



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας

ΠΟΡΙΣΜΑ

(ΝΟΜΟΣ 2477/1997 “Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Ελεγκτών-Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης” Άρθρο 4, Παράγραφος 6)

[ΑΡ. ΠΡΩΤ. ΑΝΑΦΟΡΑΣ 5893/28-06-1999]

Θέμα:

Η χορήγηση του επιδόματος τετραπληγίας - παραπληγίας

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Μαρία Μητροσύλη

Επιστήμονες: Κωνσταντίνα Πρεβεζάνου, Έλενα Σταμπούλη

ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2000

4 Φεβρουαρίου 2000
Αριθμ. Πρωτ. 5893.2.4

Ειδικός επιστήμονας : Κ. Πρεβεζάνου
☎ 72.89.730
Βοηθός επιστήμονας : Ε. Σταμπούλη
☎ 72.89.728

Κύριο Κωνσταντίνο Τούση
Γενικό Διευθυντή Κοινωνικής Ασφάλισης
Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων
Σταδίου 29
105 59 Αθήνα

ΠΟΡΙΣΜΑ ΕΡΕΥΝΑΣ

Ο Συνήγορος του Πολίτη εξέτασε και διερεύνησε ένα σημαντικό αριθμό αναφορών που σχετίζονται με τη χορήγηση του επιδόματος τετραπληγίας – παραπληγίας. Οι πολίτες προσέφυγαν στην αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη εκφράζοντας τη διαμαρτυρία ότι δεν μπορούν να τύχουν του εξωϊδρυματικού επιδόματος αν και έχουν ανικανότητα να αυτοεξυπηρετηθούν και βρίσκονται υπό τη συμπαράσταση και επίβλεψη τρίτου προσώπου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη μελετώντας το υπάρχον νομικό πλαίσιο και το Φ34α/392/20-12-1999 έγγραφό σας, κατέληξε σε πόρισμα σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου 2477/1997 και ΠΔ 273/1999 το οποίο θέτει υπόψη σας για τις περαιτέρω ενέργειες.

1. Ιστορικό – Νομικό πλαίσιο

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 42 του νόμου 1140/1981 θεσπίστηκε η χορήγηση μηνιαίου εξωϊδρυματικού επιδόματος στους ασφαλισμένους όλων των ασφαλιστικών οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης. Στη συνέχεια και κατ' εξουσιοδότηση του νόμου 1140/1981, με την αριθμ. 115750/3006/1981 κοινή απόφαση των Υπουργών Κοινωνικών Υπηρεσιών και Οικονομικών ρυθμίστηκαν τα θέματα σχετικά με τη διαδικασία χορηγήσεως, τις προϋποθέσεις και το ύψος αυτού του επιδόματος. Έτσι, σύμφωνα με αυτή την απόφαση, για τη χορήγηση αυτού του επιδόματος απαιτείτο : α) η υποβολή αίτησης β) βεβαίωση σχετικά με την οικογενειακή κατάσταση του τετραπληγικού γ) γνωμάτευση της αρμόδιας Πρωτοβάθμιας Υγειονομικής επιτροπής ότι το πρόσωπο που εξετάστηκε άσχει από παράλυση άνω και κάτω άκρων (τετραπληγία) ή από παράλυση των κάτω άκρων (παραπληγία) και ότι είναι ανίκανοι για κάθε βιοποριστική εργασία.

Στη συνέχεια με το νόμο 1284/1982, οι ρυθμίσεις του άρθρου 42 του νόμου 1140/1981 καθώς και των κατ' εξουσιοδότηση ΠΔ και αποφάσεων, εφαρμόστηκαν και στους πάσχοντες από τετραπληγία – παραπληγία δημοσίους υπαλλήλους, πολιτικούς και στρατιωτικούς, εν ενεργεία και συνταξιούχους καθώς και στα πάσχοντα από τις αυτές νόσους μέλη των οικογενειών τους. Στον ίδιο νόμο στην παρ. 3, η ίδια ρύθμιση εφαρμόστηκε και στους

πάσχοντες από τετραπληγία, υπαλλήλους των ΟΤΑ. Οι διατάξεις για τη χορήγηση του εν λόγω επιδόματος, σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ. 7 του νόμου 1902/1990, εφαρμόζονται και στους παραπληγικούς υπαλλήλους των ΝΠΔΔ, εν ενεργεία και συνταξιούχους, καθώς και στα πάσχοντα από τις αυτές νόσους μέλη των οικογενειών τους. Το ύψος και οι προϋποθέσεις χορήγησης είναι ίδια και σ' αυτή την περίπτωση, με τα αντίστοιχα για τη χορήγηση του επιδόματος στους ασφαλισμένους του ΙΚΑ.

Στη συνέχεια με τη διάταξη του άρθρου 16 του νόμου 2042/1992, αντικαταστάθηκε το πρώτο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 42 του νόμου 1140/1981 ως εξής :

«Ασφαλισμένοι φορέων κοινωνικής ασφάλισης αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, κρινόμενοι από Ειδική Επιτροπή, ως πάσχοντες εκ τετραπληγίας – παραπληγίας με ποσοστό ιατρικής αναπηρίας 67% και άνω δικαιούνται μηνιαίου εξωϊδρυματικού επιδόματος». Η ισχύς της παραγράφου αυτής αρχίζει από 1/1/1990. Με την παρ. 2 του ίδιου νόμου ορίστηκε ότι, «Το προβλεπόμενο από το άρθρο 42 του νόμου 1140/1981 επίδομα τετραπληγίας – παραπληγίας, χορηγείται από το ΙΚΑ και στους εν ενεργεία και συνταξιούχους υπαλλήλους ΝΠΔΔ, που υπάγονται στο ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς του νόμου 3163/1955, καθώς και στα μέλη οικογενειών τους, με τις ίδιες προϋποθέσεις και στο ίδιο ποσό, που χορηγείται και στους λοιπούς ασφαλισμένους του. Και στο ίδιο άρθρο, συνεχίζει «Το ίδιο επίδομα χορηγείται και από τους λοιπούς ασφαλιστικούς οργανισμούς, που συνταξιοδοτούν το προσωπικό τους, βάσει ειδικών διατάξεων, που παραπέμπουν στις ειδικές διατάξεις των δημοσίων υπαλλήλων ή επαναλαμβάνουν κατά βάση τις διατάξεις αυτές».

Με το αριθμ. πρωτ. Π51/10/5-3-99 έγγραφο της διοίκησης του ΙΚΑ δόθηκαν διευκρινίσεις προς όλες τις αρμόδιες υπηρεσίες, σχετικά με την αποσαφήνιση των όρων παραπάρεση – παραπληγία, τετραπάρεση – τετραπληγία Έτσι σύμφωνα μ' αυτό το έγγραφο και σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 42 του νόμου 1140/1981 και του άρθρου 16 του νόμου 2042/1992, ***«του επιδόματος παρα-τετραπληγίας δικαιούνται οι ασφαλισμένοι που πάσχουν από παραπάρεση – παραπληγία, τετραπάρεση – τετραπληγία, με ποσοστό ιατρικής αναπηρίας προερχόμενο αποκλειστικά εξ' αυτής 67% και άνω, χωρίς να ερευνάται η ικανότητά τους προς βιοπορισμό. Κατόπιν των ανωτέρω και σύμφωνα με τα ιατρικά δεδομένα η παραπάρεση – παραπληγία και η τετραπάρεση – τετραπληγία προϋποθέτουν βλάβη του κινητικού νευρώνα (κεντρικού ή και περιφερειακού). Οποιαδήποτε άλλη μορφή κατάργησης ή περιορισμού της κινητικότητας που οφείλεται σε βλάβη οστών, αρθρώσεων καθώς και φωκομελείες, ακρωτηριασμούς άκρων, μυασθένειες, μυοπάθειες, εξωπυραμιδικές συνδρομές, παρεγκεφαλιδικές συνδρομές, δεν υπάγονται στην έννοια της παραπάρεσης – παραπληγίας, τετραπάρεσης – τετραπληγίας. Επίσης, στην ίδια έννοια δεν υπάγεται και η πάρεση ή παράλυση μόνο των άνω άκρων».***

Με τις διατάξεις της παρ. 5 του άρθρου 22 του νόμου 2646/1998 *«το επίδομα τετραπληγίας – παραπληγίας, που χορηγείται σύμφωνα με την υπ. Αριθμ. 115750/3006/81 κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Κοινωνικών Υπηρεσιών, όπως ήδη ισχύει, και τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 3 του νόμου 1284/1982, επεκτείνεται και στους υπαγόμενους στις άνω διατάξεις που πάσχουν από ασθένειες που έχουν επιφέρει αναπηρία του ίδιου βαθμού και της ίδιας μορφής λόγω μη αναστρέψιμης βλάβης του νωτιαίου μυελού ή των ριζών ή των νεύρων ή των μυών. Η διαδικασία, ο τρόπος διαπίστωσης των ασθενειών, καθώς και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια της διάταξης αυτής ρυθμίζεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Υγείας και Πρόνοιας».*

2. Διαπιστώσεις Συνηγόρου του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη εξέτασε προσεκτικά την υπόθεση σχετικά με τη χορήγηση του εξωϊδρυματικού επιδόματος και έχει να παρατηρήσει τα ακόλουθα :

- Με τις διατάξεις του νόμου 1140/1981 θεσπίστηκε το εξωϊδρυματικό επίδομα στους πάσχοντες από τετραπληγία – παραπληγία.
- Με τους νόμους που ακολούθησαν από το 1981 μέχρι το 1997, το εξωϊδρυματικό επίδομα επεκτάθηκε και στις κατηγορίες των ασφαλισμένων που υπάγονται στο Δημόσιο (δημόσιοι υπάλληλοι, υπάλληλοι ΝΠΔΔ, ΟΤΑ, κ.λπ) εφόσον πάσχουν από τετραπληγία-παραπληγία.
- Ο χαρακτηρισμός κάποιου ως τετραπληγικού-παραπληγικού, σύμφωνα με τα παραπάνω ήταν ιδιαίτερα περιοριστικός με αποτέλεσμα άτομα που πάσχουν από βλάβη που επιφέρει τις ίδιες συνέπειες μ' αυτές της τετρα παραπληγίας, να μην δικαιούνται το επίδομα. Αυτός που χαρακτηρίζεται ως τετραπληγικός – παραπληγικός, παρά τους περιορισμούς που δίνονται στην ιατρική έννοια του όρου από τη Διοίκηση, είναι το άτομο το οποίο έχει ανικανότητα αυτοεξυπηρέτησεως. Ωστόσο, το επίδομα δεν χορηγείται σε όσους έχουν αδυναμία να αυτοεξυπηρετηθούν, πράγμα το οποίο θα ήταν και σύμφωνο με το πνεύμα του νομοθέτη και ορθολογικά δικαιότερο, αλλά σε όσους η πάθηση χαρακτηρίζεται ρητά ως τετραπληγία –παραπληγία. Θεωρούμε ότι η ερμηνεία αυτή είναι εξαιρετικά αυστηρή και δημιουργεί καθεστώς ανισότητας, χωρίς να υπάρχει επαρκής λόγος διάκρισης της μεταχείρισης των ανθρώπων που πάσχουν από την ίδια αναπηρία αλλά για διαφορετική αιτία.
- Με το νόμο 2646/98, η χορήγηση του εξωϊδρυματικού επιδόματος επεκτάθηκε και στους πάσχοντες από ασθένειες με όμοια αποτελέσματα, διευρύνοντας τους όρους της τετραπληγίας-παραπληγίας, μόνο όμως για την κατηγορία των δημοσίων υπαλλήλων.
- Η χορήγηση του επιδόματος αυτού στους ασφαλισμένους των ταμείων αρμοδιότητας υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων γίνεται κατά τρόπο ανορθολογικό, δοθέντος ότι δεν λαμβάνονται υπόψη οι συνέπειες από τη βλάβη της υγείας του ατόμου που εξετάζεται αλλά, τα είδη των ασθενειών που επιφέρουν αυτή την παράλυση των άκρων.
- Το Συμβούλιο Επικρατείας, με σχετικές αποφάσεις του, δέχεται ότι το επίδομα τετραπληγίας πρέπει να δίνεται σε όσους πάσχουν από ασθένειες που επιφέρουν, κατά την κρίση της αρμόδιας υγειονομικής επιτροπής, την ίδια μορφή αναπηρίας (ΣτΕ 5398/1987, 2033/1988, 3478/1989, 3619/1992 κ.λπ). Ειδικότερα σύμφωνα με τη νομολογία, το επίδομα χορηγείται στα άτομα εκείνα, των οποίων η πάθηση έχει ως συνέπεια την αδυναμία χρήσης των κάτω άκρων, ανεξάρτητα από την ονομασία της ασθένειας με μόνη προϋπόθεση αυτή να επιφέρει την ίδια μορφής αναπηρία όπως της τετραπληγίας – παραπληγίας (ΣτΕ 3478/1989). Επίσης στις περιπτώσεις αυτές, η αρμοδιότητα της υγειονομικής επιτροπής, περιλαμβάνει την κρίση για το εάν η ασθένεια του κρινόμενου, συνιστά τετραπληγία-παραπληγία και εφόσον είναι αρνητική, την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της πάθησης, ως ισοδύναμα με αυτά της παραπληγίας- τετραπληγίας. Στο σημείο αυτό απαιτείται η κρίση της υγειονομικής επιτροπής να περιλαμβάνει ρητή και εμπεριστατωμένη αιτιολόγηση (Διοικ. Πρωτ. Αθ. 12660/98, 6609/97).
- Η εξέλιξη άλλωστε της νομοθεσίας με την έκδοση του νόμου 2646/98 κινείται προς την κατεύθυνση της διεύρυνσης του όρου τετραπληγίας-παραπληγίας, χορηγώντας το επίδομα και σε άτομα με αναπηρία του ίδιου βαθμού και της ίδιας φύσης. Δυστυχώς ο νόμος αυτός καλύπτει μόνο την κατηγορία των πασχόντων ασφαλισμένων του Δημοσίου και των μελών των οικογενειών τους. Με τη διάταξη αυτή, μετατοπίζεται το κριτήριο της χορήγησης του εν λόγω επιδόματος, από την διαπίστωση της αναπηρίας των κάτω άκρων με αποτέλεσμα την ακινησία, στην διαπίστωση της

υπαγωγής του πάσχοντα, στην ασφάλιση του Δημοσίου. Με τον τρόπο αυτό όμως, άτομα που τελούν υπό τις ίδιες συνθήκες ως προς την πάθηση τους και πληρούν τις ίδιες προϋποθέσεις αναπηρίας, αντιμετωπίζονται από το νόμο κατά τρόπο ανόμοιο καθώς στους μεν προσφέρεται μέριμνα από το κράτος με την μορφή οικονομικής υποστήριξης, ενώ στους δε όχι. Η ρύθμιση αυτή αντιβαίνει στην αρχή της ίσης μεταχείρισης, που επιβάλλει την αντιμετώπιση όμοιων περιπτώσεων κατά όμοιο τρόπο από το νομοθέτη.

- Στο από 20/12/1999 έγγραφό σας αναφέρετε ότι το εν λόγω επίδομα είναι μια μη ανταποδοτική παροχή προνοιακού χαρακτήρα για την οποία οι ασφαλισμένοι δεν καταβάλλουν την απαιτούμενη εισφορά, προκειμένου ο ασφαλιστικός οργανισμός να καλύψει την ανάλογη δαπάνη, με συνέπεια η επέκταση αυτού να αποτελεί θέμα οικονομικής κάλυψης από πλευράς των ασφαλιστικών οργανισμών. Ακριβώς όμως ο προνοιακός χαρακτήρας τον οποίο αδιαμφισβήτητα έχει το επίδομα, επιβάλλει την εξεύρεση λύσης στο ζήτημα της δαπάνης, ανεξάρτητα από την ύπαρξη ανταποδοτικότητας, ώστε να μην αναιρείται τελικά η προστασία που η πολιτεία προέβλεψε για τα άτομα που πάσχουν από σοβαρά κινητικά προβλήματα.

3. Πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη

Στα πλαίσια του κράτους πρόνοιας, η πολιτεία χορηγεί παροχές προς τους πολίτες, θέτοντας ως κριτήρια, κυρίως το είδος και το βαθμό της υπάρχουσας βλάβης ή ανάγκης. Η χορήγηση επιδόματος τετραπληγίας έχει σκοπό να καλύψει τις ειδικές πρόσθετες δαπάνες που αντιμετωπίζουν τα άτομα αυτά από την αναπηρία τους και την εξέλιξή της. Το κράτος οφείλει να διασφαλίζει τα δικαιώματα των πολιτών ως ατόμων και ως μελών του κοινωνικού συνόλου, παρέχοντάς του αρωγή, όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο για την αξιοπρεπή διαβίωσή τους. Η χορήγηση του επιδόματος παραπληγίας – τετραπληγίας με κριτήριο τόσο την ομάδα όσο και τη φύση που προκάλεσε την ανικανότητα προς αυτοεξυπηρέτηση αντιβαίνει προς κάθε αρχή δικαίου και κοινωνικής προστασίας.

Η προνοιακή παροχή στους παραπληγικούς δεν στοχεύει να καλύψει την ίδια πάθηση, αλλά την λειτουργική ανικανότητα της χρήσεως των άκρων. Από αυτή την άποψη όσοι πάσχουν από ατροφία ή άλλη ισοδύναμη ασθένεια είναι στην ίδια μοίρα με τους παραπληγικούς-τετραπληγικούς και ακρωτηριασμένους. Δεν δικαιολογείται λοιπόν να υποθέσουμε ότι η πρόθεση του νομοθέτη ήταν να αντιμετωπιστούν τόσο διαφορετικά όμοιες περιπτώσεις. Με την υπάρχουσα κατάσταση, είναι δυνατό δύο άτομα να βρίσκονται στην ίδια κατάσταση (δηλ. κατάτοικοι, μη δυνάμενοι να αυτοεξυπηρετηθούν) και ο μεν ένας να παίρνει το επίδομα επειδή η αιτία της κατάστασής του είναι η παραπληγία, ενώ ο άλλος να μην παίρνει, διότι η αιτία της κατάστασής του είναι π.χ. η ημιπληγία. Επίσης, με την υπάρχουσα κατάσταση, δύο άτομα να πάσχουν από τη νόσο Duchenne και ο μεν ένας να είναι ασφαλισμένος του ΙΚΑ και να μη δικαιούται του επιδόματος, ο δε άλλος, να είναι ασφαλισμένος του δημοσίου και να το δικαιούται.

Επιπλέον, η αρχή της εύνοιας του διοικούμενου εκφραζόμενη στον προνοιακό χώρο ως αρχή της εύνοιας του χρήστη των προνοιακών υπηρεσιών, δικαιολογεί την συμπλήρωση του κενού δικαίου κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται στις ιδιαίτερα οξείες ανάγκες των προσώπων που παρουσιάζουν αχρησία των άκρων από οποιαδήποτε αιτία. Δεν μπορεί να θεωρηθεί λοιπόν ότι στόχος του μέτρου ήταν να εξαιρεθούν κάποιες σπάνιες περιπτώσεις παθήσεων με δεδομένο ότι η κάλυψή τους συνεπάγεται αύξηση του κόστους. Το αν κάποια πάθηση συνεπάγεται ισοδύναμη ανικανότητα με την παρατετραπληγία θα κριθεί σύμφωνα με τα δεδομένα της ιατρικής επιστήμης. Από τη στιγμή πάντως που η αρμόδια υγειονομική επιτροπή γνωματεύει καταφατικά, το ανάπηρο άτομο δικαιούται το προνοιακό επίδομα έστω κι αν δεν υπάρχει ρητή αναφορά στην πάθησή του.

Από την άλλη πλευρά η ρύθμιση του νόμου 2646/1998, δε συνιστά λύση του προβλήματος, αλλά αντίθετα ενισχύει το καθεστώς ανισότητας με τον περιορισμό της εφαρμογής της ως προς τους ασφαλισμένους του δημόσιου τομέα. Για το λόγο αυτό ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει νέα νομοθετική ρύθμιση ως προς τη χορήγηση του συγκεκριμένου επιδόματος. Πιο συγκεκριμένα προτείνεται η χορήγηση επιδόματος τετραπληγίας – παραπληγίας σε όσους, κατά την κρίση των αρμόδιων υγειονομικών επιτροπών, βρίσκονται υπό την επίβλεψη και συμπαράσταση άλλου προσώπου και είναι αδύνατο να αυτοεξυπηρετηθούν.

Σας ευχαριστώ εκ των προτέρων για τη συνεργασία και αναμένω την άμεση απάντησή σας επί των προτάσεων του πορίσματος σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 4 του νόμου 2477/1997 καθώς και της παρ. 4 του άρθρου 4 του ΠΔ 273/99.

Κοινοποίηση

1. κ. Φοίβο Ιωαννίδη
Υφυπουργό Κοιν. Ασφαλίσεων
Σταδίου 29
105 59 Αθήνα
2. Δ/ση Ασφ. Αγροτών & Ανασφ. Ομάδων
Σταδίου 29
105 59 Αθήνα

Με τιμή,

Δρ. Μαρία Μητροσύλη
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη