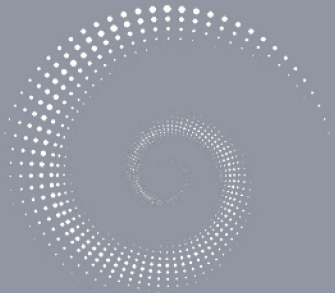


# ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

## Άρθρο 21 παρ. 2 & 5

ΑΓΓΕΛΟΣ ΣΤΕΡΓΙΟΥ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Σεπτέμβριος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ  
WATCH.GR

## Άρθρο 21

Η συνταγματική προστασία των πολύτεκνων οικογενειών

*2. Πολύτεκνες οικογένειες, ανάπηροι πολέμου και ειρηνικής περιόδου, θύματα πολέμου, χήρες και ορφανά εκείνων που έπεσαν στον πόλεμο, καθώς και όσοι πάσχουν από ανίατη σωματική ή πνευματική νόσο έχουν δικαίωμα ειδικής φροντίδας από το Κράτος.*

*5. Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή δημογραφικής πολιτικής, καθώς και η λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων αποτελεί υποχρέωση του Κράτους.*

ΑΓΓΕΛΟΣ ΣΤΕΡΓΙΟΥ

### ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Καραγιάννη Β., *Ασφάλιση και οικογενειακά επιδόματα*, 2002· Ματθαίου Α., *Αλληλεπίδραση κανόνων δικαίου κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας στους κλάδους αναπηρίας, γήρατος και οικογενειακών βαρών*, 1996· Ρομποκού-Καραγιάννη Α., *Το δημογραφικό ως το θεμελιώδες κοινωνικό πρόβλημα της Ελλάδος. Προβληματισμοί στο άρθρο 21 του Συντάγματος*, 2000· Α. Στεργίου, *Πολυτεκνικά επιδόματα: μια καλύτερη μοίρα για τους λιγότερο ευνοημένους*, ΕΔΚΑ 2001· Ο ίδιος, *Οικογενειακά Επιδόματα*, 1996· Ο ίδιος, *Η προστασία της μητρότητας στο δίκαιο κοινωνικών ασφαλίσεων*, 1989· Τσαούσης Δ., *Κοινωνική Δημογραφία*, 1991·

### ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	2
I. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ ΤΗΣ ΠΟΛΥΤΕΚΝΙΑΣ.....	2
1. Η προστασία της πολυτεκνίας ως μέρος ενός ευρύτερου οπλοστασίου για την οικογένεια.....	2
2. Η αποσύνδεση της προστασίας της πολύτεκνης οικογένειας από την ιθαγένεια – Αποδέκτης της προστασίας.....	5
3. Η σύνδεση της δημογραφικής πολιτικής ιδιαίτερα με την πολυτεκνία, αλλά όχι μόνο.....	7
II. ΕΝΑΣ ΧΑΜΗΛΗΣ ΕΝΤΑΣΗΣ ΑΛΛΑ ΘΕΜΕΛΙΑΚΟΣ (Ο ΛΕΓΟΜΕΝΟΣ ΟΡΙΑΚΟΣ) ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ.....	9
1. Όχι δέσμευση, αλλά «έντονη υπόδειξη» – Ο νομιμοποιητικός ρόλος του άρθρου 21 παρ. 2.....	9
2. Νομοθετική ελευθερία επιλογής των μέσων για την υλοποίηση ενός σύνθετου δικαιώματος.....	12

3. Ο νομοθετικός προσδιορισμός του εύρους της συνταγματικής προστασίας μέσω του ορισμού του πολύτεκνου .....	14
4. Νομοθετική ανάκληση της προστασίας .....	16
5. Η ολιστική προσέγγιση της ειδικής κρατικής φροντίδας υπέρ των πολύτεκνων οικογενειών σε περίπτωση νομοθετικής ανάκλησης (πρόβλεψη ισοδύναμης προστασίας).....	17
<b>III. ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΙΚΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ: Η ΑΔΙΑΣΤΙΚΤΗ ΔΙΑΤΥΠΩΣΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 21 ΠΑΡ. 2 Σ. ΚΑΙ Ο ΜΗ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ ΜΙΑΣ ΟΡΘΟΛΟΓΙΚΗΣ ΚΛΙΜΑΚΩΣΗΣ .....</b>	<b>19</b>
<b>ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....</b>	<b>22</b>

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

- 1 Ως γνωστόν, βασικό κύτταρο της κοινωνίας, δεν είναι το ίδιο το άτομο, αλλά η οικογένεια, «*το θεμέλιο της συντήρησης και προαγωγής του Έθνους*», όπως πικρά (άστοχη αναφορά φυλετικής καθαρότητας) το διακηρύσσει το Σύνταγμά μας. Η οικογένεια έχει αναχθεί από την έννομη τάξη σε πυλώνα κοινωνικής προστασίας, αφού ιδιαίτερα στη νεοελληνική της εκδοχή εγγράφεται ως κεντρικός μηχανισμός στήριξης και φροντίδας (λίγο πολύ) όλων των ηλικιών. Εν ολίγοις, στηρίζει και στηρίζεται. Αυτή η διαχρονική αξία της και ο ενισχυμένος ρόλος της στην ελληνική πραγματικότητα οδήγησε στη συμπερίληψή της στο συνταγματικό σώμα και ειδικότερα στον κατάλογο των κοινωνικών δικαιωμάτων. Προκειμένου να φέρει εις πέρας τον κοινωνικό της ρόλο, η οικογένεια, κατά τον συντακτικό νομοθέτη, πρέπει να τύχει ιδιαίτερης προστασίας από τον νομοθέτη, ήτοι να υποβοηθηθεί, να παρακινηθεί, να ελαφρυνθεί παντοιοτρόπως. Αυτό που διαφοροποιεί το κοινωνικό δικαίωμα των πολυτέκνων από τα λοιπά κοινωνικά δικαιώματα, είναι ότι εδώ το κράτος προστρέχει σε βοήθεια των πολυτέκνων ουσιαστικά για να τους «ανταποδώσει» το κοινωνικό όφελος που προσφέρουν. Κατά βάση, δεν πρόκειται για δικαίωμα, αλλά για «οφειλή» της κοινωνίας προς αυτούς. Πρόσθετα, το εν λόγω δικαίωμα ανάγεται σε βασικό όπλο για την αντιμετώπιση του δημογραφικού ζητήματος της χώρας (άρθρο 21 παρ. 5).

## I. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ ΤΗΣ ΠΟΛΥΤΕΚΝΙΑΣ

1. Η προστασία της πολυτεκνίας ως μέρος ενός ευρύτερου οπλοστασίου για την οικογένεια
- 2 Η πολύτεκνη οικογένεια είναι πριν απ' όλα κι αυτή μια οικογένεια –βέβαια, το ζήτημα δεν είναι μόνο αριθμητικό, αλλά και ποιοτικό, αφού οι ανάγκες της καθίστανται και ποι-

στικά διαφορετικές. Οι πολύτεκνες οικογένειες μπορεί να αποσπάστηκαν κανονιστικά, ωστόσο, συντείνουν στο ίδιο αποτέλεσμα, την προστασία της οικογένειας και μέσω αυτής στην ανανέωση του πληθυσμού. Κατ' αρχάς, οι διατάξεις των παράγρ. 1 (οικογένεια), 2 (πολύτεκνες οικογένειες) και 5 (σχεδιασμός και εφαρμογή δημογραφικής πολιτικής) του άρθρου 21 Σ. *ευνοούν την πραγματοποίηση του επιθυμητού μεγέθους οικογένειας, με ιδιαίτερη έμφαση στις πολύτεκνες οικογένειες*<sup>1</sup>. Στην ίδια προοπτική, ανευρίσκουμε περισσότερες σχετικές διατάξεις που συνδέονται με την πολυτεκνία με μια σχέση γενικού προς ειδικό. Περιλαμβάνονται διατάξεις για τον γάμο (αναγνωρισμένος τρόπος ίδρυσης της οικογένειας), τη μητρότητα<sup>2</sup> (κύριο σκοπό της) –συναφής με την οικογένεια<sup>3</sup>, αλλά δεν πρέπει να επικαλύπτει τη γονεϊκή ιδιότητα–, την παιδική ηλικία (μέρος αυτής). Η μείωση της φτώχειας των παιδιών επιβάλλει τον σχεδιασμό ειδικών δράσεων υπέρ των πολυτέκνων. Τα παιδιά μιας πολύτεκνης οικογένειας τυγχάνουν της ιδιαίτερης φροντίδας του κράτους.

Οι πολύτεκνες οικογένειες χρήζουν, κατά το Σύνταγμα, ειδικότερης κρατικής φροντίδας. Δηλαδή, οι τελευταίες δεν απολαμβάνουν μόνο την κοινή προστασία που προορίζεται για την απλή πυρηνική οικογένεια, αλλά επιζητούν την πρόσθετη φροντίδα του νομοθέτη. Η πολυτεκνία με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 21 παρ. 2 έχει αναχθεί σε ιδιαίτερο κρατικό σκοπό με συνέπεια να διεκδικεί την προστασία της κατά προτεραιότητα έναντι των λοιπών σκοπών από τους διαθέσιμους κρατικούς πόρους. Η προστασία των πολυτέκνων αφορά τόσο τους γονείς όσο και τα πολυάριθμα παιδιά. Αφετηριακά θέλει τόσο να παρακινήσει όσο και να προστατεύσει την επιλογή της πολυτεκνίας. Ακόμη κι όταν αφορά διευκολύνσεις και προνομιακές μεταχειρίσεις/ αποκλίσεις (λ.χ. δυνατότητα μετεγγραφής μελών πολύτεκνης οικογένειας), στο βάθος αναζητεί την ελάφρυνση της οικονομικής θέσης της πολυάριθμης οικογένειας.

Όσον αφορά το δικαίωμα μη διακινδύνευσης της αξιοπρεπούς διαβίωσης (άρθρο 21 παρ. 1), δεν αφορά μόνο το ίδιο το άτομο, αλλά εκτείνεται και στην οικογένειά του<sup>4</sup>. Κατά βάση, η αξιοπρεπής (στοιχειώδης) διαβίωση κρίνεται όχι σε ατομικό επίπεδο, αλλά σε οικογενειακό, αφού η οικογένεια είναι εκείνη που καλείται πρώτη να συνδράμει τον αναξιοπαθόντα. Όταν το άτομο δεν έχει επαρκή μέσα για αυτοβοήθεια και

<sup>1</sup> Βλ. Α. Στεργίου, *Οικογενειακά Επιδόματα*, 1996.

<sup>2</sup> Βλ. Α. Στεργίου, *Η προστασία της μητρότητας στο δίκαιο κοινωνικών ασφαλίσεων*, 1989.

<sup>3</sup> Βλ. Κ. Χρυσόγονος/Σ. Βλαχόπουλος, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, 4<sup>η</sup> εκδ., 2017, σελ. 562.

<sup>4</sup> Πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 668/12.

η ίδια η οικογένειά του αδυνατεί να ασκήσει τον προστατευτικό της ρόλο, το κράτος ενεργοποιείται, σε προνοιακό επίπεδο, με βάση την αρχή της επικουρικότητας<sup>5</sup>. Αυτό ομολογεί και η ΣτΕ 719/2018 κρίνοντας ότι «για τη διατήρηση ενός επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης, μετά τη διακοπή καταβολής του πολυτεχνικού επιδόματος, για όσες πολύτεχνες μητέρες δεν εργάζονται ούτε συνταξιοδοτούνται από το Δημόσιο ή φορέα κοινωνικής ασφάλισης ούτε έχουν άλλους πόρους ή περιουσιακά στοιχεία (κινητά ή ακίνητα) και το οικογενειακό εισόδημα είναι πολύ χαμηλό, είναι δυνατή, εφόσον πληρούνται τα σχετικά κριτήρια, η ένταξη στο προνοιακό πρόγραμμα ελάχι-στου εγγυημένου εισοδήματος-εγγυημένου κοινωνικού εισοδήματος». Οφείλουμε, όμως, να διακρίνουμε την ειδική φροντίδα για την πολύτεχνη οικογένεια ως κρατικό στόχο από την κοινωνική πρόνοια. Η τελευταία αποτελεί μια ύστατη άμυνα κατά της φτώχειας και επ' ουδενί τρόπω δεν ενσωματώνει ή απορροφά την προστασία των πολυτέκνων<sup>6</sup>.

- 5 Ενώ, ως προς την ενίσχυση των πολύτεκνων οικογενειών με τη χορήγηση παροχών (λ.χ. πολυτεχνικά επιδόματα, κ.ά.), στο πλαίσιο της παροχικής διοίκησης, ο συντακτικός νομοθέτης αντιμετωπίζει τους πολύτεκνους ως ιδιαίτερη κατηγορία, αυτό δεν συμβαίνει, κατά κυριολεξία, για τα λοιπά κίνητρα. Τα τελευταία δεν επιβάλλονται από καμία συνταγματική διάταξη, αλλά, όταν ληφθούν, δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, ανάμεσα στους οποίους και το άρθρο 21 παρ. 2 Σ. Οφείλουν δε να είναι πρόσφορα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και συμβατά με την αρχή της αναλογικότητας<sup>7</sup>. Άλλο θετική δράση με βάση το άρθρο 21 παρ. 2 Σ. κι άλλο θεμιτή δράση που δικαιολογείται από την προηγούμενη διάταξη. Όπως δέχθηκε η νομολογία, νομιμοποιείται μεν η απόκλιση υπέρ των πολυτέκνων από την αρχή της αξιοκρατίας κατά την πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις και αξιώματα, δεν απορρέει όμως από καμία συνταγματική διάταξη η υποχρέωση υιοθέτησης ή

<sup>5</sup> Βλ. Κ. Κρεμαλή, *Το δικαίωμα του ατόμου για κοινωνική πρόνοια*, 1991, σελ. 125.

<sup>6</sup> Ορθά η ΣτΕ 196/2021 δέχεται ότι η «Η λήψη μέτρων για τη διασφάλιση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης των ομάδων αυτών –όπως ήδη ρητώς προβλέπεται από τη νέα διάταξη του δευτέρου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 21 του Συντάγματος– αποτελεί, κατά το Σύνταγμα, αυτοτελή και διακεκριμένο στόχο της κοινωνικής πολιτικής του Κράτους, ο οποίος δεν ενσωματώνει ούτε απορροφά τους ειδικότερους σκοπούς της προβλεπόμενης από το Σύνταγμα δημογραφικής πολιτικής της πολιτείας ούτε μπορεί να υποκαταστήσει την ειδική φροντίδα της για τους πολυτέκνους, στο πλαίσιο της δημογραφικής αυτής πολιτικής, με βάση την αντίληψη ότι πρόκειται για «αξιολογικά όμοιες» περιπτώσεις».

<sup>7</sup> ΣτΕ ΟΛ 407/2023, ΘΠΔΔ 4/2023, σελ. 473 · ΣτΕ 645/2020, σκ. 11.

διατήρησης ευνοϊκών ρυθμίσεων για τους πολύτεκνους ούτε η αντιμετώπισή τους ως ιδιαίτερης κατηγορίας κατά τη στελέχωση του ευαίσθητου και απαιτητικού τομέα της δημόσιας εκπαίδευσης<sup>8</sup>.

Εξάλλου, η οικογένεια και η πολυτεκνία προστατεύονται εξίσου μέσω άλλων θεσμών δημοσίου δικαίου, όπως η κοινωνική ασφάλιση (άρθρο 22 παρ. 5 Σ.).<sup>9</sup> Η τελευταία υποβασιάζει σημαντικά με διάφορα μέτρα άλλοτε άμεσα κι άλλοτε έμμεσα την οικογένεια<sup>10</sup> (προσαυξήσεις, πρόωρες συνταξιοδοτήσεις, πλασματικά έτη, προστασία έμμεσα ασφαλισμένων, κ.ά.). Τα περισσότερα μέτρα είναι αποζημιωτικού χαρακτήρα που αποσκοπούν στην κάλυψη των αυξημένων δαπανών. Με άλλα λόγια, η οικογένεια αντιμετωπίζεται ως βάρος, τα λεγόμενα οικογενειακά βάρη που απειλούν την αξιοπρεπή διαβίωσή της. Κι άλλα κοινωνικά δικαιώματα δέχονται μια επίταση, όταν βρίσκονται αντιμέτωπα με τις πολύτεκνες οικογένειες (το δικαίωμα στη στέγη<sup>11</sup>, το δικαίωμα υγείας, κ.ά.). Να τονίσουμε όμως ότι η ειδική φροντίδα για τους πολύτεκνους στο πλαίσιο της δημογραφικής πολιτικής, αναγνωρίζεται ως αυτοτελής διακριτός κρατικός σκοπός που δεν μπορεί να απορροφηθεί από άλλους ευρύτερους κρατικούς σκοπούς<sup>12</sup>. Η δημογραφική πολιτική μπορεί να εξυπηρετηθεί και με μέτρα κοινωνικής πρόνοιας, χωρίς να αποτελεί πρωταρχικό στόχο των μέτρων αυτών<sup>13</sup>.

6

## **2. Η αποσύνδεση της προστασίας της πολύτεκνης οικογένειας από την ιθαγένεια – Αποδέκτης της προστασίας**

Η πρόσβαση στις οικογενειακές παροχές δεν πρέπει να εξαρτάται από το κριτήριο της υπηκοότητας (ιθαγένειας). Ο πληθυσμός, την ανάπτυξη του οποίου επιδιώκουν να προκαλέσουν τα διάφορα μέτρα δημογραφικής πολιτικής (άρθρο 21 παρ. 5 Σ.), αποτελείται από το σύνολο των ατόμων, ανεξάρτητα από την υπηκοότητά τους, που διαμένουν στον ίδιο γεωγραφικό χώρο σε μια δεδομένη στιγμή<sup>14</sup>. Με άλλα λόγια, ο πληθυσμός δεν αρθρώνεται γύρω από την εθνική ταυτότητα, αλλά προσδιορίζεται

7

<sup>8</sup> ΣτΕ ΟΛ 407/2023.

<sup>9</sup> Βλ. Α. Στεργίου, *Η οικογένεια υπό το βλέμμα της κοινωνικής ασφάλισης*, ΔτΚΑ 1/2019, σελ. 2.

<sup>10</sup> Βλ. Α. Ματθαίου, *Αλληλεπίδραση κανόνων δικαίου κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας στους κλάδους αναπηρίας, γήρατος και οικογενειακών βαρών*, 1996, σελ. 177 επ.

<sup>11</sup> Ερμηνεύοντας την έννοια της κατάλληλης στέγης, λαμβάνεται υπόψη ο αριθμός των τέκνων. Βλ. Α. Στεργίου, *Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2023, σελ. 233.

<sup>12</sup> Βλ. ΣτΕ 196/2021, σκ. 15, ΝΟΜΟΣ.

<sup>13</sup> Βλ. Α. Ματθαίου, *Αλληλεπίδραση κανόνων δικαίου κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 181.

<sup>14</sup> Βλ. Α. Στεργίου, *Οικογενειακά επιδόματα*, ό.π., σελ. 56 επ.

σε σχέση με τη σταθερή παρουσία των ατόμων και των οικογενειών τους σε συγκεκριμένο χώρο. Κάτω από το πρίσμα αυτό, δεν δικαιολογούνται διακρίσεις σε βάρος των οικογενειών των αλλοδαπών (παράνομων και μη). Όπως υπογραμμίζεται<sup>15</sup>, το αντίθετο θα ισοδυναμούσε με ερμηνεία του Συντάγματος με βάση ρατσιστικά κριτήρια φυλετικής «καθαρότητας», πράγμα εντελώς απαράδεκτο. Επομένως, και για τους πολύτεκνους δεν είναι επιτρεπτές διακρίσεις μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών.

- 8 Προς αυτή την κατεύθυνση, το ΣτΕ έκρινε ότι άρνηση χορήγησης των οικογενειακών επιδομάτων, στηριζόμενη αποκλειστικά στο κριτήριο της υπηκοότητας, δεν είναι συμβατή προς το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ (1485/16). Τα οικογενειακά επιδόματα δεν μετατρέπονται σ' έναν στεγανό χώρο, αλλά επεκτείνονται και σε όλους εκείνους που διαμένουν κατά τρόπο σταθερό στην Ελλάδα, αφού κι αυτοί συμβάλλουν στη δημογραφική εξέλιξη της χώρας και την οικονομική της ανάπτυξη. Εξάλλου, ένας αποκλεισμός από την προστασία των πολύτεκνων με κριτήριο την ιθαγένεια δεν θα ήταν συμβατός με το διεθνές δίκαιο (ΕΔΔΑ, απόφαση της 09.07.2009, *ZEIBEK κατά Ελλάδα*)<sup>16</sup>, <sup>17</sup>.
- 9 Παλαιότερα, το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε αποφανθεί διαφορετικά (ΣτΕ 771/2007) ότι δηλαδή οι διακρίσεις λόγω ιθαγένειας που εισάγουν οι διατάξεις με τις οποίες ως προϋπόθεση καταβολής του πολυτεκνικού επιδόματος τίθεται η ελληνική ιθαγένεια των τέκνων ή της μητέρας, είναι επιτρεπτές ως αντικειμενικές και εύλογες –να σημειώσουμε ότι το επίδομα και η σύνταξη πολύτεκνης μητέρας αποτελούν κοινωνική παροχή μη ανταποδοτικού χαρακτήρα, γιατί η καταβολή τους δεν εξαρτάται από την εργασία της δικαιούχου ούτε συνδέεται με την ύπαρξη ασφαλιστικής σχέσης με κάποιον ασφαλιστικό φορέα<sup>18</sup>. Κατά το Ανώτατο Ακυρωτικό, η συνταγματική πρόνοια για τις πολύτεκνες οικογένειες δεν αναφέρεται, κατ' αρχήν, σε οικογένειες αλλοδαπών που διαβιούν στην Ελλάδα. Επρόκειτο, για μια απόφαση που αντέβαινε σαφώς στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Ειδικότερα, η νομολογία ΕΔΔΑ δέχεται πλέον κατά τρόπο πάγιο ότι οι μη ανταποδοτικές παροχές εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 Π.Π.Π. της ΕΣΔΑ. Ομοίως, το

<sup>15</sup> Βλ. Κ. Χρυσόγονο/Σ. Βλαχόπουλο, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, ό.π., σελ. 571.

<sup>16</sup> Βλ. σχετικό σημείωμα Α. Καϊδατζή, σε *constitutionalism · Ι. Παπαγεωργίου, Πολυτεκνικό επίδομα και αναγνωρισμένοι πρόσφυγες στην Ελλάδα*, ΘΠΔΔ 2008, σελ. 140 επ.

<sup>17</sup> Βλ. ΣτΕ ΜΙ' (2008), σελ. 86. Βλ. Α. Καϊδατζή, *Κοινωνικές παροχές και ιδιότητα του πολίτη: η αντισυνταγματικότητα του αποκλεισμού των αλλοδαπών από τη χορήγηση πολυτεκνικών επιδομάτων*, ΕφημΔΔ 5/2007, σελ. 629 επ.

<sup>18</sup> Βλ. ΕΛΣ 592/02, ΕΔΚΑ ΜΕ' 2003, σελ. 123.

ΕΔΔΑ είχε την ευκαιρία να αποφανθεί ότι οι οικογενειακές παροχές υπάγονται στο άρθρο 8 της ΕΣΔΑ. Σύμφωνα με το Δικαστήριο του Στρασβούργου, η χορήγηση των εν λόγω παροχών δεν εκφράζει παρά τον σεβασμό προς την οικογενειακή ζωή, όπως αυτή προστατεύεται στο πλαίσιο του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ. Από τη στιγμή που οι κοινωνικές παροχές εισήλθαν στο κανονιστικό πεδίο της ΕΣΔΑ, δεν ήταν πλέον δυνατή η παράκαμψη του άρθρου 14 για απαγόρευση των διακρίσεων.

Πραγματικός δικαιούχος των οικείων παροχών δεν είναι ούτε οι γονείς ούτε το παιδί. **10**  
*Αποδέκτης είναι η ίδια η πολύτεκνη οικογένεια ως αυτόνομη οντότητα, ως λειτουργικός δεσμός γονέων και τέκνων*<sup>19</sup>. Επειδή όμως η οικογένεια δεν μπορεί να αποτελέσει αυτοτελές υποκείμενο δικαιωμάτων, οι παροχές δεν ανήκουν σε αυτήν ως νομική οντότητα. Απλώς προορίζονται για την εξυπηρέτηση των σκοπών της και ειδικότερα για την ανατροφή των παιδιών. Κάτω από αυτή τη σκοπιά, ο προσδιορισμός του πολύτεκνου γονέα δεν είναι παρά η αναγνώριση του δικαιούχου για την απόλαυση των παροχών. Το παιδί αποτελεί την αιτία χορήγησης των πολυτεκνικών επιδομάτων στους γονείς, κατά το μέτρο που αυτοί βαρύνονται με τη συντήρησή του.

### **3. Η σύνδεση της δημογραφικής πολιτικής ιδιαίτερα με την πολυτεκνία, αλλά όχι μόνο**

Κατ' αρχάς, μόνο η παρ. 2 του άρθρου 21 προοριζόταν για την αντιμετώπιση του **11**  
οξυμένου δημογραφικού προβλήματος που συνίσταται στη διαφαινόμενη μείωση του πληθυσμού της χώρας (ΣτΕ Ολομ. 464/2023). Φαίνεται, όμως, ότι αυτό δεν αρκούσε. Έτσι, με την Αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 έγινε πρόσθετη μνεία στη δημογραφική πολιτική<sup>20</sup>. Σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 21, «*Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή δημογραφικής πολιτικής, καθώς και η λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων αποτελεί υποχρέωση του Κράτους*».

Στο πλαίσιο της προηγούμενης διάταξης, το κράτος υποχρεούται να θεσπίσει **12**  
πολιτική, πρόσφορα κίνητρα που αποσκοπούν στη διασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου γεννητικότητας. Η διάταξη περικλείει μια εσωτερική αντινομία, αφού κάνει λόγο συγχρόνως για «πολιτική» και «υποχρέωση». Κατά μια άποψη στεγάζει αφενός μια πολιτική κατεύθυνση προς την εκάστοτε νομοθετική και εκτελεστική εξουσία, αφε-

<sup>19</sup> Βλ. Α. Ματθαίου, *Αλληλεπίδραση κανόνων δικαίου κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 185.

<sup>20</sup> Βλ. Α. Ρομποκού-Καραγιάννη, *Το δημογραφικό ως το θεμελιώδες κοινωνικό πρόβλημα της Ελλάδος. Προβληματισμοί στο άρθρο 21 του Συντάγματος*, 2000.



τέρου μια πρόσθετη συνταγματική βάση για την ενίσχυση των πολυτέκνων<sup>21</sup>. Κατά μια άλλη άποψη, από τον επιτονιασμό του δημογραφικού προβλήματος ενισχύεται η κανονιστικότητα του δικαιώματος. Ειδικότερα, προκύπτει κοινωνικό κεκτημένο που καθιστά αντισυνταγματική την κατάργηση μέτρων χωρίς αντικατάσταση με ρυθμίσεις ισοδύναμου τουλάχιστον αποτελέσματος<sup>22</sup>.

- 13 Όπως γενικά ορίζεται, η δημογραφία είναι η επιστήμη που μελετά τους ανθρώπινους πολιτισμούς και τις μεταβολές τους. Κατ' επέκταση, ως πολιτική νοείται η λήψη εκείνων των μέτρων που αναφέρονται στο μέγεθος, στη δομή, στη σύνθεση και στην κατανομή του πληθυσμού μιας κοινωνίας<sup>23</sup>. Στην προοπτική αυτή, η διάκριση της οικογενειακής πολιτικής από τη δημογραφική (ενθάρρυνση των μεγάλων οικογενειών) είναι σχετική εξαιτίας μερικής σύμπτωσης στόχων<sup>24</sup>. Εξάλλου, δεν ταυτίζεται μόνο με την προστασία των πολυτέκνων, αφού συνεχεται και με τη μετανάστευση και με κάθε μέτρο που επηρεάζει ποιοτικά και ποσοτικά τον πληθυσμό της χώρας (λ.χ. προστασία από τροχαία ατυχήματα, αντιμετώπιση του brain drain, κ.ά.). Με βάση τα διαθέσιμα δεδομένα, η συμβολή των αλλοδαπών αντισταθμίζει μερικώς τις απώλειες από την υπογεννητικότητα των Ελλήνων. Τα μέτρα της δημογραφικής πολιτικής αφορούν όλο τον πληθυσμό και δεν επιδιώκουν την ομοιογένειά του. Γι' αυτό δεν προβαίνουν σε δυσμενή μεταχείριση σε βάρος ορισμένων κατηγοριών<sup>25</sup>.
- 14 Η πτώση της γεννητικότητας συνδέθηκε με τη μείωση των πολυμελών οικογενειών. Η επιλογή της ενίσχυσης του τρίτου παιδιού (και φυσικά των επόμενων) αποδίδεται στον καθοριστικό του ρόλο στο πλαίσιο της ενθάρρυνσης της γεννητικότητας. Όπως γίνονταν δεκτό, η υπογεννητικότητα αναστρεφόταν μέχρι πρότινος από τη στιγμή που οι οικογένειες αποφάσιζαν να αποκτήσουν τρίτο παιδί. Έτσι, η διάταξη του άρθρου 21 παρ. 5 επέτρεψε τη συμπερίληψη των μελών τριτέκνων οικογενειών στην ίδια κατηγορία με τις πολύτεκνες και την επέκταση και σε αυτούς των ευνοϊκών ρυθμίσεων (λ.χ. επιφύλαξη ποσοστού των προκηρυσσόμενων θέσεων<sup>26</sup>).
- 15 Το δημογραφικό συνδεόταν με την πολύτεκνη οικογένεια, τώρα όμως απλώς με

<sup>21</sup> Βλ. Ε. Βενιζέλο, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, 2002, σελ. 167.

<sup>22</sup> Βλ. Κ. Χρυσόγονο, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, 5<sup>η</sup> εκδ., 2023, σελ. 771.

<sup>23</sup> Βλ. Δ. Τσαούση, *Κοινωνική Δημογραφία*, 1991, σελ. 201.

<sup>24</sup> Βλ. Β. Καραγιάννη, *Ασφάλιση και οικογενειακά επιδόματα*, 2002.

<sup>25</sup> Αντίθετα, η πληθυσμιακή πολιτική επιδιώκει μια ορισμένη κατά κοινωνικές κατηγορίες σύνθεση του πληθυσμού (βλ. Δ. Τσαούση, *Κοινωνική Δημογραφία*, ό.π., σελ. 201).

<sup>26</sup> Βλ. Ολομ. 464/2023.

την οικογένεια με παιδιά, ανεξάρτητα του αριθμού τους. Για την αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος της Χώρας απαιτείται ισχυρή προστασία από το πρώτο παιδί, η θέσπιση παροχών ως κινήτρων για τη δημιουργία οικογένειας και, ει δυνατόν, πολυμελούς οικογένειας. Έτσι, και η προστασία της απλής οικογένειας με παιδιά εντάσσεται στους σημερινούς στόχους της δημογραφικής πολιτικής. Φυσική συνέπεια της αρνητικής εξέλιξης είναι πλέον η σύνδεση του άρθρου 21 παρ. 5 και με την παρ. 1 του ίδιου άρθρου.

## II. ΕΝΑΣ ΧΑΜΗΛΗΣ ΕΝΤΑΣΗΣ ΑΛΛΑ ΘΕΜΕΛΙΑΚΟΣ (Ο ΛΕΓΟΜΕΝΟΣ ΟΡΙΑΚΟΣ) ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Το δικαίωμα προστασίας της πολύτεκνης οικογένειας είναι κοινωνικό και ως τέτοιο, λόγω εγγενούς αοριστίας και ελαστικότητας, δεν θεμελιώνει, κατ' αρχήν, αγωγήμη αξίωση. Ωστόσο, η έλλειψη μιας «σκληρής» κανονιστικότητας προ πολλού έπαυσε να φράσσει την όποια αξιοποίηση της διάταξης. Αν υπάρχει μια διαβάθμιση ανάμεσα στα κοινωνικά δικαιώματα, το υπό εξέταση δικαίωμα, όπως διαφαίνεται από την επεξεργασία του από το ΣτΕ, εμφανίζει, στην παροχική του διάσταση, μια χαμηλής αλλά επωφελούς έντασης κανονιστικότητα. Αυτό προκύπτει από τον τρόπο δικαστικής αντιμετώπισης τόσο της νομοθετικής αδράνειας όσο και της ανάκλησης των ήδη ληφθέντων μέτρων. 16

### 1. Όχι δέσμευση, αλλά «έντονη υπόδειξη» – Ο νομιμοποιητικός ρόλος του άρθρου 21 παρ. 2

Όπως έχει γίνει δεκτό, οι οικείες συνταγματικές διατάξεις έχουν, κατά βάση, κατευθυντήριο χαρακτήρα και αφήνουν στον νομοθέτη την ευχέρεια να προσδιορίσει κατά την εκτίμησή του το είδος και την έκταση της ειδικής φροντίδας για τους πολύτεκνους και τα μέλη των οικογενειών τους. Όπως επαναλαμβάνεται με νόημα, το Σύνταγμα απευθύνει στον κοινό νομοθέτη έντονη υπόδειξη για τη λήψη κατάλληλων μέτρων φροντίδας υπέρ των πολύτεκνων οικογενειών με βάση τις επικρατούσες συνθήκες και εντός των ορίων που διαγράφουν οι άλλες συνταγματικές διατάξεις και αρχές<sup>27</sup>. Το Ανώτατο Ακυρωτικό επιδεικνύει μια διάθεση ελαφριάς μείωσης της κανονιστικής χαλαρότητας. Στο φάσμα δεσμευτικότητας παρατηρούμε μια κλιμάκωση της 18

<sup>27</sup> Βλ. ΣτΕ Ολομ. 464/2023· ΣτΕ 719/2018 επταμ., 1087/2017 Ολομ., 1470/2016 Ολομ., 986- 8/2014 Ολομ., 3991/2013 επταμ., 4091/2012 επταμ., 2738/2010.

προστασίας. Από τον κατευθυντήριο χαρακτήρα *φθάνουμε στην έντονη υπόδειξη στον νομοθέτη* για τη λήψη των κατάλληλων μέτρων φροντίδας υπέρ των πολύτεκνων οικογενειών με βάση τις επικρατούσες συνθήκες. Κατά την απόφαση ΣτΕ Α2124/2022, «Όσον αφορά ειδικότερα την κατηγορία των πολυτέκνων, με τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 21 του Συντάγματος απευθύνεται έντονη υπόδειξη στον κοινό νομοθέτη για τη λήψη θετικών κατάλληλων μέτρων φροντίδας υπέρ των πολύτεκνων οικογενειών, χωρίς να επιβάλλεται η λήψη συγκεκριμένων μέτρων»<sup>28</sup>.

- 19 Σίγουρα η κατευθυντήριος αρχή δεν αποτελεί έντονη υπόδειξη. Η τελευταία είναι ένα σκαλοπάτι πιο πάνω από αυτήν κι ένα σκαλοπάτι πιο κάτω από την υποχρέωση. Κατά βάση, δεν υπάρχει διαφορά ανάμεσα στις κατευθυντήριες αρχές (Leitprinzipien) και τους κρατικούς στόχους<sup>29</sup>. Τι σημαίνει «έντονη υπόδειξη»; Έχουμε την εντύπωση ότι ούτε το Ανώτατο Ακυρωτικό το γνωρίζει επακριβώς. Αυτό που γνωρίζει είναι ότι επιθυμεί να μην μείνει η συγκεκριμένη διάταξη ένα απλό ευχολόγιο. Η προστασία της πολύτεκνης οικογένειας δεν είναι ένα απλός στόχος, αλλά ένας στόχος που πρέπει να ενεργοποιηθεί ικανοποιητικά. Η μη ενεργοποίησή του ενδεχομένως να οδηγήσει το Ανώτατο Ακυρωτικό σε άλλα μέσα εξαναγκασμού. Με άλλα λόγια, η έντονη υπόδειξη δεν μπορεί να αγνοηθεί επιδεικτικά από τον νομοθέτη.
- 20 Ένας έμμεσος εξαναγκασμός του νομοθέτη και κατ' επέκταση μια προσπάθεια διεύρυνσης του πεδίου ελέγχου της συνταγματικότητας των οικείων νόμων προκύπτει από την επιβαλλόμενη ανάγκη επίκλησης και τεκμηρίωσης πειστικών λόγων (συγκεκριμένων δεδομένων) τόσο κατά τη θέσπιση όσο και κατά την ανάκληση των οικείων μέτρων. Το Ανώτατο Ακυρωτικό όλο και πιο συχνά καταφεύγει στο επιχείρημα της πειθούς. Συνήθως, αρνητικά, δηλαδή, εμμένοντας ότι δεν πείστηκε για την ορθότητα της αντικατάστασης του μέτρου. Αυτός ο έλεγχος αιτιολογίας που συνιστά ένα ενδιάμεσο στάδιο στην κλίμακα ελέγχου<sup>30</sup> περικλείει αναγκαστικά κι έναν έλεγχο σκοπιμότητας. Πολλές φορές, όταν ο δικαστής διαφωνεί κατά βάθος με το νομοθετικό μέτρο, προβάλλει ότι δεν πείστηκε για την προσφορότητά του. Φυσικά, οι επικαλούμενοι λόγοι δεν αρκεί να περιορίζονται σε γενικές διακηρύξεις. Ένας λόγος πάντως που περικλείει κινδύνους υπονόμευσης της όλης

<sup>28</sup> Βλ. ΣτΕ 851/2021.

<sup>29</sup> Βλ. Α. Στεργίου, *Η συνταγματική προστασία της κοινωνικής ασφάλισης*, 1994, σελ. 167.

<sup>30</sup> Βλ. Δ. Πατσίκας, *Η συνταγματική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 2022, σελ. 423.

προστασίας (ένας λόγος *rasse-partout*) είναι «η μη ορθολογική διαχείριση των περιορισμένων πόρων»<sup>31</sup>.

Κατά το ΣτΕ 196/2021, «Εντός του πλαισίου του οριακού αυτού ελέγχου, έχει κριθεί 21 ότι από τις διατάξεις του άρθρου 21 του Συντάγματος απορρέει, πάντως, στοιχειώδης απαγορευτικός κανόνας, δεσμευτικός για το νομοθέτη, σύμφωνα με τον οποίο δεν είναι συνταγματικώς ανεκτός ο περιορισμός ή η υποβάθμιση της παρεχόμενης στους πολυτέκνους ειδικής φροντίδας χωρίς αποχρώντα λόγο (ΣτΕ 719/2018 επ., 1095/2001)». Ένας τέτοιος αποχρών λόγος αποτελεί, λ.χ., η αναμόρφωση του προϋφιστάμενου συστήματος κρατικών ενισχύσεων προς στήριξη των τρίτεκνων και πολύτεκνων οικογενειών και η θέσπιση νέων παροχών ως κινήτρων για τη δημιουργία οικογένειας και μάλιστα πολύτεκνης<sup>32</sup>. Παρατηρείται ότι, μερικές φορές, ο νομοθέτης στηρίζεται σε σκοπιμότητες άσχετες με την κατά το Σύνταγμα επιβαλλόμενη ειδική φροντίδα για τις πολύτεκνες οικογένειες<sup>33</sup>.

Η συνταγματική διάταξη του άρθρου 21 παρ. 2 έχει να επιδείξει μια πολύτιμη 22 παρουσία στη δικαιολόγηση ποικιλοτρόπων αποκλίσεων. Από τη στιγμή που ο νομοθέτης αποφασίσει να παρέμβει –και παρεμβαίνει όχι κατά τρόπο παροχικό– το άρθρο 21 παρ. 2 λειτουργεί νομιμοποιητικά, με την έννοια ότι μπορεί να δικαιολογήσει ευεργετικές διατάξεις και παροχή κινήτρων υπέρ των πολυμελών οικογενειών. Το άρθρο 21 παρ. 2 Σ. συνάπτεται, έτσι, με τη δυνατότητα θετικών μέτρων για την αποκατάσταση των ανισοτήτων σε βάρος όσων αποφάσισαν να συνεισφέρουν στο δημογραφικό πρόβλημα (άρθρο 116 παρ. 2 Σ.)<sup>34</sup>. Επιτρέπει την κάμψη πολλών γενικών αρχών, όπως της αρχής της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της ισότητας, όπως στην περίπτωση διαγωνισμού για κατάταξη Δόκιμων Πυροσβεστών. Με τη βοήθεια της εν λόγω διάταξης δικαιολογείται για λόγους δημοσίου συμφέροντος, όπως η αντιμετώπιση του οξυμένου δημογραφικού προβλήματος της Χώρας, η εισαγωγή από τον νομοθέτη ευνοϊκών ρυθμίσεων υπέρ όχι μόνον των μελών των πολύτεκνων οικογενειών αλλά και υπέρ των τριτέκνων και των τέκνων τους<sup>35</sup>. Ομοίως, δικαιολογούνται θετικές διακρίσεις, όπως η περίπτωση της πρόωρης συνταξιοδότησης μητέρας. Εξάλλου, το άρθρο 21 παρ.

<sup>31</sup> Πρβλ. ΣτΕ Α2124/2022, σκ. 19.

<sup>32</sup> Βλ. ΣτΕ 719/2018.

<sup>33</sup> Βλ. ΣτΕ 196/2021, σκ. 16.

<sup>34</sup> Βλ. Ε. Βενιζέλο, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, ό.π., σελ. 167.

<sup>35</sup> Βλ. ΣτΕ Ολομ. 464/2023.

1 δεν επηρεάζει μόνο τον νομοθέτη, αλλά και τη Διοίκηση, κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας.

## 2. Νομοθετική ελευθερία επιλογής των μέσων για την υλοποίηση ενός σύνθετου δικαιώματος

- 23 Οι μορφές προστασίας της πολύτεκνης οικογένειας είναι ποικίλες και πολυάριθμες. Συνήθως, λειτουργούν σωρευτικά (συνδυαστικά). Σε αυτές θα κατατάσσαμε χρηματικές παροχές, φοροαπαλλαγές, κοινωνικές προσωπικές υπηρεσίες, προσαυξήσεις παροχών λόγω οικογενειακών βαρών, διευκολύνσεις επαγγελματικής φύσης (άδειες), πριμοδότηση προσλήψεων, ευνοϊκότερη μεταχείριση των παιδιών (λ.χ. στρατιωτικές υποχρεώσεις, μεταγραφές<sup>36</sup>, κ.ά.). Η πολυμορφία των θεσμών σχηματίζει ένα είδος «πακέτου» προστασίας («child support package»)<sup>37</sup>. Συχνά, τα πλεονεκτήματα των πολυτέκνων είναι μια επαύξηση των αναγνωριζόμενων στους γονείς μιας πυρηνικής οικογένειας. Η προστασία έχει σημασία ως σύνολο, γιατί μόνο έτσι αποκτά αξία. Θα πρέπει όμως το σύνολο των μέτρων να συνιστά ένα συνεκτικό όλο. Πικρή αλήθεια είναι ότι στην Ελλάδα τα ευάριθμα αυτά μέτρα δεν υπήρξαν ολοκληρωμένα ούτε τολμηρά<sup>38</sup>, ενταγμένα σε μια πολιτική.
- 24 Για τη χάραξη μιας ενιαίας πολιτικής, ο νομοθέτης μπορεί να παρέμβει οργανωτικά με την ίδρυση ενός ξεχωριστού Υπουργείου Οικογένειας<sup>39</sup>. Έτσι, με το ΠΔ 77/2023 συστάθηκε το νέο Υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας. Ωστόσο, η συνένωση πρόνοιας και προστασίας της οικογένειας είναι ικανή να αποπροσανατολίσει την ακολουθούμενη πολιτική. Η δημογραφική και οικογενειακή πολιτική δεν απευθύνονται μόνο στους ενδεείς. Εξάλλου, δεν δημιουργήθηκε ένας αυτόνομος φορέας χορήγησης οικογενειακών επιδομάτων –όπως σε άλλες χώρες (λ.χ. Γαλλία)<sup>40</sup> –, αλλά αρμόδιος φορέας είναι ο ΟΠΕΚΑ –που αποτελεί μετε-

<sup>36</sup> Βλ. Γνμδ ΝΣΚ 203/2017, Μεταγραφή μελών πολύτεκνης ή τρίτεκνης οικογένειας στο πλαίσιο του άρθρου 21 παρ. 7 του ν. 4332/2015.

<sup>37</sup> Για την ποικιλία των μεθόδων προστασίας της οικογένειας, βλ. Α. Ματθαίου, *Αλληλεπίδραση κανόνων δικαίου κοινωνικής ασφάλισης*, ό.π., σελ. 177.

<sup>38</sup> Βλ. Ε. Μουσουρή, *Το δημογραφικό πρόβλημα και η κοινωνική προστασία της μητρότητας, του παιδιού και της οικογένειας*, 2006, σελ. 361 επ.

<sup>39</sup> Βλ. Γ. Αμίτση, *Γιατί πρέπει να συζητήσουμε σοβαρά την ίδρυση Υπουργείου Οικογένειας*, ΔτΚΑ 1/2020, σελ. 175.

<sup>40</sup> Βλ. Π. Παπαρρηγοπούλου-Πεκληβανίδη, *Η προστασία από τον κίνδυνο των οικογενειακών βαρών με προσφυγή στην εθνική αλληλεγγύη*, ΕΔΚΑ ΜΖ' 2005, σελ. 561.

ξέλιξη του προνοιακού μέρους του ΟΓΑ, οργανισμού ιδιαίτερα αποκεντρωμένου ανά την επικράτεια<sup>41</sup>. Σήμερα, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση προσφέρει το αναγκαίο πλαίσιο μιας ταχείας διαδικασίας, απαλλαγμένης από γραφειοκρατία –είναι αλήθεια πάντως ότι η ψηφιοποίηση εμπεριέχει και κάποιους κινδύνους για την αλληλεγγύη<sup>42</sup>.

Η κοινωνική προστασία και η δημογραφική πολιτική που προβλέπονται από τις 25 συνταγματικές διατάξεις *δεν έχουν συγκεκριμένο περιεχόμενο*. Οι ειδικότερες μορφές και η έκτασή τους καθορίζονται από τον κοινό νομοθέτη μέσα στα όρια που διαγράφουν άλλες συνταγματικές διατάξεις. Καταλείπεται στον νομοθέτη η ευχέρεια να θεσπίζει, να επεκτείνει ή να περιορίζει τα κατά την κρίση του ληπτέα ευεργετικά μέτρα ειδικής φροντίδας των πολύτεκνων οικογενειών και των μελών τους, αφού σταθμίσει τα υπέρ και τα κατά και αφού λάβει υπόψη τις υφιστάμενες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και τη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας. Κατά την επιλογή των μέτρων αυτών ο νομοθέτης *διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης* ως προς τον προσδιορισμό του είδους και της έκτασης της προβλεπόμενης στο Σύνταγμα ειδικής φροντίδας για τους πολυτέκνους και τα μέλη των οικογενειών τους<sup>43</sup>. Οι ειδικότερες μορφές και η έκτασή της καθορίζονται από τον κοινό νομοθέτη και, κατ' εξουσιοδότηση, από την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση<sup>44</sup>, οι σχετικές δε εκτιμήσεις, σταθμίσεις και επιλογές του νομοθέτη υπόκεινται σε έλεγχο ορίων από τα δικαστήρια<sup>45</sup>. Λ.χ. η ειδική μέριμνα του νομοθέτη για τις πολύτεκνες οικογένειες μπορεί να εκδηλωθεί με το κριτήριο βαθμολόγησης του «αριθμού τέκνων», για τον διορισμό και πρόσληψη εκπαιδευτικών από το ΑΣΕΠ<sup>46</sup>. Δηλαδή, επιτρέπεται να αυξάνεται η βαθμολογία αναλογικά με τον αριθμό των προστατευόμενων μελών<sup>47</sup>.

Η σχετική εκτίμηση του νομοθέτη υπόκειται σε έλεγχο ορίων από τα δικαστήρια, οι 26

<sup>41</sup> Για τη διαδικασία και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, βλ. ΥΑ Δ27/οικ. 15239/645/2013, ΔΕΝ 2013, σελ. 771, Εγκ. ΟΓΑ 5/2016.

<sup>42</sup> Βλ. L. He, *La sécurité sociale à l'ère du numérique : quel renouveau de la solidarité?*, RDSS 2023, σελ. 301.

<sup>43</sup> Βλ. ΣτΕ 2124/2019.

<sup>44</sup> Βλ. ΣτΕ 1087/2017 Ολομ., 719/2018 επταμ., 4091/2012 επταμ.

<sup>45</sup> ΣτΕ Ολομ. 464/2023 · ΣτΕ 719/2018 επταμ., 1087/2017 Ολομ., 1470/2016 Ολομ., 986-988/2014 Ολομ.

<sup>46</sup> Βλ. ΣτΕ Ολομ. 497/2023.

<sup>47</sup> Βλ. ΣτΕ 851/2021, ΝΟΜΟΣ.

δε εκάστοτε νομοθετικές ρυθμίσεις, με τις οποίες υλοποιείται η ειδική φροντίδα για τους πολύτεκνους στο πλαίσιο άσκησης της δημογραφικής πολιτικής του Κράτους, ελέγχονται ως προς την τήρηση άλλων συνταγματικών διατάξεων και αρχών, όπως είναι η αρχή της αναλογικότητας, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 25 παρ. 1 Σ., και η αρχή της ισότητας, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 Σ.

### **3. Ο νομοθετικός προσδιορισμός του εύρους της συνταγματικής προστασίας μέσω του ορισμού του πολύτεκνου**

- 27 Το ΣτΕ εξαρτά τη δυνατότητα επίκλησης του άρθρου 21 παρ. 2 από την ιδιότητα του πολυτέκνου. Η έννοια του «πολυτέκνου» δεν δίδεται στο Σύνταγμα, αλλά καθορίζεται από τον κοινό νομοθέτη (ΣτΕ 464/2023). Αυτή η εξάρτηση της συνταγματικής εμβέλειας της προστασίας από τον ίδιο τον νομοθέτη δεν είναι εντελώς ξένη προς τη φυσιολογία των κοινωνικών δικαιωμάτων των οποίων η υλοποίηση εξαρτάται από τη νομοθετική παρέμβαση. Περικλείει, όμως, τον κίνδυνο μιας σχετικοποίησης της προστασίας, ανάλογα με τον νομοθετικά καθοριζόμενο αριθμό των τέκνων.
- 28 Μια οικογένεια με δύο ή λιγότερα παιδιά δεν θα μπορούσε να χαρακτηριστεί πολύτεκνη, ενώ ο περιορισμός του πολυτέκνου σε οικογένειες με πέντε και άνω παιδιά θα αποτελούσε κατ' ουσία ανεπίτρεπτη συρρίκνωση της έννοιας. Το ζήτημα είναι κυρίως το τρίτο παιδί. Η μη συμπερίληψή του στον γενικό ορισμό, δημιούργησε μια ξεχωριστή κατηγορία, τους τρίτεκνους στους οποίους άλλοτε επεκτείνονται ρητά κάποιες ευεργετικές διατάξεις των πολυτέκνων κι άλλοτε προβλέπονται κάποιες ειδικές ρυθμίσεις. Μια τέτοια περίπτωση ήταν η καθιέρωση του επιδόματος για την τρίτεκνη μητέρα. Πάντως, ο νομοθετικός ορισμός της πολυτεκνίας δεν επιδέχεται διασταλτικής ερμηνείας<sup>48</sup>. Κατά μια άποψη, ο νομοθέτης μπορεί να λαμβάνει προστατευτικά μέτρα υπέρ των οικογενειών με τρία τέκνα προς αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος, όχι όμως να εξισώνει την παρεχόμενη στις οικογένειες αυτές προστασία με την προστασία των πολύτεκνων οικογενειών<sup>49</sup>.
- 29 Κάποιοι προσθέτουν ως αυτόνομη ομάδα τους «υπερπολυτέκνους», δηλαδή εκείνους που αριθμούν τουλάχιστον τέσσερα τέκνα και άνω<sup>50</sup> και για τους οποίους θα δικαιολογούταν μια περαιτέρω επίταση της προστασίας. Η αλήθεια είναι ότι

<sup>48</sup> Βλ. ΣτΕ Ολομ. 1251/2015, Ολομ. 986/2014, ΝΣΚ Γνμδ 203/2017.

<sup>49</sup> Βλ. μειοψ. ΣτΕ Ολομ. 464/2023.

<sup>50</sup> Βλ. ΣτΕ Ολομ. 407/2023, σκ. 11.

και στην πολυτεκνία υφίσταται μια εσωτερική διαβάθμιση. Το ζήτημα όμως είναι τότε το ποσοτικό μετατρέπεται σε ποιοτικό. Δηλαδή, από δύο σε τρία παιδιά δεν είναι απλώς ένα ακόμη παιδί, αλλά μια νέα οικογενειακή οντότητα με διαφορετικές (επαυξημένες) ανάγκες.

Πολύτεκνοι είναι όσοι έχουν τέσσερα τέκνα και άνω (άρθρο πρώτο του ν. 1910/1944, 30 όπως το άρθρο αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του ν. 860/1979 και στη συνέχεια αντικαταστάθηκε με το άρθρο 6 παρ. 1 του ν. 3454/2006)<sup>51</sup>. Ο νομοθέτης, στο πλαίσιο της παραπάνω ευχέρειάς του και σταθμίζοντας τις εκάστοτε ισχύουσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες, έχει τη δυνατότητα, με νεότερη διάταξη, ίσης τυπικής ισχύος με την ως άνω, να θεσπίζει, γενικώς ή για ορισμένες μόνο έννομες σχέσεις, την ίδια μεταχείριση των τριτέκνων με εκείνους που έχουν περισσότερα τέκνα, εφόσον υπάρχει αποχρών λόγος, ο οποίος τελεί σε συνάφεια με τον σκοπό της συνταγματικής διάταξης. Τέτοιον αποχρώντα λόγο συνιστά η αντιμετώπιση του οξυμένου δημογραφικού προβλήματος της Χώρας, στην επίλυση του οποίου συμβάλλουν ιδιαίτερος οι τρίτεκνες οικογένειες, οι οποίες, κατά τα δεδομένα της κοινής πείρας, είναι περισσότερες από τις πολύτεκνες. Ενόψει της διάταξης της παρ. 5 του άρθρου 21 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία αποτελεί υποχρέωση του Κράτους η λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων για την αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος της Χώρας, το οποίο, αποτελεί, άλλωστε, κατά τα προεκτεθέντα, και τον σκοπό για τον οποίο θεσπίσθηκε η διάταξη της παρ. 2 του ίδιου άρθρου, δικαιολογείται για λόγους δημοσίου συμφέροντος η εισαγωγή από τον νομοθέτη ευνοϊκών ρυθμίσεων υπέρ όχι μόνον των μελών των πολύτεκνων οικογενειών αλλά και υπέρ των τριτέκνων και των τέκνων τους, εφόσον τούτο δεν οδηγεί, πάντως, στον περιορισμό ή την υποβάθμιση της παρεχόμενης στους πολύτεκνους ειδικής φροντίδας, χωρίς αποχρώντα λόγο<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Ειδικότερα, πολύτεκνοι είναι οι γονείς οι έχοντες τη γονική μέριμνα και επιμέλεια τεσσάρων τουλάχιστον τέκνων από έναν ή περισσότερους γάμους ή νομιμοποιηθέντων ή νομίμως αναγνωρισθέντων ή υιοθετημένων, τα οποία είναι άγαμα και δεν έχουν συμπληρώσει το εικοστό τρίτο (23ο) έτος της ηλικίας τους ή σπουδάζουν σε αναγνωρισμένες τριτοβάθμιες σχολές πανεπιστημιακής και τεχνολογικής εκπαίδευσης και αναγνωρισμένα εκπαιδευτικά ιδρύματα της ημεδαπής ή της αλλοδαπής ή εκπληρώνουν τις στρατιωτικές τους υποχρεώσεις και δεν έχουν συμπληρώσει το εικοστό πέμπτο (25ο) έτος της ηλικίας τους. Στα τέκνα αυτά συνυπολογίζονται και αυτά με οποιαδήποτε αναπηρία σε ποσοστό εξήντα επτά τοις εκατό (67%) και άνω ισοβίως, ανεξαρτήτως ηλικίας και οικογενειακής κατάστασης (άρθρο 6 ν. 3454/06).

<sup>52</sup> Βλ. ΣτΕ 2733/2017, 902/2016, ΠΕ 263/2007.



#### 4. Νομοθετική ανάκληση της προστασίας

- 31 Κατά το ΣτΕ, ούτε από την εν λόγω διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 21 –ούτε από την παρ. 1 του ίδιου άρθρου– του Συντάγματος *απορρέει υποχρέωση του νομοθέτη να διατηρεί αναλλοίωτα συστήματα κρατικών παροχών*, ειδικότερα υπό μορφή κοινωνικών-προνοιακών χρηματικών παροχών, ως κινήτρων για την ενθάρρυνση της τεκνοποιίας ή της αφιερώσεως των γονέων αποκλειστικώς ή κατά κύριο λόγο στην ανατροφή των τέκνων τους. Συνεπώς, ο νομοθέτης δεν κωλύεται από την ανωτέρω διάταξη, ούτε άλλωστε, εν γένει, από τις αρχές της ισότητας, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου<sup>53</sup>, να επιφέρει τροποποιήσεις σε υφιστάμενο κρατικό σύστημα κοινωνικών-προνοιακών χρηματικών παροχών με τη λήψη νέων μέτρων προς υλοποίηση της επιβαλλόμενης από τη συνταγματική αυτή διάταξη ειδικής κρατικής φροντίδας υπέρ των πολύτεκνων οικογενειών, καθορίζοντας εκ νέου την έκταση και τους ειδικότερους όρους της προστασίας των οικογενειών αυτών<sup>54</sup>. Με άλλα λόγια, ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται να εισάγει ρυθμίσεις διαφορετικές από αυτές που ίσχυαν στο παρελθόν, προς τις οποίες έχουν προσαρμοστεί και αποβλέψει οι διοικούμενοι, έστω και αν θίγονται δικαιώματα κτηθέντα με βάση τις προϋσχύσασες ρυθμίσεις. Πρέπει, όμως, η εκάστοτε επιχειρούμενη νέα ρύθμιση να χωρεί κατά τρόπο γενικό, απρόσωπο και αντικειμενικό, τα δε μέτρα που λαμβάνονται να είναι αναγκαία, πρόσφορα και ανάλογα προς τον επιδιωκόμενο με τη διάταξη αυτή σκοπό, δηλαδή την αντιμετώπιση του οξυμένου δημογραφικού προβλήματος της Χώρας.
- 32 Έτσι, η ΣτΕ 575/2023 έκρινε ότι δεν τίθεται ζήτημα συνταγματικότητας με τον ν. 4093/2012 που κατήργησε τις διατάξεις των άρθρων 63 παρ. 1 και 4 του ν. 1892/1990, 1 παρ. 1 ν. 3454/2006, καθώς και τις καθ' εξουσιοδότηση υπουργικές αποφάσεις (πολυτεχνικά επιδόματα) –βλ. και πιο κάτω ΣτΕ 719/2018. Πλέον, το ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων και το ειδικό επίδομα τριτέκνων του ν. 4093/12 αντικαταστάθηκαν πλέον από το επίδομα παιδιού του άρθρου 214 ν. 4512/18 (ΓΠ.οικ.Δ22/11/2705/ 58/2018).
- 33 Το ΣτΕ μπορεί να δέχεται τη δυνατότητα νομοθετικής οπισθοδρόμησης, ωστόσο η δυνατότητα αυτή συνδέεται περισσότερο με την επιθυμία ανεύρεσης του λυσιτελέστερου τρόπου παροχής προστασίας υψηλού επιπέδου. Το μόνο εμπόδιο που ορθώνεται είναι η ύπαρξη αποχρώντων λόγων. Θα πρέπει να πειστεί ο δικαστής ότι η ανάκληση του μέτρου ή η αντικατάστασή του γίνεται για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Ειδικό-

<sup>53</sup> Βλ. ΣτΕ 3487/2008 Ολομ., 3613/2013, 734/2016 Ολομ., 3281/2017 7μ.

<sup>54</sup> Βλ. ΣτΕ 2376/2019, ΔτΚΑ 2/2020, σελ. 318.

τερα, από τη συνταγματική διάταξη εξυπακούεται ταυτοχρόνως στοιχειώδης απαγορευτικός κανόνας, δεσμευτικός για τον κοινό νομοθέτη, σύμφωνα με τον οποίο δεν είναι συνταγματικώς ανεκτός ο περιορισμός ή η υποβάθμιση της παρεχόμενης στους πολύτεκνους ειδικής φροντίδας, χωρίς αποχρώντα λόγο, στο πλαίσιο της σχέσης αυτής<sup>55</sup>. Έτσι, ο όποιος έλεγχος συνταγματικότητας μετατρέπεται βαθμηδόν σε έλεγχο πειστικότητας της αιτιολογίας<sup>56</sup>.

### **5. Η ολιστική προσέγγιση της ειδικής κρατικής φροντίδας υπέρ των πολύτεκνων οικογενειών σε περίπτωση νομοθετικής ανάκλησης (πρόβλεψη ισοδύναμης προστασίας)**

Ο ειδικότερος τρόπος εκπλήρωσης της υποχρέωσης που απορρέει από το άρθρο 21 παρ. 2 του Συντάγματος ανήκει στην ευχέρεια του νομοθέτη, χωρίς να επιβάλλεται η λήψη ή και η διατήρηση συγκεκριμένων μέτρων, τυχόν δε αντίθετη εκδοχή, κατά την οποία θα απαγορευόταν η μεταβολή του υφιστάμενου ευνοϊκού για τους πολύτεκνους νομοθετικού καθεστώτος είτε για το μέλλον είτε για το παρελθόν θα κατέληγε σε παράλυση της δράσης του νομοθέτη και, ειδικά στο πεδίο του οικονομικού προγραμματισμού<sup>57</sup>, σε ματαίωση της δυνατότητάς του να ρυθμίζει τις έννομες σχέσεις σύμφωνα με τις επιταγές του δημοσίου συμφέροντος, ακόμη και τις ήδη γεννημένες. Καταλείπεται, επομένως, στον κοινό νομοθέτη η ευχέρεια να σταθμίζει τις εκάστοτε ισχύουσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και επί τη βάση αυτών να θεσπίζει, να επεκτείνει ή να περιορίζει τα κατά την κρίση του ληπτέα μέτρα ειδικής φροντίδας των πολύτεκνων και των μελών των πολύτεκνων οικογενειών. Οι σχετικές δε εκτιμήσεις, σταθμίσεις και επιλογές του νομοθέτη υπόκεινται σε έλεγχο ορίων από τα δικαστήρια<sup>58</sup>.

Στην απόφαση της Ολομ. 1087/17 (αρ. 13), το Ανώτατο Ακυρωτικό είχε ήδη κρίνει ότι *«Οι σχετικές περί επιδομάτων διατάξεις, σε συνδυασμό με τις γενικές διατάξεις της νομοθεσίας περί φορολογίας εισοδήματος, οι οποίες θεσπίζουν, αντί αφορολόγητου ποσού,*

<sup>55</sup> Όπως π.χ. η ευνοϊκή μεταχείριση και άλλων ειδικών κατηγοριών ως προς την εισαγωγή σε παραγωγικές σχολές των Ενόπλων Δυνάμεων, βλ. ΣτΕ 2733/2017, 2822/1992, 2773, 2778, 2781/1991, ή ως προς τη μοριοδότηση κατά την πρόσληψη σε δημόσιες θέσεις, βλ. ΣτΕ 902/2016, βλ. και ΣτΕ 1095/2001 7μ.

<sup>56</sup> Βλ. ΣτΕ Ολομ. 407/2023.

<sup>57</sup> Βλ. ΣτΕ 490/2000.

<sup>58</sup> Βλ. ΣτΕ 719/2018 7μ., 1087/2017 Ολομ., 1470/2016 Ολομ., 986-8/2014 Ολομ., 4270/2014, 2738/2010, 1141/1999 7μ.

την έκπτωση δαπανών από το ποσό του εκάστοτε οφειλομένου φόρου, συνθέτουν ένα σύστημα ρυθμίσεως της κρατικής μέριμνας υπέρ των πολυτέκνων, το οποίο, λαμβανομένης υπ' όψη και της δυσμενέστατης δημοσιονομικής συγκυρίας κατά το επίμαχο έτος, δεν υπερβαίνει τα συνταγματικά όρια εντός των οποίων έχει την ευχέρεια να κινηθεί ο νομοθέτης. Συνεπώς, οι διατάξεις που συγκροτούν το σύστημα αυτό δεν αντιβαίνουν προς τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1, 4 παρ. 5 και 21 παρ. 2 του Συντάγματος». Στην προστασία της οικογένειας εντάσσεται, υπό την αρνητική όψη (του αφορολογήτου), η νομοθεσία περί φορολογίας εισοδήματος.

- 36 Η θεώρηση της κοινωνικής προστασίας ως ολότητας έχει ως συνέπεια να κρίνουμε την οπισθοδρόμηση (κατάργηση ενός μέτρου) σφαιρικά: Είναι, λοιπόν, δυνατή η αντικατάσταση ενός θεσμού (ολική ή μερική) από ένα πλέγμα ρυθμίσεων που διασφαλίζει ανώτερη ή ίση τουλάχιστον προστασία. Η εγγύηση της κοινωνικής ασφάλισης δεν μπορεί να αντιπαχθεί κατά ενός λειτουργικού αντιστοίχου (funktionaler Sozialäquivalente) ή μιας ανώτερης μορφής προστασίας (μέτρα κοινωνικής ασφάλειας)<sup>59</sup>. Ακόμη καλύτερα, δεν επιτρέπεται στον νομοθέτη η προσβολή του πυρήνα, χωρίς την πρόβλεψη ενός λειτουργικού υποκατάστατου (ισοδύναμου) («ersatzloser» Abschaffung)<sup>60</sup>. Στη λογική αυτή μπορεί η ασφάλιση ασθένειας να καταργηθεί ενόψει θέσπισης ενός εθνικού συστήματος υγείας (ΕΣΥ) ή η ασφάλιση κατά οικογενειακών βαρών (ΔΛΟΕΜ) να αντικατασταθεί από ένα καθολικό σύστημα ενίσχυσης των τέκνων.
- 37 Με την κατάργηση της ισόβιας σύνταξης πολυτέκνου, ο νομοθέτης απέβλεψε κυρίως στην αναμόρφωση και στον εξορθολογισμό του συστήματος κρατικών οικονομικών ενισχύσεων προς στήριξη των τέκνων τρίτεκνων και πολύτεκνων οικογενειών και τη θέσπιση νέων παροχών (νέων οικογενειακών επιδομάτων) ως κινήτρων για τη δημιουργία οικογένειας και, ει δυνατόν, πολυμελούς οικογένειας (με τουλάχιστον τρία ή τουλάχιστον τέσσερα τέκνα), με στόχο, προδήλως, την αντιμετώπιση των δυσμενών δημογραφικών δεδομένων και των εντεύθεν γενικότερων οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων, δευτερευόντως δε στην εξοικονόμηση πόρων από την κατάργηση της ισόβιας συντάξεως πολυτέκνου και των παλαιών οικογενειακών επιδομάτων. Έχει κριθεί (ΣτΕ 719/2018 7μ.), η νομοθετική ρύθμιση δεν αντίκειται στη διάταξη του άρθρου

<sup>59</sup> Ας υπενθυμίσουμε τη συζήτηση για τη συνταγματικότητα του άρθρου 16 ν. 1397/83 (κατάργηση κλάδων και ταμείων υγείας υπέρ ΕΣΥ). Βλ. Κ. Κρεμαλή, *Το δικαίωμα για προστασία της υγείας*, 1987, σελ. 155.

<sup>60</sup> Βλ. Α. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, 1994, σελ. 336 και 337 (όπου περαιτέρω παραπομπές).

21 παρ. 2 Σ., διότι τα ως άνω οικογενειακά επιδόματα και παροχές αντικαταστάθηκαν από άλλα νεότερα (ενιαίο επίδομα στήριξης τέκνων και ειδικό επίδομα τρίτεκνων και πολύτεκνων οικογενειών)<sup>61</sup>.

### III. ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΙΚΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ: Η ΑΔΙΑΣΤΙΚΤΗ ΔΙΑΤΥΠΩΣΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 21 ΠΑΡ. 2 Σ. ΚΑΙ Ο ΜΗ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ ΜΙΑΣ ΟΡΘΟΛΟΓΙΚΗΣ ΚΛΙΜΑΚΩΣΗΣ

Όλο και πιο συχνά, οι κοινωνικές παροχές μη ανταποδοτικού τύπου χορηγούνται με **38** εισοδηματικά κριτήρια (επιδόματα τέκνων, σύνταξη ανασφάλιστων ενηλίκων, κ.ά.), μετά από έναν κατά αντικειμενική κρίση έλεγχο των εισοδημάτων<sup>62</sup>. Η καθολικότητα εγκαταλείπεται και παραχωρεί τη θέση της στην επιλεκτικότητα, για μια καλύτερη στόχευση της κοινωνικής παρέμβασης. Η επιλεκτικότητα (selectivity) δεν εκδηλώνεται με την εξατομίκευση της προστασίας κι από αυτή την άποψη δεν ταυτίζεται με την αντίστοιχη προνοιακή αρχή. Με την επιλεκτικότητα ενισχύονται τα λιγότερο εύπορα στρώματα με συνέπεια τον περιορισμό του κύκλου των δικαιούχων των παροχών. Βέβαια, όταν το όριο τίθεται υψηλά, πρόκειται για μια γενναιόδωρη επιλεκτικότητα. Η επιλεκτικότητα γίνεται ευκολότερα δεκτή στην περίπτωση των επιδομάτων, ενώ δεν είναι συμβατή με τις παροχές σε είδος.

Ωστόσο, με την επιλεκτικότητα αποδυναμώνεται το αίσθημα κοινότητας των πολιτών. **39** Οι δέκτες των παροχών οφείλουν να αποδείξουν ότι είναι οι «χαμένοι» της αναδιανομής του πλούτου. Ακόμη, η επιλεκτικότητα οδηγεί σ' ένα γραφειοκρατικό μοντέλο το οποίο συνοδεύει την άσκηση του ελέγχου πόρων –είναι αλήθεια πάντως ότι η ψηφιοποίηση της διαδικασίας απλοποίησε την απονομή των παροχών. Όπου ανθεί η φοροδιαφυγή, κινδυνεύει να χάσει την αποτελεσματικότητά της. Ενδεχομένως, αποτρέπει την απασχόληση του δικαιούχου από φόβο στέρψης της ενίσχυσης. Τέλος, είναι λάθος να αντιμετωπίσουμε την επιλεκτικότητα ως αναγέννηση της πρόνοιας με τα χρώματα της αλληλεγγύης. Η καθιέρωση εισοδηματικών κριτηρίων υπαγορεύεται περισσότερο από δημοσιονομικούς λόγους.

Στην περίπτωση των πολυτέκνων, η καθιέρωση των εισοδηματικών κριτηρίων έθεσε **40**

<sup>61</sup> Βλ. και άρθρο πρώτο, παρ. ΙΑ, υποπαρ. ΙΑ2 του ν. 4093/2012 και άρθρο 40 του ν. 4141/2013 (ΣΤΕ 2376/2019).

<sup>62</sup> Για τα υπέρ και τα κατά της επιλεκτικότητας (κυρίως στην περίπτωση των οικογενειακών επιδομάτων), βλ. Α. Στεργίου, *Οικογενειακά επιδόματα*, ό.π., σελ. 102 επ.

ένα ζήτημα συμβατότητας με το Σύνταγμα<sup>63</sup>. Το ΣτΕ έκρινε αντίθετη στο άρθρο 21 παρ. 2 Σ. διάταξη νόμου (συγκεκριμένα, του άρθρου 39 ν. 2459/97) που θέσπιζε ανώτατο όριο ετήσιου οικογενειακού εισοδήματος για τη χορήγηση επιδόματος και ισόβιας σύνταξης στις πολύτεχνες μητέρες<sup>64</sup>. Πράγματι, η απόλυτη εξάρτηση των πολυτεχνικών επιδομάτων από τα εισοδήματα του δικαιούχου αλλοιώνει τη λογική των μέτρων για την αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος. Η οικονομική ενίσχυση των οικογενειών μετουσιώνεται από κίνητρο αναπαραγωγής σε μέσο άμβλυνσης των ανισοτήτων.

- 41 Η χορήγηση των πολυτεχνικών επιδομάτων πρέπει να σέβεται την οριζόντια και κάθετη αναδιανομή. Τα πολυτεχνικά επιδόματα ως κίνητρα κάμψης της υπογεννητικότητας δεν αποβλέπουν μόνο στην αντιμετώπιση των οικονομικών δυσκολιών λόγω χαμηλών εισοδημάτων. Το πραγματικό διακύβευμα είναι ο άριστος συνδυασμός των δύο στόχων (οριζόντιας και κάθετης αναδιανομής). Τα δημογραφικά κίνητρα (οικογενειακά επιδόματα) θα πρέπει να επιτρέπουν σε όλους την πραγματοποίηση του επιθυμητού μεγέθους οικογένειας, με ιδιαίτερη έμφαση στις αδύναμες οικογένειες<sup>65</sup>.
- 42 Καμιά πολύτεκνη οικογένεια δεν μπορεί να αποκλειστεί από τη χορήγηση σχετικών παροχών και ενισχύσεων. Επομένως, μη αποδεχόμενο τις διακρίσεις, το ΣτΕ ορθώς ερμήνευσε το άρθρο 21 παρ. 2 Σ. που καθιερώνει το δικαίωμα των πολυτέκνων για ειδική φροντίδα από το Κράτος —επικουρούμενο κι από το άρθρο 21 παρ. 5—, με την αποδοχή της διατύπωσης του άρθρου 21 παρ. 2 ως αδιασπίκτου. Το αδιάσπικτο (επιχείρημα γραμματικής ερμηνείας της διάταξης) δεν σημαίνει τίποτα άλλο παρά αποδοχή της αρχής της καθολικότητας της προστασίας. Πέρα από το γράμμα της διάταξης, και από τον σκοπό της συνάγεται ότι ο συνταγματικός νομοθέτης απέβλεψε στη δημογραφική ανάκαμψη της χώρας συνολικά, χωρίς να αποκλείεται κατ' αρχήν από τη σχετική πρόνοια της πολιτείας καμία κοινωνική κατηγορία ή ομάδα<sup>66</sup>. Για τον λόγο αυτό, δεν είναι επιτρεπτό να ταυτίζεται η ειδική, κατά το Σύνταγμα, προστασία των πολυτέκνων οικογενειών με την πρόνοια της πολιτείας για τις οικονομικά ή κοινωνικά ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού<sup>67</sup>. Παρέπεται δε ότι η λήψη των μέτρων που λαμβάνονται στο

<sup>63</sup> Βλ. Α. Στεργίου, *Πολυτεχνικά επιδόματα: μια καλύτερη μοίρα για τους λιγότερο ευνοημένους*, ΕΔΚΑ 2001, σελ. 423.

<sup>64</sup> Βλ. ΣτΕ 1095/01, ΕΔΚΑ 2001, σελ. 346.

<sup>65</sup> Βλ. Μ. Ματσαγγάνη, *Εισοδηματικές μεταβιβάσεις προς την οικογένεια*, ΕΔΚΑ 2001, σελ. 414.

<sup>66</sup> Βλ. ΣτΕ 196/2021, σκ. 15.

<sup>67</sup> Βλ. ΣτΕ 196/2021.

πλαίσιο της δημογραφικής πολιτικής δεν πρέπει να εξαρτάται από κριτήρια οικονομικά ή περιουσιακά εφαρμοζόμενα αδιακρίτως είτε πρόκειται για πολύτεκνους είτε για κοινωνικά και οικονομικά ευάλωτα άτομα και νοικοκυριά τα οποία μάλιστα ενδέχεται να μην συνδέονται μεταξύ τους με οποιονδήποτε οικογενειακό δεσμό<sup>68</sup>.

43 Η λήψη μέτρων για τη διασφάλιση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης των ευπαθών ομάδων –όπως ήδη ρητώς προβλέπεται από τη νέα διάταξη του δευτέρου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 21 Σ.– αποτελεί, κατά το Σύνταγμα, αυτοτελή και διακεκριμένο στόχο της κοινωνικής πολιτικής του Κράτους, ο οποίος δεν ενσωματώνει ούτε απορροφά τους ειδικότερους σκοπούς της προβλεπόμενης από το Σύνταγμα δημογραφικής πολιτικής της πολιτείας ούτε μπορεί να υποκαταστήσει την ειδική φροντίδα της για τους πολύτεκνους, στο πλαίσιο της δημογραφικής αυτής πολιτικής, με βάση την αντίληψη ότι πρόκειται για «αξιολογικά όμοιες» περιπτώσεις. Η αυτοτέλεια των στόχων αυτών της κοινωνικής πολιτικής, όπως διαγράφεται από το άρθρο 21 Σ., πρέπει να διαφυλάσσεται κατά τη λήψη των σχετικών μέτρων, λαμβάνοντας υπόψη ότι με την ειδική φροντίδα υπέρ των πολυτέκνων το Σύνταγμα δεν απέβλεψε στην προστασία τους ως προσώπων οικονομικώς αδυνάτων ή αναξιοπαθούντων, αλλά στη βελτίωση των δημογραφικών στοιχείων του πληθυσμού στο σύνολό του.

44 Ωστόσο, η προηγούμενη παραδοχή δεν σημαίνει ότι αποκλείεται κάθε κλιμάκωση του ποσού των επιδομάτων, ανάλογα με το εισόδημα της οικογένειας. Επιτρέπεται, δηλαδή, όσο χαμηλότερο είναι το ετήσιο καθαρό οικογενειακό εισόδημα, τόσο υψηλότερα να είναι τα προβλεπόμενα επιδόματα. *Αναζητείται, δηλαδή, περισσότερη επιλεκτικότητα μέσα στην καθολικότητα*<sup>69</sup>. Ειδικότερα, η νομολογία<sup>70</sup> δέχεται ότι εφόσον τα συνταγματικά όρια τηρούνται από τον νομοθέτη, δεν αποκλείεται η ορθολογική κλιμάκωση των παροχών και των προϋποθέσεων για τη χορήγησή τους στις πολύτεκνες οικογένειες, ώστε να αποτρέπεται το ενδεχόμενο προφανώς περιττών για τη στήριξη τους παροχών.

45 Η κλιμάκωση αυτή μπορεί, ιδίως, να στηρίζεται σε ειδικά και πρόσφορα για την κατηγοριοποίηση των πολύτεκνων οικογενειών κριτήρια εισοδήματος ή περιουσίας, τα οποία δεν ταυτίζονται με τα αντίστοιχα των ευπαθών κοινωνικών ομάδων<sup>71</sup>, ώστε

<sup>68</sup> Βλ. ΣτΕ 771/2007, 1095/2001.

<sup>69</sup> Βλ. Α. Στεργίου, *Οικογενειακά επιδόματα*, ό.π., σελ. 109.

<sup>70</sup> Βλ. ΣτΕ 196/2021.

<sup>71</sup> Βλ. ΣτΕ 430/2022 Ολομ.· ΣτΕ 196/2021.

να αποτρέπεται το ενδεχόμενο προφανώς περιττών για τη στήριξή τους παροχών, οι οποίες, εφόσον έχουν οικονομικό χαρακτήρα, επιβαρύνουν σε κάθε περίπτωση το σύνολο των φορολογουμένων ή των καταναλωτών (με την επιβάρυνση λ.χ. των λογαριασμών ηλεκτρικού ρεύματος των λοιπών καταναλωτών με το κόστος παροχής των «υπηρεσιών κοινής ωφέλειας»). Όπως αναφέρει η ΣτΕ Α2124/2022, κατά την αιτιολογική έκθεση του ν. 4093/2012, το ενιαίο οικογενειακό επίδομα θα καταβάλλεται στοχευμένα στα παιδιά που αντιμετωπίζουν μεγαλύτερη ανάγκη και για τον λόγο αυτό θα υπολογίζεται βάσει κλιμακούμενου εισοδηματικού κριτηρίου στο πλαίσιο αφενός ενίσχυσης των ασθενεστέρων οικονομικά δικαιούχων και αφετέρου της προσαρμογής στην υφιστάμενη δημοσιονομική συγκυρία.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

- 46 Τα φυσικά ισοζύγια (γεννήσεις-θάνατοι) στη χώρα μας μετά το 2010 είναι σταθερά αρνητικά με αποτέλεσμα να συμβάλλουν στη μείωση του πληθυσμού μας<sup>72</sup>. Το χειρότερο, όπως ομολογείται, είναι ότι η τάση μη ανανέωσης του πληθυσμού είναι μη αναστρέψιμη. Τις επόμενες δεκαετίες δεν αναμένεται, εκτός αν υπάρξει μια τολμηρή κρατική παρέμβαση, να αλλάξει τίποτα, αλλά μάλλον η αρνητική τάση θα διευρυνθεί περαιτέρω. Εκ του αποτελέσματος, λοιπόν, προκύπτει ότι ο νομοθέτης δεν έχει ανταποκριθεί στη συνταγματική επιταγή των διατάξεων του άρθρου 21 παρ. 2 και 5 του Σ. Από τη μεριά της, η νομολογία δεν μπόρεσε, αξιοποιώντας τις προηγούμενες διατάξεις να ασκήσει κάποια πίεση στον νομοθέτη. Ο ρόλος του Ανώτατου Ακυρωτικού παρέμεινε. Ο σεβασμός της ελευθερίας του νομοθέτη κατέληξε στη μερική αναίρεση του δικαιώματος.
- 47 Αν λάβουμε υπόψη μας ότι οι δημογραφικές αλλαγές επηρεάζουν αποφασιστικά την οικονομική και κοινωνική κατάσταση της χώρας, αφού ισούνται με λιγότερα άτομα για εργασία, τότε την ειδική φροντίδα για τους πολυτέκνους θα πρέπει να την προσλάβουμε ως μορφή επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο. Η επένδυση αυτή δεν μπορεί να γίνει σε βάρος των πολύτεκνων οικογενειών. Η ειδική μέριμνα για τις τελευταίες θα επιτρέψει την αποκατάσταση της ισότητας με τις οικογένειες χωρίς παιδιά ή με μικρό αριθμό παιδιών. Δεν είναι όμως μόνο ζήτημα ισότητας, αλλά και διαγενεακής αλληλεγγύης. Για να υπάρξουμε ως χώρα, θα πρέπει να υπάρξει και επόμενη γενεά.

<sup>72</sup> Βλ. Β. Κοτζαμάνη/Α. Κωστάκη, DIRAP 2022/9.