



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Επίδομα Γέννησης και λοιπές διατάξεις»

I. Γενικές παρατηρήσεις

Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο διαρθρώνεται σε δύο (2) Μέρη και αποτελείται από τριάντα (30) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του ακροτελεύτιου άρθρου, που ορίζει τον χρόνο έναρξης ισχύος των διατάξεων του νόμου.

Με τις διατάξεις του Πρώτου Μέρους (άρθρα 1-14), υπό τον τίτλο «Επίδομα γέννησης», θεσπίζεται επίδομα γέννησης ύψους δύο χιλιάδων (2.000,00) ευρώ για κάθε παιδί που γεννιέται στην Ελλάδα, δικαιούχος του οποίου ορίζεται, υπό τις ειδικώς καθοριζόμενες προϋποθέσεις, η διαμένουσα νομίμως και μονίμως στην Ελλάδα μητέρα του παιδιού, ή ο πατέρας ή τρίτο πρόσωπο που ασκεί την επιμέλεια του παιδιού (άρθρο 1), καθώς και η σχετική διαδικασία καταβολής του (άρθρα 2 και 9). Περαιτέρω, ορίζεται ότι το επίδομα γέννησης καταβάλλεται λαμβανομένου υπόψη του ισοδύναμου οικογενειακού εισοδήματος το οποίο και προσδιορίζεται εννοιολογικώς, με εξειδίκευση της κλίμακας ισοδυναμίας η οποία χρησιμοποιείται για τον προσδιορισμό του (άρθρα 3 και 4). Καθορίζεται ως εισοδηματικό κριτήριο το ισοδύναμο οικογενειακό εισόδημα που δεν υπερβαίνει τις σαράντα χιλιάδες (40.000) ευρώ (άρθρο 5), ενώ ορίζεται ότι η πλήρωση του εισοδηματικού κριτηρίου καθώς και της μονιμότητας της διαμονής στην Ελλάδα προκύπτουν από τη δήλωση φορολογίας εισοδήματος του δικαιούχου για το προηγούμενο της γέννησης φορολογικό έτος και από τη σχετικώς εκδοθείσα πράξη διοικητικού προσδιορισμού φόρου, με ειδική πρόβλεψη για την περίπτωση των εγ-

γάμων ή εχόντων συνάψει σύμφωνο συμβίωσης (άρθρο 6). Ορίζεται ότι, επιπλέον της νόμιμης και μόνιμης διαμονής στην ελληνική επικράτεια, ο δικαιούχος του επιδόματος πρέπει να έχει την ιδιότητα του Έλληνα πολίτη ή του ομογενούς αλλοδαπού με σχετικό δελτίο ταυτότητας ή πολίτη κράτους-μέλους της Ε.Ε. ή πολίτη κράτους που ανήκει στον Ε.Ο.Χ. ή πολίτη της Ελβετικής Συνομοσπονδίας ή, τέλος, πολίτη τρίτης χώρας, ο οποίος διαμένει μόνιμως στην Ελλάδα τα τελευταία δώδεκα (12) έτη πριν από το έτος γέννησης του παιδιού, όπως αυτό προκύπτει από την δήλωση φορολογίας εισοδήματος. Σχετικώς με την τελευταία αυτή προϋπόθεση δωδεκαετούς μόνιμης παραμονής του δικαιούχου θεσπίζεται εξαίρεση για τα παιδιά που γεννιούνται στην Ελλάδα κατά τα έτη 2020 έως και 2023 (άρθρο 7). Συμπεριλαμβάνεται στους δικαιούχους του επιδόματος και η μητέρα η οποία, καίτοι δεν πληροί τις συμφώνως προς τα ανωτέρω απαραίτητες προϋποθέσεις, διαμένει νομίμως και μόνιμως στη χώρα λόγω του ότι ο πατέρας του παιδιού πληροί τις απαιτούμενες προϋποθέσεις (άρθρο 8). Ορίζεται ότι το επίδομα γέννησης απαλλάσσεται από κάθε φόρο, τέλος, εισφορά ή κράτηση υπέρ του Δημοσίου ή τρίτου, συμπεριλαμβανομένης και της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης του άρθρου 29 του ν. 3986/2011 (Α' 152), δεν κατάσχεται ούτε συμψηφίζεται με βεβαιωμένα χρέη προς το Δημόσιο, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα νομικά πρόσωπα των τελευταίων και τα ασφαλιστικά ταμεία, ούτε κατάσχεται από πιστωτικά ιδρύματα για οφειλές προς αυτά ούτε συμψηφίζεται με οφειλές προς πιστωτικά ιδρύματα ούτε προσμετράται στο συνολικό, πραγματικό ή τεκμαρτό οικογενειακό εισόδημα (άρθρο 10). Παρέχεται εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση, διά κοινής υπουργικής απόφασης, ειδικότερων θεμάτων εφαρμογής των διατάξεων του Πρώτου Μέρους του νομοσχεδίου, και ορίζεται ότι οι πιστώσεις για την εκτέλεση των σχετικών διατάξεων εγγράφονται στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, το οποίο, για τον ίδιο σκοπό, επιχορηγεί τον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Ο.Π.Ε.Κ.Α.) (άρθρα 11 και 12). Θεσπίζεται υποσύστημα του Πληροφοριακού Συστήματος Μητρώου Πολιτών για τη δήλωση γέννησης που πραγματοποιήθηκε σε μαιευτήριο ή μαιευτική κλινική/τμήμα νοσοκομείου, και καθορίζεται η σχετική διαδικασία (άρθρο 13). Ορίζεται, επίσης, ότι η ληξιαρχική πράξη γέννησης θα περιλαμβάνει εφεξής τον αριθμό φορολογικού μητρώου (Α.Φ.Μ.) και τον αριθμό μητρώου κοινωνικής ασφάλισης (Α.Μ.Κ.Α.) του νεογνού (άρθρο 14).

Διά των διατάξεων του Μέρους Δεύτερου του νομοσχεδίου (άρθρα 15-30), υπό τον τίτλο «Λοιπές διατάξεις», τροποποιούνται άρθρα νόμων που αφορούν σε προνοιακά επιδόματα, και ρυθμίζονται άλλα θέματα της αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.

Συγκεκριμένως, ως προς το επίδομα παιδιού και το επίδομα στέγασης, αναγνωρίζονται ως δικαιούχοι των εν λόγω επιδομάτων, πέραν των Ελλήνων πολιτών, των ομογενών, των πολιτών της Ε.Ε. και των πολιτών του Ε.Ο.Χ., οι πολίτες τρίτων χωρών, οι οποίοι έχουν αναγνωρισθεί ως δικαιούχοι επικουρικής προστασίας, υπό την προϋπόθεση ότι διαμένουν νομίμως και μονίμως στην Ελλάδα τα τελευταία πέντε (5) έτη πριν από το έτος υποβολής της σχετικής αίτησης, όπως αυτό προκύπτει από τις φορολογικές δηλώσεις τους. Για τους πολίτες άλλων κρατών που διαμένουν νομίμως και μονίμως στην Ελλάδα, αλλά δεν εμπίπτουν στις ως άνω ειδικές πληθυσμιακές ομάδες, θεσπίζεται, ως απαιτούμενος χρόνος διαμονής, η δωδεκαετία, χωρίς η προϋπόθεση αυτή να καταλαμβάνει όσους έχουν ήδη λάβει το σχετικό επίδομα. Περαιτέρω, εισάγεται η επαρκής και τεκμηριωμένη φοίτηση του εξαρτώμενου τέκνου κατά την υποχρεωτική εκπαίδευση ως προϋπόθεση για τη χορήγηση των επιδομάτων παιδιού και στέγασης, αρχής γενομένης από το σχολικό έτος 2020-2021. Τέλος, συμπεριλαμβάνονται μεταβατικές διατάξεις για πολίτες τρίτων χωρών (άρθρα 15-18). Ακόμη, για την απόσπαση ή τη μετάταξη προσωπικού των Κέντρων Κοινωνικής Πρόνοιας, τίθεται ως προϋπόθεση η σύμφωνη γνώμη του εποπτεύοντος Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, μέχρι την έκδοση των Οργανισμών Λειτουργίας των Κέντρων Κοινωνικής Πρόνοιας και, σε κάθε περίπτωση, τουλάχιστον μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 2020 (άρθρο 19). Καθιερώνεται το αφορολόγητο και ακατάσχετο του επιδόματος νοικοκυριών ορεινών και μειονεκτικών περιοχών με χαμηλά εισοδήματα, και προβλέπεται ότι η εν λόγω εισοδηματική ενίσχυση δεν υπολογίζεται στα εισοδηματικά όρια για την καταβολή οποιασδήποτε άλλης παροχής κοινωνικού ή προνοιακού χαρακτήρα ή στα εισοδηματικά όρια για τη χορήγησή της (άρθρο 20). Καθορίζεται ο αριθμός των μελών του Δ.Σ. του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Ε.Κ.Κ.Α.) σε επτά (7), και ορίζεται ότι το εν ενεργεία Διοικητικό Συμβούλιο του Ε.Κ.Κ.Α. παύει να ασκεί τις αρμοδιότητές του (άρθρο 21). Ορίζεται η τελευταία εργάσιμη ημέρα εκάστου μηνός ως η ημερομηνία καταβολής των επιδομάτων, παροχών, οικονομικών και εισοδηματικών ενισχύσεων που χορηγεί ο Ο.Π.Ε.Κ.Α. (άρθρο 22). Παρέχεται στους Δήμους η δυνατότητα συμμετοχής στο πρόγραμμα χρηματοδότησης για την ίδρυση νέων τμημάτων βρεφικής, παιδικής και βρεφονηπιακής φροντίδας και, συγκεκριμένως: i) έως δυο (2) νέων τμημάτων, για Δήμους ή νομικά πρόσωπα αυτών, που ήδη έχουν σε λειτουργία βρεφικούς, παιδικούς ή βρεφονηπιακούς σταθμούς, καθώς και για Δήμους ή νομικά πρόσωπα αυτών που, ενώ διαθέτουν κατάλληλες κτηριακές υποδομές για τη λειτουργία δομών προσχολικής φροντίδας, δεν έχουν σε λειτουργία βρεφικούς, παιδικούς ή βρεφονηπιακούς σταθμούς, ii) έως τεσσά-

ρων (4) νέων τμημάτων βρεφικής, παιδικής ή βρεφονηπιακής φροντίδας αντί για δύο (2), όπως ισχύει σήμερα για Δήμους και τα νομικά πρόσωπα αυτών που μνημονεύονται στον πίνακα της παραγράφου 2.4. της Κ.Υ.Α. υπ' αρ. Δ 11/οικ. 21568/620/12.04.2018 (άρθρο 23). Ενόψει της έναρξης λειτουργίας των Τοπικών Διευθύνσεων του Ε.Φ.Κ.Α., ρυθμίζονται τα περί σύστασης και λειτουργίας Διοικητικών Επιτροπών για την εξέταση ενδικοφανών και εν γένει διοικητικών προσφυγών, καθώς και ζητήματα λειτουργίας υφιστάμενων επιτροπών κατά το μεταβατικό στάδιο (άρθρο 24). Διατηρούνται, υπό προϋποθέσεις, οι θέσεις και οι ειδικότητες του κλάδου ΔΕ Πρακτικών Εκπαιδευτών των σχολών του Ο.Α.Ε.Δ., και, μετά την αποχώρηση των υπηρετούντων εκπαιδευτικών, οι αντίστοιχες οργανικές θέσεις μετατρέπονται σε οργανικές θέσεις του κλάδου ΠΕ 86 Πληροφορικής (άρθρο 25). Επεκτείνεται η προβλεπόμενη στο προαναφερθέν άρθρο έκπτωση και στα πρόσθετα τέλη πάσης φύσεως (άρθρο 26). Καθιερώνονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία υπό τις οποίες η Κεντρική Υπηρεσία του Κέντρου Είσπραξης Ασφαλιστικών Οφειλών (Κ.Ε.Α.Ο.) προβαίνει σε διαγραφή ληξιπρόθεσμων οφειλών πολύ μικρού ύψους προς τον Ε.Φ.Κ.Α., έως την 31η Ιανουαρίου του επόμενου ημερολογιακού έτους (άρθρο 27). Καθιερώνεται, επίσης, η δυνατότητα για τους ασφαλισμένους να συναλλάσσονται ηλεκτρονικώς με τις υπηρεσίες του Ε.Φ.Κ.Α. (άρθρο 28). Η αποδεδειγμένη επαρκής φοίτηση υποχρεωτικής εκπαίδευσης κάθε ανήλικου μέλους του νοικοκυριού συμπεριλαμβάνεται στις αναγκαίες προϋποθέσεις για την ένταξη των νοικοκυριών στο πρόγραμμα του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης (Κ.Ε.Α.), και το σχετικό επίδομα μετονομάζεται, από Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης, σε Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (άρθρο 29). Τέλος, ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου (άρθρο 30).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 1

α. Με την παράγραφο 2 της προτεινόμενης διάταξης ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι δικαιούχος του επιδόματος είναι η διαμένουσα νομίμως και μονίμως στην Ελλάδα μητέρα του παιδιού, εφόσον η ίδια ή ο πατέρας του παιδιού εμπίπτει σε μία από τις κατηγορίες της παραγράφου 1 του άρθρου 7. Σε «περίπτωση θανάτου της μητέρας ή[,] εκ μέρους της[,] υπαίτιας εγκατάλειψης του παιδιού», το επίδομα καταβάλλεται στον διαμένοντα νομίμως και μονίμως στην Ελλάδα πατέρα του παιδιού, εφόσον αυτός ασκεί την επιμέλειά του. Τέλος, ορίζεται ότι «σε κάθε περίπτωση» το επίδομα καταβάλλεται στον, διαμένοντα νομίμως και μονίμως στην Ελλάδα, ασκούντα την επιμέλεια του παιδιού.

Κατ' αρχάς, γεννάται προβληματισμός σχετικώς με τη χρήση της φράσης «σε κάθε περίπτωση» στο τρίτο εδάφιο της παραγράφου, δεδομένου ότι με τη φράση αυτή δύνανται να νοούνται δύο τινά: είτε ότι, επικουρικώς, εφόσον δηλαδή δεν συντρέχουν οι, υπό το πρώτο και δεύτερο εδάφιο της ίδιας παραγράφου, περιπτώσεις, το επίδομα θα καταβάλλεται στον διαμένοντα νομίμως και μονίμως στην Ελλάδα ασκούντα την επιμέλεια του παιδιού, είτε ότι θεσπίζεται γενικός κανόνας, κατά τον οποίο, αυτός στον οποίο θα καταβάλλεται το επίδομα του παιδιού, είναι οπωσδήποτε αυτός που ασκεί την επιμέλεια του παιδιού. Απαιτείται σχετική διευκρίνιση, προς αποφυγή ερμηνευτικών δυσχερειών.

6. Παρατηρείται, περαιτέρω, ότι, διά της ρύθμισης του δεύτερου εδαφίου της παραγράφου 2, συμφώνως προς την οποία, σε δύο συγκεκριμένες περιπτώσεις, το επίδομα δεν καταβάλλεται στη μητέρα του παιδιού αλλά, αντ' αυτής, στον διαμένοντα νομίμως και μονίμως, στην Ελλάδα, πατέρα του παιδιού, εισάγεται ρητώς ως προϋπόθεση για τον πατέρα να ασκεί την επιμέλεια του παιδιού. Παρατηρείται, επίσης, ότι ρητώς εισάγεται η ίδια προϋπόθεση και στη ρύθμιση του τρίτου εδαφίου.

Δεδομένου, όμως, ότι η ως άνω προϋπόθεση δεν υφίσταται στην περίπτωση της μητέρας στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 2, προκύπτει ότι η εν λόγω ρύθμιση αντιμετωπίζει τη μητέρα ως κατ' αρχήν ασκούσα την επιμέλεια του παιδιού, αφού για τη μητέρα η άσκηση της επιμέλειας δεν αποτελεί ρητή προϋπόθεση για την είσπραξη του επιδόματος γέννησης. Σημειώνεται επίσης ότι είναι αμφίβολο αν η παράγραφος 1 του άρθρου 7 επιβάλλει την άσκηση της επιμέλειας ως προϋπόθεση για τη μητέρα, καθώς η φράση του άρθρου 7 «που ασκεί την επιμέλειά τους» ακολουθεί την αναφορά στον πατέρα και στο έτερο πρόσωπο, χωρίς να είναι βέβαιο ότι καταλαμβάνει και τη μητέρα. Θα μπορούσε, ενδεχομένως, να θεωρηθεί ότι το κόμμα που προηγείται της εν λόγω φράσης την καθιστά εφαρμοστέα και στην περίπτωση της μητέρας, όμως κάτι τέτοιο δεν συνάδει με τη διατύπωση του άρθρου 1, με συνέπεια, η διάρθρωση των δύο διατάξεων να μην είναι συστηματικώς άρτια.

Συμφώνως προς τον Αστικό Κώδικα, όταν πρόκειται για τέκνα γεννημένα σε γάμο, οι δύο γονείς ασκούν τη γονική μέριμνα (και κατά συνέπεια και την επιμέλεια που αποτελεί υποσύνολο της γονικής μέριμνας) από κοινού (ΑΚ 1510). Προβάδισμα της μητέρας στην άσκηση της γονικής μέριμνας (και κατά συνέπεια και της επιμέλειας που περιλαμβάνεται σε αυτή) αναγνωρίζεται από τον Αστικό Κώδικα, όταν οι γονείς παραμένουν χωρίς γάμο (ΑΚ 1515 παρ. 1 εδ. α').

Σκόπιμο θα ήταν να τεθεί, εν προκειμένω, ρητώς και για τη μητέρα η σχετική προϋπόθεση, προκειμένου η ρύθμιση να τελεί σε αρμονία προς τη συνταγματική ρύθμιση για την ισότητα των φύλων (άρθρο 4 παρ. 2 του Συντάγματος), στο μέτρο που η διαφοροποίηση της ρύθμισης στην περίπτωση της μητέρας δεν φαίνεται να επιβάλλεται για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Ο ρητός καθορισμός, εξ άλλου, της εν λόγω προϋπόθεσης και για τη μητέρα θα συντελούσε και στην αποφυγή του ενδεχομένου να καταβληθεί το επίδομα γέννησης σε μητέρα που, κατά νόμο, δεν ασκεί ή δεν μπορεί να ασκήσει την επιμέλεια.

γ. Ειδικότερα, ως προς τις καθοριζόμενες περιπτώσεις μη καταβολής του επιδόματος στη μητέρα (δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 1 του νομοσχεδίου), επισημαίνεται ότι η παράγραφος 3 του άρθρου ΑΚ 1510 παραβλέπεται εντελώς, τα δε άρθρα ΑΚ 1510 παρ. 2 και 1532 αξιοποιούνται επιλεκτικώς. Συγκεκριμένως:

Οι δύο περιπτώσεις μη καταβολής του επιδόματος στη μητέρα (βλ. το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2) έχουν μεν ως κοινό παρονομαστή τη μη ενάσκηση της επιμέλειας από τη μητέρα, χωρίς όμως να εξαντλούν τις περιπτώσεις κατά τις οποίες, κατά νόμο, η επιμέλεια δεν ασκείται από τη μητέρα. Η ρύθμιση αναφέρει την περίπτωση θανάτου της μητέρας, αλλά παραλείπει την κήρυξη σε αφάνεια ή την έκπτωση αυτής (λόγω ποινικής καταδίκης), περιπτώσεις που συνιστούν, και αυτές, κατά τον Αστικό Κώδικα, παύση άσκησης της γονικής μέριμνας (και της επιμέλειας) για τον γονέα – εν προκειμένω, τη μητέρα – και αυτοδίκαιης, κατά συνέπεια, άσκησης της γονικής μέριμνας (και της επιμέλειας) αποκλειστικώς από τον άλλο γονέα (βλ. ΑΚ 1510 παρ. 2).

Την έτερη περίπτωση μη καταβολής του επιδόματος στη μητέρα συνιστά η υπαίτια εγκατάλειψη του παιδιού από τη μητέρα. Η περίπτωση αυτή εμπίπτει στην προβλεπόμενη από τον Αστικό Κώδικα παράβαση των καθηκόντων της επιμέλειας (ΑΚ 1532), η οποία οδηγεί σε δικαστική απόφαση αφαίρεσης της επιμέλειας και ανάθεσης αυτής στον άλλο γονέα, ή ακόμη και σε τρίτο (ΑΚ 1532 παρ. 2) (πρβλ. και άρθρο 7 παρ. 1 του νομοσχεδίου). Δεν προκύπτει, ωστόσο, σαφώς για ποιον λόγο, εν προκειμένω, γίνεται αναφορά αποκλειστικώς και μόνο στην υπαίτια εγκατάλειψη του παιδιού.

Δεν γίνεται, εξ άλλου, καμία αναφορά στις περιπτώσεις οι οποίες, κατά τον Αστικό Κώδικα, συνιστούν αδυναμία άσκησης της επιμέλειας από τον γονέα για πραγματικούς λόγους, και οδηγούν στην αυτοδίκαιη άσκηση της επιμέλειας από τον άλλο γονέα (ΑΚ 1510 παρ. 3 εδ. α').

Υπό το φως των ανωτέρω, θα ήταν σκόπιμο, για λόγους αποφυγής ερμηνευτικών δυσχερειών και επίτευξης πληρότητας της ρύθμισης, να γίνει ανα-

φορά στη γενική ρύθμιση του ΑΚ 1532, που καλύπτει όλες τις περιπτώσεις κακής άσκησης της επιμέλειας, και να ληφθούν επίσης υπόψη οι διατάξεις των παραγράφων 2 και 3 του ΑΚ 1510.

δ. Περαιτέρω, με την παράγραφο 3 του άρθρου 1 προβλέπεται ότι το επίδομα δεν χορηγείται πριν από την έκδοση δικαστικής απόφασης ανάθεσης της επιμέλειας του παιδιού καθώς και ότι, ως δικαστική απόφαση κατά την ανωτέρω έννοια νοείται και η απόφαση ανάθεσης της επιμέλειας στο πλαίσιο προσωρινής δικαστικής προστασίας.

Επισημαίνεται, εν προκειμένω, ότι, εφόσον το επίδομα ληφθεί συνεπεία απόφασης ασφαλιστικών μέτρων ως προς την επιμέλεια, η προτεινόμενη διάταξη δεν ορίζει τι θα συμβεί σε περίπτωση εκκρεμοδικίας και μέχρι την τελεσιδικία της υπόθεσης, και, ιδίως, σε περίπτωση κατά την οποία, κατόπιν, η επιμέλεια ανατεθεί σε άλλο πρόσωπο, είτε με απόφαση ασφαλιστικών μέτρων που ανακαλεί ή μεταρρυθμίζει την προηγούμενη απόφαση, είτε μετά από οριστική απόφαση επί της αγωγής που θα ασκηθεί για την ανάθεση της επιμέλειας του τέκνου (βλ. και άρθρα 696, 697 και 698 ΚΠολΔ).

ε. Επιπροσθέτως, σχετικώς με το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 1, δημιουργείται προβληματισμός κατά πόσο η θέσπιση του επιδόματος γέννησης «για παιδιά που γεννιούνται στην Ελλάδα» είναι σύμφωνη με την αρχή της ισότητας (άρθρο 4 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος). Από τη διατύπωση της διάταξης φαίνεται να αποκλείονται του επιδόματος οι Έλληνες πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό, τα τέκνα των οποίων γεννιούνται στην αλλοδαπή (π.χ. διπλωματικοί υπάλληλοι ή υπηρετούντες σε διεθνείς οργανισμούς κ.α.). Κατά συνέπεια, η πρόθεση του νομοθέτη να καταβάλλεται το επίδομα στις μητέρες που νομίμως και μονίμως διαμένουν στην Ελλάδα, εγείρει ζήτημα ως προς τις Ελληνίδες μητέρες που δεν διαμένουν μονίμως στην Ελλάδα. Τίθεται, επομένως, το ερώτημα κατά πόσον η διαφοροποίηση, ως προς το επίδομα γέννησης, μεταξύ της Ελληνίδας μητέρας που διαμένει μονίμως στην Ελλάδα και Ελληνίδας μητέρας που δεν διαμένει μονίμως στην Ελλάδα, φαίνεται να συνιστά δυσμενή διάκριση, ιδίως δε υπό το πρίσμα της ρητής αναφοράς του Συντάγματος στην προστασία της μητρότητας από το Κράτος (άρθρο 21 παρ. 1).

Περαιτέρω, η διατύπωση του εξεταζόμενου εδαφίου δεν καλύπτει και, επομένως, δεν ρυθμίζει τις περιπτώσεις νομίμως και μονίμως διαμένουσας στην Ελλάδα μητέρας (ή νομίμως και μονίμως διαμένοντος στην Ελλάδα πατέρα) των οποίων το τέκνο γεννήθηκε στην αλλοδαπή, εγείροντας προβληματισμό, λόγω διαφορετικής μεταχείρισης επί ουσιωδώς ομοίων περιπτώσεων.

2. Επί των άρθρων 6 και 15

Με την παράγραφο 1 του άρθρου 6 ορίζεται ότι «η πλήρωση του εισοδηματικού κριτηρίου και η μονιμότητα της διαμονής στην Ελλάδα, προκύπτουν από τη δήλωση φορολογίας εισοδήματος του δικαιούχου για το προηγούμενο της γέννησης φορολογικό έτος, καθώς και από τη σχετικώς εκδοθείσα πράξη διοικητικού προσδιορισμού φόρου». Περαιτέρω, με την παράγραφο 1 του άρθρου 15, διά της οποίας αντικαθίσταται η παράγραφος 11 του άρθρου 214 του ν. 4512/2018, ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι «το μόνιμο και νόμιμο της διαμονής στη χώρα των ανωτέρω κατηγοριών πολιτών αποδεικνύεται από την υποβολή δήλωσης φορολογίας εισοδήματος καθ' έκαστο φορολογικό έτος. Ως υποβολή δήλωσης φορολογίας εισοδήματος νοείται αυτή που έλαβε χώρα κατά τη διάρκεια του έτους, εντός του οποίου τασσόταν η προθεσμία για την υποβολή της και όχι η τυχόν, μετά τη λήξη του έτους, εντός του οποίου έχει ταχθεί η ανωτέρω προθεσμία, υποβολή δήλωσης φορολογίας εισοδήματος παρελθόντος φορολογικού έτους».

Καταρχάς, παρατηρείται ότι η υποβολή δήλωσης φορολογίας εισοδήματος δεν παρίσταται ως απολύτως πρόσφορο αποδεικτικό στοιχείο της μονιμότητας διαμονής στην Ελλάδα, ειδικώς ως προς πρόσωπα που στερούνταν εισοδημάτων για κάποιο ή κάποια από τα πέντε ή δώδεκα, κατά περίπτωση, έτη που προηγούνται του έτους υποβολής της δήλωσης. Επίσης, στην αιτιολογική έκθεση δεν εξηγείται για ποιον λόγο η υποβολή δήλωσης φορολογίας εισοδήματος θεωρείται επαρκές αποδεικτικό στοιχείο νόμιμης διαμονής στην Ελλάδα. Περαιτέρω, αυτονόητο είναι ότι η ρύθμιση του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 15 αναφέρεται σε αρχικές δηλώσεις που υποβάλλονται εκπροθέσμως (σε έτος επόμενο από αυτό εντός του οποίου λήγει η σχετική προθεσμία), και όχι σε τροποποιητικές δηλώσεις που υποβάλλονται μετά το πέρας της οικείας προθεσμίας, όταν η αρχική δήλωση έχει υποβληθεί εμπροθέσμως (και, πάντως, εντός του έτους στο οποίο λήγει η σχετική προθεσμία).

3. Επί του άρθρου 7

α. Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται η επιπλέον ιδιότητα την οποία πρέπει να κατέχει η μητέρα των τέκνων που γεννιούνται στην Ελλάδα «ή, εφόσον συντρέχει η περίπτωση του δεύτερου εδαφίου της παραγράφου 2 του άρθρου 1, ο πατέρας τους ή το έτερο πρόσωπο, που ασκεί την επιμέλειά τους», και διαμένει νομίμως και μόνιμως στην ελληνική επικράτεια. Η ιδιότητα αυτή, η οποία απαιτείται να συντρέχει σωρευτικώς με τις υπό άρθρο 1 παρ. 2 και άρθρο 7 παρ. 1 λοιπές προϋποθέσεις υπό τις οποίες δύναται να καταστεί κανείς δικαιούχος του επιδόματος γέννησης, είναι μία από τις ακό-

λουθες: «α) Έλληνα πολίτη, β) ομογενούς αλλοδαπού που διαθέτει Ειδικό Δελτίο Ταυτότητας Ομογενούς, γ) πολίτη κράτους – μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δ) πολίτη κράτους που ανήκει στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, ή πολίτη της Ελβετικής Συνομοσπονδίας, ε) πολίτη τρίτης χώρας, ο οποίος διαμένει μόνιμα στην Ελλάδα τα τελευταία δώδεκα (12) έτη πριν από το έτος γέννησης του παιδιού. Κατ' εξαίρεση, για παιδιά που γεννιούνται στην Ελλάδα κατά τα έτη 2020, 2021, 2022 και 2023 το επίδομα χορηγείται εφόσον η μητέρα τους, ως πολίτης τρίτης χώρας της παρούσας περίπτωσης, διαμένει μόνιμα στην Ελληνική Επικράτεια από το έτος 2012 και εντεύθεν».

Ως προς τη μη συμπερίληψη στον προαναφερθέντα κατάλογο των πολιτών τρίτης χώρας ή των απάτριδων στους οποίους έχει χορηγηθεί το καθεστώς πρόσφυγα ή το καθεστώς επικουρικής προστασίας, κατά την έννοια των περιπτώσεων στ' και η' του άρθρου 2 του ν. 4636/2019 (Α' 169), επισημαίνεται ότι, διά των άρθρων 15 και 17 του νομοσχεδίου, οι ανωτέρω εξομοιώνονται με τους Έλληνες πολίτες, τους πολίτες της Ε.Ε. και του Ε.Ο.Χ. ως προς τις προϋποθέσεις χορήγησης των επιδομάτων παιδιού και στέγασης, αντιστοίχως.

Επισημαίνεται, συναφώς, ότι, συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση του νομοσχεδίου, «με την τροποποιητική ρύθμιση του άρθρου 15 προστίθενται ως δικαιούχοι του προνοιακού επιδόματος παιδιού οι πολίτες τρίτων χωρών, οι οποίοι έχουν αναγνωριστεί ως δικαιούχοι επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς διεθνείς κανόνες δικαίου αυξημένης τυπικής ισχύος, καθώς και πρωτογενείς και παράγωγους κανόνες δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτοί οι κανόνες έχουν ενσωματωθεί στο ελληνικό δίκαιο. (...) η προτεινόμενη διάταξη του άρθρου 17 τροποποιεί το άρθρο 3 του ν. 4472/2017 (Α' 74). Ειδικότερα, προβλέπει ότι, αναφορικά με το προνοιακό επίδομα στέγασης, εξασφαλίζεται πλέον ρητά η ίση μεταχείριση με τους Έλληνες πολίτες επτά (7) κατηγοριών δικαιούχων (υποπεριπτώσεις i έως vii της ως άνω διάταξης). Πρόκειται για ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες, για τις οποίες η ρύθμιση περί μη διάκρισης λόγω εθνικότητας ως προς το επίπεδο κοινωνικών παροχών και τους όρους χορήγησής τους προκύπτει από διεθνείς κανόνες δικαίου αυξημένης τυπικής ισχύος, καθώς και από πρωτογενείς και παράγωγους κανόνες δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτοί οι κανόνες έχουν ενσωματωθεί στο ελληνικό δίκαιο».

Οι διεθνείς κανόνες δικαίου στους οποίους γίνεται αναφορά είναι, εν προκειμένω, η Σύμβαση της Γενεύης του Ο.Η.Ε. του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων, που κυρώθηκαν από την Ελλάδα με το προεδρικό διάταγμα 3989/19-26.9.1959 και τον αναγκαστικό νόμο 389 της 26.4/4.6.1968, αντιστοίχως, οι δε πρωτογενείς κανόνες δικαίου

της Ε.Ε. συνίστανται, εν προκειμένω, στο άρθρο 78 παρ. 1 της ΣΛΕΕ και το άρθρο 18 του ΧΘΔΕΕ, και οι παράγωγοι κανόνες αυτού απαντούν στην Οδηγία 2011/95 της ΕΕ.

Η ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/95 έχει γίνει στο ελληνικό δίκαιο διά του ν. 4636/2019. Συμφώνως προς το άρθρο 30 του εν λόγω νόμου, «στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας παρέχεται η αναγκαία συνδρομή σε θέματα κοινωνικής αρωγής με τους όρους που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες». Το εν λόγω άρθρο μεταφέρει στο ελληνικό δίκαιο τη σχετική ρύθμιση του άρθρου 29 παρ. 1 της Οδηγίας 2011/95, συμφώνως προς το οποίο, «[τ]α κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας να λαμβάνουν στο κράτος μέλος στο οποίο έχει χορηγηθεί η προστασία αυτή την αναγκαία συνδρομή, από άποψη κοινωνικής αρωγής, όπως οι υπήκοοι του εν λόγω κράτους μέλους». Η παράγραφος 2 του άρθρου 29 της Οδηγίας επισημαίνει ότι «κατά παρέκκλιση από τον γενικό κανόνα της παραγράφου 1, τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν την κοινωνική αρωγή που χορηγείται στους δικαιούχους του καθεστώτος επικουρικής προστασίας στα βασικά ευεργετήματα, τα οποία θα χορηγούνται στα ίδια επίπεδα και υπό τους ίδιους όρους επιλεξιμότητας που ισχύουν για τους υπηκόους τους».

Συνεπώς, δεδομένου ότι, το επίδομα γέννησης δεν συνιστά βασικό ευεργέτημα κατά την έννοια της ανωτέρω Οδηγίας, η μη επέκτασή του στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας κατά το άρθρο 7 του νομοσχεδίου εμπίπτει κατ' αρχήν στην προβλεπόμενη από την παράγραφο 2 του άρθρου 29 της Οδηγίας ευχέρεια του νομοθέτη. Προβληματισμός μπορεί να υπάρξει περί την εφαρμογή του άρθρου 30 του ν. 4636/2019 για τους λοιπούς, συμφώνως προς το άρθρο 2 της Οδηγίας 2011/95, δικαιούχους διεθνούς προστασίας.

6. Με την προτεινόμενη στην παράγραφο 1 περίπτωση ε' του άρθρου 7 ρύθμιση ορίζεται ότι προϋπόθεση για την καταβολή του επιδόματος γέννησης είναι, μεταξύ άλλων, η ιδιότητα του «πολίτη τρίτης χώρας, ο οποίος διαμένει μόνιμα στην Ελλάδα τα τελευταία δώδεκα (12) έτη πριν από το έτος γέννησης του παιδιού». Στο δεύτερο εδάφιο της εν λόγω περίπτωσης ορίζεται ότι «κατ' εξαίρεση, για παιδιά που γεννιούνται στην Ελλάδα κατά τα έτη 2020, 2021, 2022 και 2023 το επίδομα χορηγείται εφόσον η μητέρα τους, ως πολίτης τρίτης χώρας της παρούσας περίπτωσης, διαμένει μόνιμα στην Ελληνική Επικράτεια από το έτος 2012 και εντεύθεν».

Επισημαίνεται ότι διαφοροποίηση αυτή, εντός της κατηγορίας των πολιτών τρίτων χωρών, η οποία ελαττώνει την απαιτούμενη δωδεκαετή διάρκεια της νόμιμης και μόνιμης διαμονής ειδικά για τις γεννήσεις των ετών 2020 έως και 2023, δεν φαίνεται να τεκμηριώνεται νομικώς.

4. Επί του άρθρου 10

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι «το επίδομα γέννησης απαλλάσσεται από κάθε φόρο, τέλος, εισφορά ή κράτηση υπέρ του Δημοσίου ή τρίτου, συμπεριλαμβανομένης και της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης του άρθρου 29 του ν. 3986/2011 (Α΄ 152) (...)». Επισημαίνεται ότι από το φορολογικό έτος 2016 και μετά η ειδική εισφορά αλληλεγγύης επιβάλλεται δυνάμει του άρθρου 43Α του ν. 4172/2013, το οποίο προστέθηκε διά του άρθρου 112 παρ. 9 του ν. 4387/2016. Συνεπώς, η προτεινόμενη ρύθμιση πρέπει να αναδιατυπωθεί ως εξής: «Το επίδομα γέννησης απαλλάσσεται από κάθε φόρο, τέλος, εισφορά ή κράτηση υπέρ του Δημοσίου ή τρίτου, συμπεριλαμβανομένης και της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης του άρθρου 43Α του ν. 4172/2013 (Α΄ 167) (...)».

Αθήνα, 27 Ιανουαρίου 2020

Οι εισηγητές

Κωνσταντίνος Δεληκωστόπουλος

Επιστημονικός Συνεργάτης

Γιώργος Φωτόπουλος

Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος

Νομοτεχνικής Επεξεργασίας

Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος

Αναπληρωτής Καθηγητής

του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης

Επιστημονικών Μελετών

Αστέρης Πλιάκος

Καθηγητής του Οικονομικού

Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου

Κώστας Μαυριάς

Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών