

11 Φεβρουαρίου 2014
Αριθμ. Πρωτ.: 171888/7858/2014

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης
Γενική Γραμματεία Πρόνοιας
Διεύθυνση Προστασίας Οικογένειας
Σολωμού 60
104 32 ΑΘΗΝΑ

Θέμα: Ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων

Αξιότιμοι κύριοι,

Ο Συνήγορος του Πολίτη στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του κατά το άρ. 103 § 9 του Συντάγματος και το ν.3094/2003 έχει λάβει και εξετάζει μεγάλο αριθμό αναφορών σχετικά με το ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων που απονέμει ο ΟΓΑ. Από την έρευνα των αναφορών αυτών έχουν αναδειχθεί προβλήματα και δυσλειτουργίες που με συνεχή προσπάθεια των υπηρεσιών του ΟΓΑ εξομαλύνονται όλο και περισσότερο. Ωστόσο θέλουμε να θέσουμε υπόψη σας το καίριο ζήτημα εξέτασης των προϋποθέσεων και **των δύο γονέων** προκειμένου να αποφασισθεί εάν τα παιδιά τελικά θα είναι δικαιούχοι ή όχι των εν λόγω επιδομάτων.

Ενδεικτικά θα εστιάσουμε στην υπόθεση της οικογένειας του κ. Ν. Κ. και της κας Δ. Μ., γονείς ενός αγοριού περίπου δύο (2) ετών, που ζητούν από τον ΟΓΑ να τους χορηγηθεί το ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων. Επαναλαμβάνουμε ότι ομοίως έχουν κατατεθεί σειρά αναφορών.

Μετά από έρευνα της υπόθεσης προέκυψαν τα ακόλουθα :

Ο κος Ν.Κ., έχει διπλή υπηκοότητα, Ελληνική και Αμερικάνικη γιατί γεννήθηκε στην Αμερική όπου και σπούδασε. Σύμφωνα με τα στοιχεία της αναφοράς τη μεγαλύτερη σχολική περίοδο τη διήνυσε στην Ελλάδα όπου υπηρέτησε και τη στρατιωτική του θητεία. Το 2005 ολοκλήρωσε τις σπουδές του στην Αμερική και επέστρεψε στην Ελλάδα όπου ζει με τη σύζυγό του Δ.Μ. και τον ανήλικο υιό τους. Η σύζυγός του και μητέρα του ανήλικου τέκνου κα Δ.Μ. καθώς και το ίδιο το ανήλικο τέκνο έχουν γεννηθεί και διαμένουν μόνιμα στην Ελλάδα. Το Νοέμβριο του 2011 έχασαν και οι δύο γονείς την εργασία τους (εργάζονταν στην ίδια επιχείρηση που έκλεισε) και το 2012, σύμφωνα με τα στοιχεία της αναφοράς, το δηλωθέν εισόδημά τους ήταν 70 ευρώ. Στις 21/06/2013 κατέθεσαν φορολογική δήλωση που υπογράφουν από κοινού, ως σύζυγοι και ταυτόχρονα κατέθεσαν ηλεκτρονικά την Αίτηση-Υπεύθυνη Δήλωση προς τον ΟΓΑ προκειμένου να τους χορηγηθεί το ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων, διαδικασία που ορίζεται στη σχετική Υπουργική Απόφαση (ΥΑ).¹ Επισημαίνεται στο σημείο αυτό ότι το ηλεκτρονικό έντυπο Α21 εμφανίστηκε με προτυπωμένα τα στοιχεία του συζύγου, πατέρα κ. Ν.Κ., ως υπόχρεου υποβολής της δήλωσης του φόρου

¹ ΥΑ Δ27/οικ. 15239/645 ΦΕΚ Β 1227 2013).



εισοδήματος. Το Σεπτέμβριο του 2013 πληροφορήθηκαν προφορικά από τον ΟΓΑ την απόρριψη του αιτήματος χορήγησης της οικογενειακής παροχής λόγω μη εκπλήρωσης στο πρόσωπο του πατέρα της προϋπόθεσης, που θέτει ρητά ο νόμος της μόνιμης συνεχούς δεκαετούς διαμονής στη χώρα². Στις 12/11/2013 υπέβαλαν στον ΟΓΑ την υπ' αριθμ. πρωτ. αίτηση-ένσταση, θεωρώντας ότι μετά από πέντε (5) περίπου μήνες και εφόσον έχει εισπραχθεί από τους δικαιούχους το επίδομα και έχουν ενημερωθεί προφορικά, έχει σιωπηρά απορριφθεί το αίτημά τους. Με την ένσταση αυτή ζητούν τη χορήγηση του επιδόματος τέκνου μέσω της μητέρας που πληροί τις νόμιμες προϋποθέσεις.

Στο σημείο αυτό, σχετικά με την κοινωνική πρόνοια για το παιδί και ειδικότερα το ζήτημα της προνοιακής μεταχείρισης των οικογενειών με παιδιά, θέλω να σας επισημάνω τα εξής:

Οι νομικές ρυθμίσεις για το Κράτος Πρόνοιας ορίζουν την οικογένεια ως κατεξοχήν υπεύθυνη για την ευημερία των παιδιών χωρίς να προσφέρουν ουσιαστική αυτονομία στην παιδική ηλικία, η οποία αναπόφευκτα εξαρτάται σχεδόν απόλυτα από την οικογένεια.³ Ωστόσο οι σύγχρονες νομοθεσίες αποσυνδέουν τις οικογενειακές παροχές από τους γονείς για να μην παρεισδύουν διαφοροποιήσεις ανάλογα με τον τύπο της οικογένειας (παραδοσιακή πυρηνική, μονογονεϊκή, ανασυγκροτημένη κ.α.) και τα **επιδόματα τείνουν να εστιάζονται στο ίδιο το παιδί** που απλώς αποκτά κοινωνική ορατότητα μέσω του ενήλικα που φέρνει το βάρος συντήρησής του.⁴

Νομική θεμελίωση της προνοιακής μεταχείρισης των οικογενειών με παιδιά αποτελούν οι παράγρ. 1 και 2 του άρθρου 21 του Συντάγματος που προστατεύουν την οικογένεια, το γάμο, την παιδική ηλικία, τις πολύτεκνες οικογένειες. Όσον αφορά το Διεθνές Δίκαιο, η Διεθνής Σύμβαση για τα δικαιώματα του παιδιού (κυρωτικός νόμος 2101/92, ΦΕΚ Α' 192) καθιερώνει το συμφέρον του παιδιού, ως ερμηνευτικό οδηγό ευρύτερης εμβέλειας (άρθρ. 3).⁵ Στο άρθρο 18 του ίδιου νόμου προβλέπεται ότι «1. Τα Συμβαλλόμενα Κράτη καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για την εξασφάλιση της αναγνώρισης της αρχής, σύμφωνα με την οποία και **οι δύο γονείς είναι από κοινού υπεύθυνοι για την ανατροφή του παιδιού και την ανάπτυξή του...**» και στο άρθρο 26 ότι «1. Τα Συμβαλλόμενα Κράτη αναγνωρίζουν σε κάθε παιδί το δικαίωμα να επωφελείται από την κοινωνική πρόνοια, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών ασφαλίσεων, και παίρνουν τα απαραίτητα μέτρα για να εξασφαλίσουν την πλήρη πραγματοποίηση του δικαιώματος αυτού, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία τους». Στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη (κυρωτικός νόμος 1426/84)⁶ η οικογένεια και το παιδί ανάγεται σε αντικείμενο ειδικής προστασίας.

² Ν. 4093/2012 ΙΑ2. παράγρ.6

³ Κουτσούκου Ηλέκτρα, *Νομικές διαστάσεις και εφαρμογές της κοινωνικής πρόνοιας για το παιδί στη σύγχρονη Ελλάδα*, Ποινική Δικαιοσύνη 6/2007

⁴ Στεργίου Άγγελος, *Οικογενειακά Επιδόματα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1996

⁵ Ν. 2101/92 άρθρο 3 «1. Σε όλες τις αποφάσεις που αφορούν τα παιδιά, είτε αυτές λαμβάνονται από δημόσιους ή ιδιωτικούς οργανισμούς κοινωνικής προστασίας, είτε από τα δικαστήρια, τις διοικητικές αρχές ή από τα νομοθετικά όργανα, πρέπει να λαμβάνεται πρωτίστως υπόψη το συμφέρον του παιδιού. 2. Τα Συμβαλλόμενα Κράτη υποχρεούνται να εξασφαλίζουν στο παιδί την αναγκαία για την ευημερία του προστασία και φροντίδα, λαμβάνοντας υπόψη τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των γονέων του, των επιτρόπων του ή των άλλων προσώπων που είναι νόμιμα υπεύθυνοι γι' αυτό, και παίρνουν για το σκοπό αυτόν όλα τα κατάλληλα νομοθετικά και διοικητικά μέτρα».

⁶ Στο πρώτο Μέρος αναγνωρίζεται ότι η οικογένεια, ως βασικό κύτταρο της κοινωνίας, έχει δικαίωμα για κατάλληλη κοινωνική, νομική και οικονομική προστασία για να εξασφαλίσει την πλήρη ανάπτυξή



Το Εθνικό Δίκαιο για τα οικογενειακά επιδόματα αναμορφώθηκε πρόσφατα. Συγκεκριμένα η Υποπαράγραφος ΙΑ.2. του Ν. 4093/2012 τιτλοφορείται «Ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων» και θεσπίζει ένα ενιαίο οικογενειακό επίδομα που καταβάλλεται από το πρώτο παιδί. Όσον αφορά το δικαιούχο της παροχής η διάταξη αναφέρει: «*τις οικογένειες που δικαιούνται...*» (παράγρ. 2) και «*.....δικαιούχοι είναι όλα τα εξαρτώμενα τέκνα....*» (παράγρ.5) Στην Εισηγητική Έκθεση της επίμαχης διάταξης αναφέρεται ότι: «*Το ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων θα καταβάλλεται στοχευμένα στα παιδιά που αντιμετωπίζουν μεγαλύτερη ανάγκη...*». Και καταλήγει με την επισήμανση ότι: «*Γίνεται αντιληπτό ότι με τις προτεινόμενες διατάξεις επιτυγχάνεται ο εξορθολογισμός της πολιτικής χορήγησης οικογενειακών επιδομάτων με την εφαρμογή αντικειμενικών κριτηρίων που διασφαλίζουν την υλοποίηση σαφώς πιο στοχευμένης πολιτικής σε εκείνες τις κοινωνικές ομάδες, που βρίσκονται σε πραγματική αδυναμία ενισχύοντας την ελληνική οικογένεια πλέον από το πρώτο παιδί»*

Ένα από τα πιο σημαντικά εμπόδια που παρακωλύει την πρόσβαση στην εν λόγω προνοιακή παροχή προκύπτει από τη μη πρόβλεψη από τον αρμόδιο φορέα που είναι ο ΟΓΑ, της δυνατότητας ελέγχου των προϋποθέσεων που θέτει ο νόμος, στο πρόσωπο της μητέρας, όταν ο πατέρας, ως υπόχρεος υποβολής δήλωσης φόρου εισοδήματος, δεν πληροί αυτές τις προϋποθέσεις και φθάνουμε στο παράδοξο της **αποστέρησης της παροχής από το παιδί και από την οικογένεια που βρίσκεται σε πραγματική οικονομική αδυναμία**. Συγκεκριμένα η σχετική ΥΑ⁷ που έχει εξουσιοδότηση από το νόμο να καθορίσει τη διαδικασία προς εκπλήρωση του σκοπού του νομοθέτη και όχι προς δημιουργία μη νόμιμων εμποδίων, προβλέπει στο άρθρο 3, εύστοχα, ως απαραίτητη προϋπόθεση για την καταβολή, την ηλεκτρονική υποβολή της Δήλωση Φορολογίας Εισοδήματος και στην παράγρ. 2 του ίδιου άρθρου ορίζει ότι: «*Ο υπόχρεος σε υποβολή της Δήλωσης Φορολογίας Εισοδήματος, μετά την οριστική υποβολή της, συμπληρώνει και υποβάλλει το μηχανογραφημένο έντυπο Α21-Αίτηση/Υπεύθυνη Δήλωση για τη χορήγηση των επιδομάτων και το υποβάλλει μέσω του περιβάλλοντος taxisnet της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων*». Με την επιλογή της διασταύρωσης της προνοιακής πολιτικής με το φορολογικό σύστημα επιτυγχάνονται οι στόχοι δημοσιονομικής πολιτικής προς εκπλήρωση του δημοσίου συμφέροντος ωστόσο εντοπίζονται κενά που συνιστούν αδυναμίες του προνοιακού συστήματος προστασίας της παιδικής ηλικίας. Για την άρση αυτού του εμποδίου θα μπορούσε ο ΟΓΑ, όπως έχει ήδη εφαρμόσει για κάλυψη άλλων περιπτώσεων, να δέχεται αιτήσεις διόρθωσης και οι μητέρες αφού υπέβαλαν τα εκ του νόμου απαραίτητα δικαιολογητικά προς απόδειξη της μητρότητας και της συντήρησης να εισέπρατταν το επίδομα τέκνου.

Σχετικά με το προσωπικό πεδίο εφαρμογής που ορίζει η εν λόγω ΥΑ με τη διαδικασία που προβλέπει και την εφαρμογή της από τη Διοίκηση, δηλαδή ποιες οικογένειες μπορούν να επιδοτηθούν για το ανήλικο παιδί τους, η απάντηση είναι, ο πατέρας της παραδοσιακής πυρηνικής οικογένειας και η μητέρα της μονογονεϊκής οικογένειας που υποβάλει μόνη της Δήλωση Φορολογίας Εισοδήματος. Εντοπίζεται κατά συνέπεια ανισότητα μεταχείρισης της μητέρας αλλά και του παιδιού ανάλογα με τον τύπο της οικογένειας. Ωστόσο είναι γνωστό ότι

της (άρθρ. 16). «**Η μητέρα και το παιδί, ανεξάρτητα από την οικογενειακή κατάσταση και τις οικογενειακές σχέσεις, έχουν δικαίωμα για κατάλληλη κοινωνική και οικονομική προστασία**» (άρθρ. 17).

⁷ Βλ. Υποσ. 1



δεν είναι συνταγματικά ανεκτές ρυθμίσεις και κυρίως διοικητικές πρακτικές με τις οποίες δημιουργούνται θέματα ισότητας μεταχείρισης τόσο μεταξύ των ατόμων όσο και μεταξύ των συζύγων (άρθρ. 4 Σ, άρθρ. 1387 ΑΚ), ή με τις οποίες εξαιρούνται τις ειδικής κρατικής φροντίδας της οικογένειας ή της παιδικής ηλικίας (άρθρ. 21 παράγρ. 1Σ) ορισμένες οικογένειες λόγω του τύπου τους.

Διευκρινίζεται στο σημείο αυτό ότι μέχρι σήμερα τα νομικά προβλήματα εντοπιζόντουσαν σε θέματα διακρίσεων για παιδιά γεννημένα εκτός γάμου, ενώ η υπό εξέταση συγκεκριμένη πρακτική θέτει σε δυσμενέστερη θέση τα παιδιά της παραδοσιακής πυρηνικής οικογένειας, στοιχείο που σαφώς δεν αποτελεί στόχο του νομοθέτη. **Τα κατά το άρθρο 21 παράγρ. 1 του Συντάγματος δικαιώματα έχουν λοιπόν ως φορείς τους όλα τα παιδιά** ανεξαρτήτως του οικογενειακού πλαισίου (εντός ή εκτός γάμου).⁸

Επιπλέον θέτουμε υπόψη σας και μία ακόμη παράμετρο του υπό εξέταση θέματος που είναι η ανάγκη ενίσχυσης της οικογένειας που έχει οικονομική αδυναμία προκειμένου να παραμείνει το παιδί στον οικογενειακό ιστό και να μην παραδοθεί στην ιδρυματική προστασία στοιχείο που μακροπρόθεσμα επιβαρύνει πολύ περισσότερο τόσο το κοινωνικό όσο και το οικονομικό κόστος του προνοιακού συστήματος.

Τα παραπάνω δεδομένα ωστόσο, ως φαίνεται, δεν έχουν ληφθεί υπόψη από την υπηρεσία σας. Συνέπεια αυτής της καταστάσεως είναι ενώ το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο δημιουργεί ένα σύστημα προστασίας της οικογένειας και της παιδικής ηλικίας η ελλειμματική εφαρμογή του οδηγεί στα αντίθετα αποτελέσματα, αφού είναι ιδιαίτερα ανησυχητικό ότι οι γονείς σκέφτονται προκειμένου να εξασφαλίσουν το επίδομα στα παιδιά τους να δηλώσουν ότι είναι σε διάσταση προκειμένου να έχουν πρόσβαση στην παροχή.

Πιστεύω ότι η κατάσταση που αναπτύχθηκε παραπάνω πέραν των ιδιαίτερα δυσμενών συνεπειών για τους συγκεκριμένους γονείς επιφέρει και δυσμενείς συνέπειες σε θεσμούς που ήδη βρίσκονται σε κρίση (γάμος, γεννήσεις). Για το λόγο αυτό ζητούμε την θετική σας ανταπόκριση προκειμένου να επιλυθούν αυτές οι περιπτώσεις και παρακαλώ να μας ενημερώσετε για την εξέλιξη του θέματος καθώς και για τις ενέργειες τις οποίες αναλάβατε.

Σας ευχαριστούμε εκ των προτέρων για τη συνεργασία και είμαστε στη διάθεσή σας για οποιαδήποτε περαιτέρω πληροφορία.

Με τιμή

Χρήστος Α. Ιωάννου
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη

⁸ Κατ' εφαρμογή του άρθρου 14 της ΕΣΔΑ, το ΕΔΔΑ έκρινε στην υπόθεση Paula Marckx ότι η άνηση μεταχείριση των εκτός γάμου γεννημένων τέκνων σχετικά με περιουσιακά δικαιώματά τους, συνιστά διάκριση σε βάρος προσώπων που βρίσκονται σε ανάλογες συνθήκες



Κοινοποίηση:

1. Γενική Γραμματέα Πρόνοιας
Κα. Ε. ΜΠΕΚΟΥ
Πατησίων και Σολωμού 60-64
104 53 ΑΘΗΝΑ