεννηθεί το 1992, 1993, 1994 και 1996 αντίστοιχα. Από τον ΟΓΑ καταβάλλεται στη σύζυγό του το επίδομα του τρίτου παιδιού. Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία η οικογένεια δεν λαμβάνει το πολυτεκνικό επίδομα, επειδή η μητέρα δεν έχει την ελληνική υπηκοότητα ή αυτή του κράτους μέλους της Ε.Ε..

Η τρίτη αναφορά που θίγει όμοιο ζήτημα, υποβλήθηκε από τον κύριο *****, κάτοικο *****, πολύτεκνο πατέρα τεσσάρων παιδιών, ηλικίας μικρότερης των 23

* αλλοδαπές: υπηκόους κρατών εκτός της Ε.Ε.

ετών. Ο κύριος **** είναι παντρεμένος με σύζυγο αμερικανικής υπηκοότητας (από το ****) και για τον λόγο αυτόν η οικογένεια δεν λαμβάνει το πολυτεχνικό επίδομα. Η σύζυγος του αναφερόμενου έχει ζητήσει από το έτος 1993 να αποκτήσει την ελληνική υπηκοότητα, αλλά αυτό μέχρι σήμερα δεν έχει πραγματοποιηθεί.

ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Με τον νόμο 1892/1990, καθιερώνεται η καταβολή επιδόματος στην πολύτεκνη μητέρα. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 3 του ν. 1892/1990, ορίζεται ότι *«Στη μητέρα που θεωρείται πολύτεκνη κατά το ν.1910/1944, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει μέχρι σήμερα καταβάλλεται μηνιαίο επίδομα.....για κάθε άγαμο τέκνο μέχρι και είκοσι τριών ετών»*

Με την υπουργική απόφαση ΥΑ Γ1α/440/1991 καθορίζονται οι λεπτομέρειες της διαδικασίας χορήγησης των επιδομάτων στην πολύτεκνη μητέρα, κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 63 του νόμου 1892/1990. Στο άρθρο 2 αυτής της υπουργικής απόφασης ορίζονται οι δικαιούχοι ως εξής: στο εδάφιο α) *«του επιδόματος της παρ.1 και 2 η μητέρα που έχει ή αποκτά τρίτο παιδί υπό την προϋπόθεση όμως, ότι για την λήψη του επιδόματος πρέπει όλα τα παιδιά να έχουν την ελληνική υπηκοότητα»*, ενώ για τη λήψη του πολυτεχνικού επιδόματος στο εδάφιο β) ορίζεται ότι *«του επιδόματος της παραγράφου 3, η μητέρα που κατά την έννοια του νόμου 1910/1994, όπως τροποποιήθηκε, θεωρείται πολύτεκνη εφόσον έχει παιδιά ηλικίας μέχρι 25 ετών»*. Τέλος στο εδάφιο δ) του άρθρου 2, της ίδιας υπουργικής απόφασης ορίζεται ότι *«τα επιδόματα των παραγράφων 1,2 και 3 και η ισόβια σύνταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 63 του νόμου 1892/1990 καταβάλλονται στη μητέρα ανεξάρτητα από κάθε άλλο επίδομα, μισθό, σύνταξη, αμοιβή, αποζημίωση κ.λ.π.»*.

Ο Νόμος 2459/1997, άρθρο 39, περί «Τροποποίησης και κατάργησης διατάξεων σχετικών με την αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος» αναγνωρίζει την ιδιότητα του πολύτεκνου στους Έλληνες πολίτες και τους πολίτες των κρατών – μελών της Ε.Ε. (εδάφια 5 και 6 άρθρου 36).

Η κοινή Υπουργική Απόφαση αριθμ. Π3δ/οικ. 1078 στο άρθρο 1, που φέρει τον τίτλο «Δικαιούχοι», ορίζει στην παρ. β εδ. στ' ότι: *«απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση του πολυτεχνικού επιδόματος (...) είναι οι δικαιούχοι και τα παιδιά τα οποία λαμβάνονται υπόψη για τη θεμελίωση του δικαιώματος λήψης των παροχών να έχουν ελληνική υπηκοότητα ή την υπηκοότητα κράτους μέλους της Ε.Ε. και να*

μένουν νόμιμα και μόνιμα στην Ελλάδα». Στη συνέχεια την παρ. γ εδαφ. Β. ορίζεται ότι: *«απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση της ισόβιας σύνταξης είναι η μητέρα να έχει ελληνική υπηκοότητα ή να είναι ελληνικής καταγωγής πρόσφυγας, να μένει νόμιμα και μόνιμα στην Ελλάδα και τα παιδιά τα οποία λαμβάνονται υπόψη για τη θεμελίωση του δικαιώματος λήψης της παροχής να έχουν ελληνική υπηκοότητα».*

Η προαναφερθείσα Κοινή Υπουργική Απόφαση ακυρώθηκε εν μέρει με την από 20/03/01 υπ' αριθμ.1095/2001 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ως προς τη διάκριση που εισήγαγε για την απονομή των επιδομάτων βάση του εισοδήματος των πολιτών, την οποία έκρινε ως αντισυνταγματική. Προς συμμόρφωση στην απόφαση του ΣΤΕ εκδόθηκε ο Νόμος 2972/2001 ο οποίος με τα άρθρα 50 και 51 κατήργησε ex nunc το πλαφόν του εισοδήματος. Κατά τα λοιπά, δηλαδή ως προς την προϋπόθεση της υπηκοότητας, η Υπουργική απόφαση ισχύει.

Στην Εγκύκλιο 2 της 15^{ης} Μαΐου 1997 με τίτλο «Προϋποθέσεις και διαδικασία χορήγησης από τον Ο.Γ.Α. των επιδομάτων και της ισόβιας σύνταξης στην πολύτεκνη μητέρα μετά την τροποποίηση των διατάξεων του άρθρου 63 του Ν. 1892 /1990 και των άρθρων 2 και 3 του Ν. 2163/1993 καθώς και κατάργηση του Ν.Δ. 1153/1972 (άρθρο 39 του Ν. 2459/1997)» στο άρθρο 2 βρίσκουμε την εξής ρύθμιση σχετικά με το πολυτεκνικό επίδομα: *«Επίσης απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση των ανωτέρω επιδομάτων είναι οι δικαιούχοι και τα παιδιά τα οποία λαμβάνονται υπόψη για τη θεμελίωση του δικαιώματος λήψης των παροχών, να έχουν ελληνική υπηκοότητα ή την υπηκοότητα κράτους μέλους της Ε.Ε. και να μένουν νόμιμα και μόνιμα στην Ελλάδα».*

Τέλος ο Ν. 2819/2000 (ΦΕΚ Α84 / 15.03.2000) επανέλαβε ότι όλες οι προαναφερθείσες διατάξεις ισχύουν και για τους υπηκόους των κρατών μελών της Ε.Ε. και επιπλέον προσέθεσε ότι οι σχετικές διατάξεις εφαρμόζονται στους υπηκόους των χωρών που εντάσσονται στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (Ε.Ο.Χ.).

Σκόπιμο είναι να μνημονευθεί και η γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους υπ' αριθμ. 545/1.8.1991 σύμφωνα με την οποία από τους εγκατασταθέντες στην Ελλάδα αλλοδαπούς, μόνο οι ελληνικής καταγωγής (ομογενείς) και έχοντες την προσφυγική ιδιότητα δικαιούνται πολυτεκνικού επιδόματος. Έτσι, έκρινε το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους ότι οι ελληνικής καταγωγής Πόντιοι και Κύπριοι υπήκοοι, που κατοικούν στην Ελλάδα, μπορούν να αναγνωριστούν ως πολύτεκνοι, εφ' όσον έχουν και την ιδιότητα του πρόσφυγα, η οποία προσφυγική ιδιότητα έχει αναγνωριστεί από την αρμόδια Αστυνομική Αρχή.

Όσον αφορά το δικαίωμα πολυτεκνικού επιδόματος του πατέρα, για πρώτη φορά απαντούμε τη ρύθμιση απονομής επιδόματος σε αυτόν στο Νόμο 2163/1993 άρθρο 2 με τίτλο «Επέκταση Πολυτεκνικού Επιδόματος», ο οποίος προσέθεσε εδάφια στον Νόμο 1892/1990 άρθρο 63.

Η σχετική ρύθμιση έχει ως εξής:

«α. Στον πατέρα που θεωρείται πολύτεκνος, σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 5 του άρθρου πρώτου του ν. 1910/1944 (ΦΕΚ σ29 Α') και της παραγράφου 7 του ίδιου άρθρου, όπως τροποποιήθηκε με την παράγραφο 2 του άρθρου 1 του ν. 860/1979 (ΦΕΚ 2 Α').

β. Στον πατέρα που έχει τέσσερα τουλάχιστον τέκνα από διαφορετικούς γάμους και θεωρείται πολύτεκνος, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου πρώτου του ν. 1910/1944, όπως τροποποιήθηκε με το α. 1 του ν. 860/1979, εφόσον έχει την αποκλειστική ευθύνη διατροφής των τέκνων του και η μητέρα δεν λαμβάνει το επίδομα αυτό».

Ο Νόμος 2459/1997 άρθρο 39 περί «Τροποποίησης και κατάργησης διατάξεων σχετικών με την αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος» δεν άλλαξε τη συγκεκριμένη διάταξη.

Στην Εγκύκλιο 2 από 15 Μαΐου 1997 με τίτλο «Προϋποθέσεις και διαδικασία χορήγησης από τον Ο.Γ.Α. των επιδομάτων και της ισόβιας σύνταξης στην πολύτεκνη μητέρα μετά την τροποποίηση των διατάξεων του άρθρου 63 του Ν. 1892 /1990 και των άρθρων 2 και 3 του Ν. 2163/1993 καθώς και κατάργηση του Ν.Δ. 1153/1972 (άρθρο 39 του Ν. 2459/1997) βρίσκουμε την εξής ρύθμιση:

«γ. Στον πατέρα που θεωρείται πολύτεκνος, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 5 του άρθρου πρώτου του Ν. 1910/1944, όπως ισχύουν σήμερα, εφόσον είναι ανίκανος τελείως για κάθε εργασία ή ανάπηρος πολέμου με ποσοστό ανικανότητας τουλάχιστον 70% και έχει άγαμα παιδιά ηλικίας μέχρι και 23 ετών.

δ. Στον πατέρα που θεωρείται πολύτεκνος, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 7 του άρθρου πρώτου του Ν. 1910/1944, όπως ισχύουν σήμερα, εφόσον είναι χήρος ή η σύζυγός του είναι ανίκανη τελείως για κάθε εργασία και έχει άγαμα παιδιά ηλικίας μέχρι και 23 ετών.

ε. Στον πατέρα που θεωρείται πολύτεκνος, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου πρώτου του Ν. 1910/1944, όπως ισχύουν σήμερα, εφόσον έχει άγαμα παιδιά ηλικίας μέχρι και 23 ετών, έστω και από διαφορετικούς γάμους έχει την αποκλειστική ευθύνη διατροφής των παιδιών αυτών και η μητέρα δεν λαμβάνει

οικογενειακό επίδομα κατά τις διατάξεις του άρθρου 63 του Ν. 1892/1990, όπως ισχύουν σήμερα».

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι δεν προβλέπεται η χορήγηση του πολυτεχνικού επιδόματος ή σύνταξης στους μη έχοντες ελληνική υπηκοότητα ή μη προερχόμενους από κράτη- μέλη Ε.Ε. ή του Ε.Ο.Χ. Μόνο οι ομογενείς πρόσφυγες εξαιρούνται του κανόνα.

ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ

Στη χώρα μας ο θεσμός του γάμου, της οικογένειας και της μητρότητας έχουν αναχθεί σε ύψιστα αγαθά, αναγνωρίζονται από το Σύνταγμα και προστατεύονται από την έννομη τάξη. Η Πολιτεία έχει θεσπίσει μέτρα ενίσχυσης των πολυμελών οικογενειών και κίνητρα για την απόκτηση περισσότερων από δύο παιδιά με σκοπό την επίλυση του δημογραφικού προβλήματος, την καταπολέμηση της γήρανσης του πληθυσμού και της μείωσης του ενεργού δυναμικού της χώρας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει ότι το νομοθετικό πλαίσιο που ρυθμίζει τα θέματα των πολυτέκνων είναι επιβεβλημένο να αναθεωρηθεί. Οι μεταβολές στη σύσταση της ελληνικής κοινωνίας που έγιναν τα τελευταία χρόνια λόγω της υποδοχής μεταναστών κυρίως από χώρες εκτός Ε.Ε. σε συνδυασμό με την υπογεννητικότητα και τους ανησυχητικούς στατιστικούς δείκτες περί γήρανσης του πληθυσμού, επιβάλλουν την ενίσχυση των μέτρων προστασίας της οικογένειας, του γάμου, της μητρότητας και του παιδιού.

Οι οικογένειες που δημιουργούν Έλληνες πολίτες με αλλοδαπούς που δεν προέρχονται από χώρα μέλος της Ε.Ε. πρέπει να προστατεύονται. Η άρνηση χορήγησης των παροχών που δικαιούνται οι Έλληνες πολίτες και οι πολίτες της Ε.Ε. στις περιπτώσεις αυτές αντίκειται στην πολιτειακή βούληση, όπως περιγράφηκε παραπάνω και δημιουργεί αδικαιολόγητη διάκριση μεταξύ των ελληνικών οικογενειών και των ελληνοπαίδων.

Εξάλλου, το πολυτεχνικό επίδομα στο μέτρο που αποσκοπεί στην αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος δεν έχει αμιγώς προνοιακό χαρακτήρα. Εάν πάλι αποσκοπεί στην κοινωνική και οικονομική ενίσχυση της οικογένειας από τις αυξημένες δαπάνες λόγω των πολλών τέκνων, έχει προνοιακό χαρακτήρα, αλλά άξια κατ' ουσίαν της προστασίας αναγνωρίζονται τα παιδιά (πάνω

από τέσσερα), τα οποία έχουν , όπως προεκτέθηκε, ελληνική υπηκοότητα. Συνεπώς, το επίδομα δεν χορηγείται σε αλλοδαπούς, αλλά σε Έλληνες υπηκόους και οικογένειες.

Στο σημείο αυτό είναι σκόπιμο να τονισθούν και οι παράμετροι που δημιουργούν εμπλοκή στο συγκεκριμένο ζήτημα. Οι αλλοδαπές σύζυγοι που έχουν συνάψει γάμο με Έλληνα επιζητούν την πολιτογράφησή τους, αλλά η διαδικασία ελληνοποίησης των αλλοδαπών που διαμένουν μόνιμα και νόμιμα στην Ελλάδα είναι μακρά.

Η πολύτεκνη οικογένεια πρέπει να υποστηρίζεται ανεξάρτητα από το εάν ο ένας γονέας είναι αλλοδαπός, εφόσον ο ένας εκ των δύο γονέων είναι Έλληνας και τα παιδιά είναι επίσης Έλληνες. Η διαφορετική αντιμετώπιση των πολύτεκνων οικογενειών που έχουν προκύψει από μικτούς γάμους παραβιάζει τα προαναφερθέντα δικαιώματα που κατοχυρώνονται από το ελληνικό σύνταγμα.

Επιγραμματικά, η προστασία της πολύτεκνης οικογένειας θα πρέπει να επεκτείνεται στις περιπτώσεις των πολύτεκνων οικογενειών που έχουν ένα γονέα αλλοδαπό για τους ακόλουθους λόγους:

1. Η διαδικασία ελληνοποίησης της αλλοδαπής μητέρας τέκνων που έχουν την ελληνική υπηκοότητα, η οποία διαμένει μόνιμα και νόμιμα στη χώρα και έχει συνάψει γάμο με Έλληνα διαρκεί αρκετά έτη.
2. Ο τρόπος που αντιμετωπίζονται οι αλλοδαπές γυναίκες που έχουν παντρευτεί Έλληνα σχετικά με την αναγνώριση της πολυτεκνικής ιδιότητας δημιουργεί συνθήκες υποβάθμισης της κοινωνικής προσφοράς τους.
3. Η μη χορήγηση της πολυτεκνικής ιδιότητας σε μητέρα παιδιών που είναι Έλληνες θίγει, το βασικό πυρήνα της προβλεπόμενης παροχής, διότι η καταβολή του πολυτεκνικού επιδόματος στη μητέρα αφορά την προστασία των παιδιών, τα οποία είναι ουσιαστικά αυτά που ο νόμος θέλει να προστατεύσει.
4. Επίσης θα πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι από την προηγούμενη δεκαετία έχει αυξηθεί ο αριθμός των μικτών γάμων λόγω των γενικότερων κοινωνικοπολιτικών συγκυριών.
5. Τέλος θα πρέπει να τονιστεί ότι από τη διάκριση αυτή θίγονται οι πολύτεκνες οικογένειες, το εισόδημα των οποίων είναι χαμηλό, σε σχέση με τις οικονομικές τους ανάγκες,

Η πολιτεία θα πρέπει να λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα για την αποφυγή των διακρίσεων με βάση το φύλο, τη φυλή την εθνικότητα. Τέτοιες ρυθμίσεις

οδηγούν έμμεσα στην εξάλειψη διακρίσεων και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως αυτά προστατεύονται από το Χάρτη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ, 1948, τη συνθήκη του Άμστερνταμ και τα λοιπά κείμενα που προστατεύουν τα ανθρώπινα δικαιώματα.

ΠΡΟΤΑΣΗ

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει να θεσπιστεί ρύθμιση σύμφωνα με την οποία η αλλοδαπή πολύτεκνη μητέρα που κατοικεί νόμιμα και μόνιμα στη χώρα δικαιούται το πολυτεκνικό επίδομα του άρθρου 63 του νόμου 1892/1990, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει μέχρι σήμερα, εφόσον τα παιδιά, που λαμβάνονται υπόψη για τη θεμελίωση του δικαιώματος, έχουν την ελληνική υπηκοότητα.

Με εκτίμηση,

Δ. Ν. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου

ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ:

1. Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης

- Γραφείο Υπουργού
- Γραφείο Υφυπουργού
- Γενική Διεύθυνση Πρόνοιας
- Διεύθυνση Προστασίας της Οικογένειας

Αριστοτέλους 17

104 33 Αθήνα

2. Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών

- Γραφείο Υφυπουργού
- Καραγεώργη Σερβίας 10
105 62 Αθήνα