

## Η προστασία από τον κίνδυνο των οικογενειακών βαρών με προσφυγή στην εθνική αλληλεγγύη – Πρόταση για τη δημιουργία ενιαίου ταμείου

Πατρίνας Παπαρρηγοπούλου – Πεγλιβανίδη  
Βοηθού Συνηγόρου του Πολίτη  
Ειδικού επιστήμονα στο Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλειας  
στο Τμήμα Νομικής του Πανεπιστημίου Αθηνών

1. Αναγκαία η αποσαφήνιση του στόχου κάθε οικογενειακής παροχής
2. Προστασία κοινωνικά άνιση όσον αφορά τους δικαιούχους
3. Προστασία μη ικανοποιητική όσον αφορά τους έμμεσα ασφαλισμένους
4. Προστασία που δημιουργεί αντικίνητρα για την απασχόληση, ιδίως των γυναικών
5. Η δημιουργία ενιαίου χρηματοδοτούμενου από το Κράτος ταμείου για την κάλυψη των οικογενειακών βαρών, ως μέσο για την εναρμόνιση της οικογενειακής με την επαγγελματική ζωής

### 1. Αναγκαία η αποσαφήνιση του στόχου κάθε οικογενειακής παροχής

Η παρούσα εισήγηση εστιάζεται σε μέτρα που εντάσσονται στην πολιτική για την απασχόληση<sup>1</sup> και στην κοινωνική ασφάλιση<sup>2</sup> και πρόνοια<sup>3</sup> χωρίς να όμως να παραβλέπει ότι η εναρμόνιση της επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής επιτυγχάνεται από τη συνδυασμένη χρήση όλων των μέτρων της κοινωνικής πολιτικής<sup>4</sup>.

---

\* Η παρούσα εισήγηση παρουσιάστηκε την 16<sup>η</sup> Μαΐου, 2005 σε δημόσια συζήτηση που διοργάνωσε ο Σύνδεσμος για τα Δικαιώματα της Γυναίκας με θέμα: *Η εναρμόνιση της οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής ανδρών και γυναικών, νομοθεσία και πράξη* και εκφράζει τις προσωπικές απόψεις της εισηγήτριας.

<sup>1</sup> Όπως ενδεικτικά, μειωμένο ωράριο, γονική άδεια, άδεια πατρότητας, απαγόρευση απολύσεων κ.ά.

<sup>2</sup> Με τον ν. 3868/58 ιδρύθηκε ο Διανεμητικός Λογαριασμός Οικογενειακών Επιδομάτων Μισθωτών στον Οργανισμό Απασχόλησεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας, ήδη Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ. – Δ.Λ.Ο.Ε.Μ.) που καλύπτει τον κίνδυνο οικογενειακών βαρών για τους άμεσα ασφαλισμένους μισθωτούς. Ο κίνδυνος αναφέρεται στη συντήρηση των ανήλικων τέκνων του άμεσα ασφαλισμένου μισθωτού και εφόσον σπουδάζουν μέχρι τη συμπλήρωση του 22<sup>ου</sup> έτους της ηλικίας τους. Οι παροχές χρηματοδοτούνται από ισομερείς εισφορές των εργοδοτών και εργαζομένων και συνεισφορά από τα αποθεματικά του κλάδου στρατεύσεως του Ο.Α.Ε.Δ. Βλ. Κ. Κρεμαλής, *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, ό.π., σ. 276 επ., Ι. Γιαμαρέλλος, *Ασφαλιστικό δίκαιο και παροχές Ο.Α.Ε.Δ.*, εκδ. Αφοί Π. Σάκκουλα, Αθήνα, 1994, σ. 111 επ.,

<sup>3</sup> Επίδομα απροστάτευτου παιδιού (ν. 4051/60), επίδομα τρίτου παιδιού (άρθρο 63 του ν. 1892/90 και άρθρο 39 του ν. 2459/97), πολυτεκνικό επίδομα, ισόβια σύνταξη της πολύτεκνης μητέρας (άρθρα 63 του ν. 1892/90, 2 του ν. 2163/93 και 39 του ν. 2459/97) κ.ά..

<sup>4</sup> Ενδεικτικά με τα μέτρα κοινωνικής - εκπαιδευτικής πολιτικής (βρεφονηπιακοί σταθμοί, ολοήμερο σχολείο, κ.ά.), τα μέτρα υγειονομικής - προληπτικής πολιτικής (δημιουργία κέντρων προγεννητικού ελέγχου, κέντρων οικογενειακού προγραμματισμού, μονάδων μεσογειακής αναμίας κ.ά.), τα μέτρα στεγαστικής πολιτικής (επιδότηση επιτοκίου, στεγαστικά δάνεια, επιδότηση ενοικίου, δημιουργία εργατικών κατοικιών κ.ά.), τα μέτρα εισοδηματικής και φορολογικής πολιτικής (φορολογικές απαλλαγές κ.ά.). Βλ. Β. Καραγιάννη, *Ασφάλιση και Οικογενειακά Επίδομα*, Ε.Ι.Ε., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σσ. 87-88.

Οι οικογενειακές παροχές, δηλαδή κάθε είδους παροχή που αποσκοπεί στην ενίσχυση της οικογένειας για να ανταποκριθεί στα οικογενειακά βάρη<sup>5</sup>, εξυπηρετούν δύο σκοπούς: Πρώτον, τη δημιουργία ίσων ευκαιριών στην επαγγελματική απασχόληση και δεύτερον την ενίσχυση της γεννητικότητας. Οι δύο αυτοί σκοποί αλληλεξαρτώνται, διότι τα μέτρα που εξασφαλίζουν ίσες ευκαιρίες στην επαγγελματική απασχόληση αναφέρονται στην κάλυψη των αυξημένων εξόδων και στη διάθεση του αναγκαίου για την ανατροφή των παιδιών χρόνου και κατ' αυτόν τον τρόπο συμβάλλουν στην αύξηση της γεννητικότητας. Η εναρμόνιση της επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής διατρέχει κάθε κοινωνική πολιτική, όπως π.χ. την πολιτική για την κοινωνική ασφάλιση, την πρόνοια, την απασχόληση, τη στέγαση κ.λπ. Για τον λόγο αυτό μεταφέροντας την έκφραση από το κοινοτικό δίκαιο θεωρούμε ότι αποτελεί *οριζόντιο στόχο* για το δίκαιο της κοινωνικής προστασίας<sup>6</sup>. Με αυτό το σκεπτικό το Σ.τ.Ε. δέχεται ότι η εναρμόνιση της οικογενειακής με την επαγγελματική ζωή αποτελεί αρχή του κοινοτικού δικαίου που διέπει την κοινωνική προστασία<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Ο παραπάνω ορισμός στηρίζεται στο τελολογικό κριτήριο, δηλαδή στον σκοπό που εξυπηρετούν οι οικογενειακές παροχές. Σχετικά με τον ορισμό των οικογενειακών παροχών και τα διάφορα κριτήρια που χρησιμοποιούνται βλ. J. J. Dupeyroux, M. Borghetto, R. Lafore, R. Ruellan, *Droit de la sécurité sociale*, 14<sup>th</sup> éd. Dalloz, 2001, σσ. 687 – 688, Th. Tauran, *Droit de la Sécurité Sociale*, Presses Universitaires de Grenoble, 2000, σσ. 169 – 170. Οι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι με τη χρήση του οργανικού κριτηρίου, δηλαδή με βάση τη φύση του οργανισμού που χορηγεί τις οικογενειακές παροχές (προνιοακού, ασφαλιστικού κ.ά.) αποφεύγονται οι εξαιρετικά πλατείς ορισμοί των κοινωνικών παροχών. Ο Fr. Kessler, *Droit de la protection sociale*, Dalloz, 2000, σ. 252 συνδυάζει το τελολογικό κριτήριο με το οργανικό και θεωρεί οικογενειακές παροχές όσες καλύπτουν ειδικά τα οικογενειακά βάρη και χρηματοδοτούνται από ειδικά έσοδα για τον ασφαλιστικό κλάδο της οικογένειας. Κατά τη γνώμη μας, οι οικογενειακές παροχές στο στενότερο πλαίσιο της κοινωνικής ασφαλίσεως ορίζονται συνδυάζοντας το τελολογικό με το οργανικό κριτήριο. Όμως στο ευρύτερο πλαίσιο της κοινωνικής προστασίας το τελολογικό κριτήριο επιτυγχάνει να συμπεριλάβει το σύνολο των μέσων και μέτρων της κοινωνικής πολιτικής και για τον λόγο αυτό πρέπει να προτιμηθεί.

<sup>6</sup> Στην Γαλλία, η εναρμόνιση της οικογενειακής με την επαγγελματική ζωή θεωρείται από μερίδα της θεωρίας αυτοτελής στόχος της πολιτικής για την απασχόληση, βλ. J. P. Chaurchard, *Droit de la Sécurité Sociale*, L.G.D.J., 2001, σ. 437 επ., J. J. Dupeyroux, M. Borghetto, R. Lafore, R. Ruellan, *ό.π.*, σ. 437. Ωστόσο ο γάλλος νομοθέτης στον νόμο της 25<sup>ης</sup> Ιουλίου 1994 για την οικογένεια την καθιερώνει ως αυτοτελή στόχο της οικογενειακής πολιτικής. Κατά τη γνώμη μας, αποτελεί στόχο που διέπει όλο το κοινωνικό δίκαιο και σε κάθε περίπτωση επειδή η εργασία και η οικογενειακή ζωή αποτελούν τα προς συμφιλίωση αντικείμενα αποτελεί ταυτόχρονα στόχο και της πολιτικής για την απασχόληση και της πολιτικής για την προστασία της οικογένειας.

<sup>7</sup> Σ.τ.Ε. (Ολ.) 3216/2003, *Ε.Δ.Κ.Α.*, 2003, 900 με παρατηρήσεις Π. Πετρόγλου, Σ.τ.Ε. 1706/2004, *Ε.Δ.Κ.Α.*, 2004, 897, Σ.τ.Ε. 2167/2004 δημοσιευμένη στην Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών *ΝΟΜΟΣ*, Επίσης βλ. Σ. Κουκούλη – Σπηλιωτοπούλου, «Η εναρμόνιση της οικογενειακής ζωής των ανδρών και των γυναικών, κοινοτικό κεκτημένο (με αφορμή την ΟλΣτΕ 3216/2002)», *Δδίκη*, 2004, 572, Π. Πετρόγλου, «Γονική άδεια των δικαστικών λειτουργιών, σκέψεις με αφορμή την Σ.τ.Ε. 3697/02», *Ε.Δ.Κ.Α.*, 2002, 893. Το Σ.τ.Ε. συνάγει τη γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου από την Οδηγία 96/34/Ε.Κ., όπως τροποποιήθηκε από την Οδηγία 97/75/Ε.Κ.

Εάν κύριος στόχος των οικογενειακών παροχών είναι η ενίσχυση των οικογενειών με μικρά εισοδήματα, τότε απαιτείται αναδιανομή των εισοδημάτων<sup>8</sup> και αυτό γίνεται με τη θέσπιση εισοδηματικών ελέγχων και κριτηρίων για τη χορήγησή τους (αναδιανεμητική δικαιοσύνη)<sup>9</sup>. Αντίθετα, δεν απαιτούνται εισοδηματικά κριτήρια και έλεγχοι, αν κύριος στόχος είναι η δημογραφική πολιτική επειδή άξιο προστασίας είναι αυτό καθ'εαυτό το παιδί (ισότητα)<sup>10</sup>. Κατά συνέπεια, η διάκριση των οικογενειακών παροχών σε αυτές που χορηγούνται ύστερα από εισοδηματικό έλεγχο και αυτές που δεν απαιτείται εισοδηματικός έλεγχος για τη χορήγησή τους είναι σημαντική<sup>11</sup>.

Στην Ελλάδα, η χορήγηση οικογενειακών παροχών με βάση εισοδηματικά κριτήρια δεν ευτύχησε. Το 1983-85 ο Ο.Α.Ε.Δ.<sup>12</sup> επιχείρησε να θεσπίσει ένα σύστημα κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας που απέβλεπε 1) στην ενίσχυση ειδικών κατηγοριών, 2) στην ενίσχυση του 2<sup>ου</sup>, 3<sup>ου</sup> και 4<sup>ου</sup> παιδιού, 3) στην ενίσχυση των οικογενειών με χαμηλό εισόδημα και 4) στην ενίσχυση των οικογενειών ανάλογα με την ηλικία των παιδιών. Το σύστημα αυτό έθεσε για πρώτη φορά εισοδηματικά κριτήρια, ανάλογα με τον αριθμό των παιδιών και το φορολογητέο εισόδημα, αλλά τα κριτήρια αυτό καταργήθηκαν το 1999 εξαιτίας των αδυναμιών του φορολογικού συστήματος<sup>13</sup>.

Αλλά, και η προνοιακού χαρακτήρα προστασία της πολύτεκνης οικογένειας αντιμετώπισε προβλήματα όταν επιχειρήθηκε να συνδεθεί με εισοδηματικά κριτήρια. Το Σ.τ.Ε. έχει κρίνει ότι κατά το Σύνταγμα η προστασία της πολύτεκνης οικογένειας δεν επιτρέπεται να περιορίζεται από έλεγχο των εισοδημάτων<sup>14</sup>. Η απόφαση αυτή,

---

<sup>8</sup> Η κοινωνική προστασία αποσκοπεί στην άρση των ουσιαστικών ανισοτήτων και αυτό επιτυγχάνεται με την αναδιανομή του εισοδήματος υπέρ των λιγότερο προνομιούχων. Για παράδειγμα, στην κοινωνική ασφάλιση η αναδιανομή πραγματοποιείται με την καθιέρωση αναλογίας μεταξύ εισφορών και εισοδήματος, ενώ οι παροχές παραμένουν ίδιες για όλους τους ασφαλισμένους. Έτσι, όσοι έχουν μεγαλύτερο εισόδημα συμμετέχουν περισσότερο στη χρηματοδότηση των παροχών προς όφελος όσων έχουν μικρότερο εισόδημα. Στην περίπτωση μάλιστα που η κάλυψη των δαπανών γίνεται με βάση το διανεμητικό σύστημα, η κοινωνική αλληλεγγύη και αναδιανομή του εισοδήματος πραγματοποιείται και μεταξύ των ασφαλισμένων περισσότερων γενεών. Στην κοινωνική πρόνοια η αναδιανομή επιτυγχάνεται με υποχρεωτικές αναλήψεις χρημάτων (εισφορές ή άμεσους φόρους) προς όφελος όσων βρίσκονται σε κακή ή μέτρια οικονομική κατάσταση.

<sup>9</sup> Βλ. J. J. Dupeyroux, M. Borghetto, R. Lafore, R. Ruellan, ό.π., σ. 705 επ., Nadine Richez – Battesti, *La sécurité sociale*, έκδ. Armand Colin, 1998, σ. 68 επ., J.P. Chaurchard, ό.π., σ. 432-435.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Th. Tauran, ό.π., σσ. 70-73.

<sup>12</sup> Ν. δ. 868/58, ν. 1346/83, κ.ά.

<sup>13</sup> Β. Καραγιάννη, ό.π., σ. 90 επ.

<sup>14</sup> Σ.τ.Ε., 1095/2001, *Δίκη*, 2002, σ. 84, σύμφωνα με την οποία κατά το άρθρο 21 παρ. 2 του Ελληνικού Συντάγματος τα πολυτεκνικά επιδόματα δεν επιτρέπεται να εξαρτώνται από εισοδηματικό έλεγχο. Το σκεπτικό αυτής της απόφασεως ακολουθεί η Δ.Πρ. Κερκ. 27/2004, *Ιον Επιθ Δ*, 2004, 155.

ενώ φαινομενικά ενισχύει το παραπάνω κοινωνικό δικαίωμα, εντούτοις στην πράξη το καθλώνει, διότι το επίδομα παραμένει χαμηλό εξαιτίας του σχετικά μεγάλου αριθμού των δικαιούχων σε συνδυασμό με τα περιορισμένα οικονομικά μέσα που διατίθενται. Συνεπώς, η σύνδεση της δημογραφικής πολιτικής με τα πολυτεχνικά επιδόματα προβληματίζει, διότι τελικά ούτε η δημογραφική πολιτική εξυπηρετείται ούτε οι οικογένειες με χαμηλά εισοδήματα ενισχύονται. Επιβάλλεται λοιπόν να αποσαφηνισθεί ποιον στόχο εξυπηρετεί και αντίστοιχα ποιες αρχές ακολουθεί κάθε επί μέρους οικογενειακή παροχή, ώστε οι σχετικές διατάξεις να μην ανατρέπονται εκ των υστέρων δικαστικά εξαιτίας της ασυμφωνίας των αρχών που τις διέπουν με τον στόχο που εξυπηρετούν<sup>15</sup>.

Τα εθνικά συστήματα κοινωνικής προστασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) υποφέρουν από την παρατεταμένη οικονομική κρίση, η οποία οφείλεται κυρίως στις επανειλημμένες κρίσεις της διεθνούς οικονομίας<sup>16</sup>, στη δημογραφική γήρανση<sup>17</sup>, στη μεταβολή των εργασιακών και οικογενειακών σχέσεων<sup>18</sup>, στο ότι η υγειονομική περιθάλψη απαιτεί μεγαλύτερους πόρους εξαιτίας των ραγδαίων επιστημονικών και τεχνολογικών εξελίξεων και στην αναποτελεσματική οργάνωση και λειτουργία τους<sup>19</sup>. Η αντιμετώπιση της κρίσεως αυτής έχει οδηγήσει στη θέσπιση κανόνων

---

<sup>15</sup> Για παράδειγμα, πρέπει να διευκρινισθεί, αν τα πολυτεχνικά επιδόματα εξυπηρετούν τη δημογραφική πολιτική ή αν ενισχύουν τις πολύτεκνες οικογένειες για να καλύψουν μέρος των αυξημένων οικονομικών αναγκών που αντιμετωπίζουν εξαιτίας των πολλών παιδιών.

<sup>16</sup> Ως προς την επίδραση της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας στα κοινωνικοασφαλιστικά συστήματα, βλ. Συμβούλιο της Ευρώπης, 3<sup>ο</sup> Συνέδριο των Ευρωπαίων Υπουργών Κοινωνικής Ασφάλειας με θέμα «*L'évolution des législations de sécurité sociale depuis 1974*», Στρασβούργο, 1985, σ. 14 επ., Bureau International du Travail, *La sécurité sociale à l'horizon 2000*, Γενεύη, 2<sup>η</sup> εκδ. 1985, σ. 4 επ. και 115 επ., J. J. Dupeyroux, M. Borghetto, R. Lafore, R. Ruellan, ό.π., σ. 94 επ., M. Burdillat, C. Daniel, «Les réformes de systèmes de protection sociale: convergences des orientations et diversité des voies nationales», *R.F.A.S.*, τ. 1, 1999, σ. 9, G. Dorion, A. Guionnet, *La sécurité sociale*, εκδ. P.U.F, 1989, σ. 101 επ., Η. Νικολακοπούλου - Στεφάνου, *Σύγκλιση συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στη Δυτική Ευρώπη*, εκδ. Ι. Σιδέρη, 1992, σσ. 36-39, Αγ. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, εκδ. Σάκκουλα, 1994, σ. 101 επ., Φ. Χατζηδημητρίου, «Η Ενωμένη Ευρώπη βήθορο για την κοινωνική συνοχή και ασφάλεια», *Συνδικαλιστική Επιθεώρηση*, 1986, σ. 62 επ.

<sup>17</sup> Economic Policy Committee, «*Progress Report to the Ecofin Council on the Impact of ageing populations on public pensions systems*», EPC/ECPFIN/581/00-EN-REV.1, Brussels, 6-11-2000, J. J. Dupeyroux, M. Borghetto, R. Lafore, R. Ruellan, ό.π., σ. 146 επ. Κατά τη γνώμη μας, είναι θέμα χρόνου η αποκατάσταση νέας ισορροπίας στη δημογραφική πυραμίδα. Το πρόβλημα είναι παροδικό.

<sup>18</sup> Γ. Λεβέντης, ό.π. και ειδικότερα υποσημείωση 4 για βιβλιογραφία σχετική με την απορρύθμιση του εργατικού δικαίου, Αθ. Πετρόγλου, «Η αναγκαιότητα μεταρρύθμισης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης», *Ε.Δ.Κ.Α.*, 2001, σ. 241 επ., Γ. Σπυρόπουλος, «Διεθνής διάσταση μιας ευέλικτης, αλλά κοινωνικά αποδεκτής πολιτικής απασχόλησης», *Ε.Ε.Ν.*, 1998, τ. 9, σ. 385 επ., J. J. Dupeyroux, M. Borghetto, R. Lafore, R. Ruellan, ό.π., σ. 137 επ.

<sup>19</sup> Ειδικά για την Ελλάδα βλ. Σπ. Κωστάρα, *Η αναμόρφωση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος της χώρας*, Αθήνα 1992, Σ. Ρομπόλης, *Κοινωνική ασφάλιση – Η διαρκής κρίση και οι προοπτικές*, εκδ. Παρατηρητή, σ. 39 επ., Φ. Χατζηδημητρίου, «Ανορθόδοξες ρυθμίσεις και πρακτικές στην ελληνική κοινωνική ασφάλιση», *Συνδικαλιστική Επιθεώρηση*, 1988, σ. 53 επ., Η. Νικολακοπούλου – Στεφάνου,

δικαίου και στη λήψη μέτρων αφ' ενός για την προαγωγή της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας και αφ' ετέρου για τη διατήρηση του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου<sup>20</sup>. Η δημοσιονομική σταθερότητα και η οικονομική βιωσιμότητα των συστημάτων κοινωνικής προστασίας φέρνει στο επίκεντρο των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες που κινδυνεύουν από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό<sup>21</sup>. Με αυτά τα δεδομένα στα περισσότερα κράτη μέλη της Ε.Ε. καθιερώνονται ελάχιστες παροχές που στηρίζονται σε εισοδηματικό έλεγχο. Η Ελλάδα έχει θεσπίσει αποσπασματικά τέτοιου τύπου παροχές<sup>22</sup>, όπως π.χ. το επίδομα κοινωνικής αλληλεγγύης (Ε.Κ.Α.Σ.) για την ασφαλιστική προστασία των χαμηλοσυνταξιούχων κ.λπ.<sup>23</sup>

Συνεπώς, επιβάλλεται να καθορίζεται ρητώς ο στόχος και οι αρχές που ακολουθεί κάθε οικογενειακά παροχή, ώστε να ενισχυθούν οι ευπαθείς κοινωνικές ομάδες και να εξασφαλισθεί η συνεπής εφαρμογή των αρχών που τις διέπουν με τους στόχους που εξυπηρετούν.

## **2. Προστασία κοινωνικά άνιση όσον αφορά τους δικαιούχους**

Διευκρινίζεται ότι οι κοινωνικές ανισότητες που στη συνέχεια περιγράφονται δεν θεωρείται ότι παραβιάζουν τις διατάξεις περί ισότητας, διότι η ασφάλιση σε διαφορετικούς ασφαλιστικούς οργανισμούς, με διαφορετικό καθεστώς και με βάση διαφορετικό είδος απασχολήσεως δικαιολογεί διαφορετικές ρυθμίσεις.

---

ό.π., σ. 37 επ. Επίσης, «Συμμετοχή στο διάλογο για την αναδιοργάνωση της κοινωνικής ασφάλισης» με απόψεις των Γ. Βακαλόπουλου, Αθ. Ζωγρομαλίδη, Ρ. Κακλαμανάκη, Κ. Κρεμαλή, Π. Κυριακούλάκου, Α. Πετρόγλου, Γ. Λεβέντη, Λ. Πάτρα, Λ. Σδρόλια, Θ. Χούτα, Γ. Ψηλού, και Α. Κάραλη, *Ε.Δ.Κ.Α.*, 1990, σ. 481 επ.

<sup>20</sup> Παρά τις σημαντικές διαφορές όσον αφορά την οργάνωση και λειτουργία των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας μπορεί στην Ε.Ε. να γίνει λόγος για ένα ιδιαίτερο πρότυπο με τα εξής συγκεκριμένα χαρακτηριστικά: Τα κράτη μέλη δαπανούν ένα μεγάλο ποσοστό του Α.Ε.Π. για την κοινωνική προστασία και ειδικότερα για την κοινωνική ασφάλιση, την οποία αναγνωρίζουν ως κοινωνικό δικαίωμα βλ. N. Richez – Battesti, ό.π., σ. 82, Chr. Charpy, «L'Europe sociale, une priorité pour la France», *Droit Social*, τ. 5, 1988, σ. 416. Guy Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne*, εκδ. Seuil, 2001, σ. 68. Επίσης, από τα Πρακτικά του Συνεδρίου της Grenoble της 19 - 21 Οκτ. 1998 με θέμα «*La cohésion économique et sociale: une finalité de l' Union Européenne*», τ. II, εκδ. La Documentation Française, 2000, βλ. A. Euzéby, «Le modèle social Européen à l' épreuve de la mondialisation», σ. 139 επ., F. Bafoil, «L'élargissement de l'Union Européenne aux PECO», σ. 152, J. Vignon, «Les perspectives de la cohésion économique et sociale», σ. 355, J. Bourrinet, «Rapport de synthèse sur les ateliers concernant les moyens et les politiques de la cohésion économique et sociale», σ. 333 επ. και J. van Languendonck, «Le rôle de la sécurité sociale dans le modèle de la société européenne», σ. 223 επ.

<sup>21</sup> Άνεργοι, αποφυλακισθέντες, ηλικιωμένοι ανασφάλιστοι, ηλικιωμένοι χαμηλοσυνταξιούχοι, άτομα με αναπηρίες, κ.λπ.

<sup>22</sup> Ως προς τον αποσπασματικό χαρακτήρα του συστήματος ελάχιστης προστασίας βλ. Π. Παπαρρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη, «Απουσία κοινωνικού διαλόγου για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στην Ελλάδα», *Δ.τ.Α.*, τ. 21/2004, σ. 115 επ.

<sup>23</sup> Άρθρο 20 του ν. 2434/96.

Στην Ελλάδα οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι μισθωτοί του ιδιωτικού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα έχουν τη δυνατότητα να λάβουν άδειες και να απουσιάσουν από την εργασία τους άλλοτε με αποδοχές<sup>24</sup> και άλλοτε άνευ αποδοχών<sup>25</sup> χωρίς να χάσουν τη θέση τους και τα σχετικά δικαιώματά τους. Αντίθετα, οι αυτοτελώς απασχολούμενοι<sup>26</sup> και οι αγρότες<sup>27</sup> δεν έχουν αυτήν τη δυνατότητα, διότι η απουσία από την εργασία τους πρακτικά ισοδυναμεί με απώλεια των εισοδημάτων και της πελατείας τους. Συνεπώς οι ελληνικές οικογένειες διακρίνονται σε δύο κατηγορίες:

α) Η πρώτη, περιλαμβάνει τους δημόσιους υπαλλήλους και τους μισθωτούς του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα και προστατεύεται από την εργατική νομοθεσία και την κοινωνική ασφάλιση κατά τρόπο που κρίνεται σχετικά ικανοποιητικός χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν χωρούν βελτιώσεις.

β) Η δεύτερη, περιλαμβάνει τους αυτοτελώς απασχολούμενους και τους αγρότες και χαιρεί μειωμένης προστασίας σε σχέση με την προηγούμενη, διότι όσοι ανήκουν σε αυτήν απουσιάζουν ελάχιστα από την εργασία τους επειδή δεν εξασφαλίζονται οι αποδοχές τους κατά τη διάρκεια της απουσίας τους. Ειδικότερα, οι αυτοαπασχολούμενες γυναίκες που στην ελληνική κοινωνία κατά κανόνα φέρουν το βάρος της ανατροφής των παιδιών δεν διαθέτουν χρόνο για την οικογένειά τους και στην περίπτωση που δεν έχουν οικονομική άνεση συντρίβονται μεταξύ των οικογενειακών και των επαγγελματικών τους καθηκόντων<sup>28</sup>. Ποια μητέρα ή πατέρας που είναι για παράδειγμα νέος ελεύθερος επαγγελματίας ή έχει ένα μικρό κατάστημα ψιλικών μπορεί να λείπει από το γραφείο ή το κατάστημα για 9 μήνες, όπως μπορούν ν' απουσιάσουν οι δημόσιοι υπάλληλοι; Πέραν του ότι δεν εξασφαλίζουν τα προς το ζήν, κινδυνεύουν να χάσουν την πελατεία τους που κατά τη διάρκεια της απουσίας τους θα στραφεί σε ανταγωνιστές. Συνεπώς, γι' αυτήν την κατηγορία των οικογενειών πρέπει να λυθούν δύο προβλήματα, ώστε να εναρμονισθεί η οικογενειακή με την επαγγελματική ζωή: α) η αναπλήρωση του εισοδήματός τους (είτε του πραγματικού είτε ενός πλασματικού) κατά την απουσία από την εργασία και

---

<sup>24</sup> Ενδεικτικά, οι μισθωτοί δικαιούνται μειωμένου ωραρίου, άδειας μητρότητας – τοκετού - λοχείας, άδειας πατρότητας, γονικής άδειας για επίσκεψη στο σχολείο, επιπλέον κανονικής άδειας για τους μόνους γονείς κ.ά.

<sup>25</sup> Γονική άδεια χωρίς αποδοχές.

<sup>26</sup> Ανεξάρτητοι επαγγελματίες και ελεύθεροι επαγγελματίες.

<sup>27</sup> Εφόσον δεν είναι εργάτες γης.

<sup>28</sup> Συχνά και των ενοχών για την πολύωρη απουσία τους από την οικογένειά τους, ιδίως όταν τα παιδιά είναι μικρά.

β) η διατήρηση της πελατείας τους πράγμα που ισοδυναμεί με την εξασφάλιση της δυνατότητας να αντικατασταθούν προσωρινά, δηλαδή με την πληρωμή αντικαταστάτη.

Αν μάλιστα ληφθεί υπ' όψη ότι στην Ελλάδα οι περισσότεροι επαγγελματίες, βιοτέχνες, έμποροι και αγρότες έχουν μικρές επιχειρήσεις – καταστήματα – γραφεία που στηρίζονται κυρίως στην προσωπική τους εργασία ή σε οικογενειακές δομές είναι προφανές ότι η αυτή η κατηγορία βρίσκεται σε πολύ μειονεκτική θέση σε σχέση με την προηγούμενη<sup>29</sup>. Δεν είναι τυχαίο ότι μια θέση στο Δημόσιο ή σε μεγάλη επιχείρηση του ευρύτερου δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα είναι περιζήτητη από την πλειοψηφία των νέων γυναικών.

Τέλος, όσον αφορά τα μέτρα της κοινωνικής ασφαλίσεως για την αναγνώριση πλασματικού χρόνου για κάθε παιδί και κατ' ουσίαν την πρόωρη συνταξιοδότηση των γυναικών αυτά δεν βοηθούν στην επίτευξη των στόχων της οικογενειακής και δημογραφικής πολιτικής<sup>30</sup>. Οι αυξημένες ανάγκες σε χρόνο και χρήμα για την υποστήριξη της οικογένειας απαιτούνται κατά τον χρόνο που η γυναίκα ασκεί την επαγγελματική της δραστηριότητα και όχι κατά τον χρόνο που επέρχεται ο ασφαλιστικός κίνδυνος και συνταξιοδοτείται, δεδομένου ότι τότε έχουν μεγαλώσει πιά τα παιδιά, έχουν αναπτύξει την προσωπικότητά τους, έχουν ολοκληρώσει την εκπαίδευσή τους και κατά κανόνα ήδη εργάζονται.

Οι κοινωνικές αυτές ανισότητες στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα σημαντικές, διότι ο συνολικός αριθμός των αυτοτελώς απασχολούμενων, ελευθέρων επαγγελματιών και αγροτών που ασφαρίζονται για κύρια ασφάλιση είναι ίσος με τον συνολικό αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων και των ασφαλισμένων για μισθωτή εργασία στον ιδιωτικό ή ευρύτερο δημόσιο τομέα<sup>31</sup>. Η αναλογία αυτή διαφοροποιεί την Ελλάδα από πολλά άλλα κράτη μέλη της Ε.Ε., όπου ο συνολικός αριθμός των μισθωτών υπερέρχει κατά πολύ έναντι των λοιπών ασφαλισμένων. Συνεπώς, στην

---

<sup>29</sup> Τους κραδασμούς απορροφά η συνεισφορά των συγγενών ιδίως των γιαγιάδων στην ανατροφή των παιδιών. Τα τελευταία χρόνια μπορεί να υποστηριχθεί ότι συμβάλλει και η συνεισφορά των αλλοδαπών, συχνά χαμηλόμισθα αμειβόμενων, κατ' οίκον εργαζομένων.

<sup>30</sup> Άρθρο 4 παρ. 7 του ν. 3029/02.

<sup>31</sup> Σύμφωνα με τα στοιχεία του Κοινωνικού Προϋπολογισμού του Υ.Ε.Κ.Α. του έτους 2003, σ. 367 επ., οι ασφαλισμένοι για κύρια ασφάλιση στους οργανισμούς ανεξαρτήτων επαγγελματιών ανέρχονται σε 797.632, στους οργανισμούς ελευθέρων επαγγελματιών σε 218.670, στον Οργανισμό Γεωργικών Ασφαλίσεων σε 740.000 και συνολικά σε 1.760.000. Αντίστοιχα, οι ασφαλισμένοι στους οργανισμούς ασφαλίσεων μισθωτών του ιδιωτικού τομέα και των δημοσίων επιχειρήσεων καθώς και των τραπεζών και του τύπου ανέρχονται συνολικά περίπου σε 2.040.000. Σ' αυτά τα ποσοστά δεν περιλαμβάνονται οι δημόσιοι υπάλληλοι, τα όργανα των σωμάτων ασφαλείας και οι υπάλληλοι των Δήμων που ασφαίζονται για κύρια σύνταξη από το Δημόσιο.

Ελλάδα, περίπου το ήμισυ του ασφαλισμένου πληθυσμού δεν απολαμβάνει αποτελεσματικής προστασίας της μητρότητας και της οικογένειας σε σχέση με το έτερο ήμισυ του πληθυσμού<sup>32</sup>.

### **3. Προστασία μη ικανοποιητική όσον αφορά τους έμμεσα ασφαλισμένους**

Μία άλλη παράμετρος που πρέπει να εξετασθεί είναι ότι οι έμμεσα ασφαλισμένοι που στην Ελλάδα στην πλειοψηφία τους είναι γυναίκες και παιδιά δεν έχουν άμεσο δικαίωμα κατά του ασφαλιστικού οργανισμού να αξιώσουν ατομικά και για λογαριασμό τους τις σχετικές παροχές. Το δικαίωμά τους είναι παρεπόμενο και θεμελιώνεται στο δικαίωμα του άμεσα ασφαλισμένου,<sup>33</sup>. Αποτέλεσμα το παρεπόμενου χαρακτήρα του δικαιώματος των έμμεσα ασφαλισμένων είναι ότι ο άμεσα ασφαλισμένος δικαιούται να αξιώσει την παροχή, ενώ ο έμμεσα ασφαλισμένος το δικαιούται, εφόσον οι οικείες διατάξεις το προβλέπουν ειδικώς<sup>34</sup>.

Ερωτάται πώς μπορεί να θεμελιωθεί το δικαίωμα του έμμεσα ασφαλισμένου να αξιώσει τις παροχές, αν ο άμεσα ασφαλισμένος αρνείται να συμπράξει ή αδιαφορεί; Η σκέψη να καλυφθεί το κενό με αναλογική εφαρμογή των διατάξεων περί συμβάσεως υπέρ τρίτου<sup>35</sup> προσκρούει στο ότι η κοινωνική ασφάλιση δεν διέπεται από το ιδιωτικό, αλλά από το δημόσιο δίκαιο με αποτέλεσμα να απαιτείται είτε ρητή νομοθετική πρόβλεψη<sup>36</sup> είτε οι αναλογικά εφαρμοζόμενες διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου να εκφράζουν γενικές αρχές που ισχύουν και στο δημόσιο δίκαιο. Το ερώτημα λοιπόν είναι αν οι διατάξεις των συμβάσεων υπέρ τρίτων εκφράζουν τέτοιες γενικές αρχές. Υποστηρίζεται επίσης ότι άμεσο δικαίωμα του έμμεσα ασφαλισμένου πρέπει να αναγνωρισθεί με βάση την αρχή της χρηστής διοικήσεως<sup>37</sup>. Η νομολογία δεν φαίνεται να έχει αποφανθεί για το ζήτημα αυτό πράγμα που ίσως σημαίνει ότι τελικά το πρόβλημα στην πράξη δεν είναι τόσο μεγάλο όσο στη θεωρία.

---

<sup>32</sup> Αυτή η ανισότητα εξηγεί γιατί παρά τα σχετικώς ικανοποιητικά μέτρα που λαμβάνονται για τους μισθωτούς και δημοσίους υπαλλήλους δεν επιτυγχάνεται κάποια σημαντική δημογραφική ανάκαμψη.

<sup>33</sup> Ενδεικτικά, στον Συνήγορο του Πολίτη έχουν υποβληθεί αναφορές κατά του Ο.Π.Α.Δ., διότι δεν ανανεώνει το βιβλιάριο ασθένειας του παιδιού στην περίπτωση που ο πατέρας αρνείται ή αμελεί ή αδιαφορεί. Βλ. Σ.τ.Π. υπόθεση με αρ. 7554/12-4-2002. Με τη διαμεσολάβηση του Σ.τ.Π. ανανεώθηκε τελικά το βιβλιάριο ασθένειας του παιδιού.

<sup>34</sup> Βλ. Αγ. Στεργίου, *Η προστασία της μητρότητας στο δίκαιο κοινωνικών ασφαλίσεων*, εκδ. Σάκκουλα Θεσσαλονίκη, 1989, σ. 55 επ. και υποσημειώσεις όπου αναφέρει σχετική νομολογία για τις παροχές μητρότητας (Σ.τ.Ε. 3398/85, *Ε.Δ.Κ.Α.*, 1986, 95)

<sup>35</sup> Άρθρα 410 επ. Α.Κ..

<sup>36</sup> Κ. Κρεμαλής, *Το δικαίωμα για προστασία της υγείας*, Αθήνα, 1987, σ. 101 επ.

<sup>37</sup> Άποψη του Αγ. Στεργίου, ό.π., σ. 59.



Για να μη διαιωρίζεται η εξάρτηση των έμμεσα ασφαλισμένων απαιτείται να θεμελιώνεται αυτοτελές δικαίωμα αυτών. Το επιχείρημα της γαλλικής κυρίως θεωρίας για τη διατήρηση του παρεπόμενου χαρακτήρα του δικαιώματος των έμμεσα ασφαλισμένων είναι ότι οι οικογενειακές παροχές εκτιμώνται στο επίπεδο της οικογένειας και όχι εξατομικευμένα<sup>38</sup>. Το επιχείρημα αυτό δεν πείθει, διότι συγχέονται δύο διακριτές πράξεις, δηλαδή η εκτίμηση του δικαιώματος και η είσπραξη της παροχής. Με άλλα λόγια, η εκτίμηση μπορεί να γίνεται ανά οικογένεια και η είσπραξη της παροχής ατομικά.

Παραδείγματα νομοθετικής αναγνώρισεως των αυτοτελών δικαιωμάτων των έμμεσα ασφαλισμένων αποτελούν οι διατάξεις περί συντάξεως των διαζευγμένων. Με τη ρύθμιση αυτή επιχειρείται να εξασφαλισθεί ο/η σύζυγος που μετά το διαζύγιο και ενόψει της προχωρημένης ηλικίας και της διάρκειας του γάμου βρίσκεται χωρίς εισόδημα και αδυνατεί να εξασφαλίσει τη διατροφή του/της<sup>39</sup>. Στην πράξη σήμερα η διάταξη αυτή καταλαμβάνει κυρίως γυναίκες και ο επιμερισμός της συντάξεως του συζύγου στηρίζεται στη λογική ότι η σύζυγος συνεισέφερε με την οικιακή εργασία της και την ανατροφή των παιδιών στην επαγγελματική σταδιοδρομία του<sup>40</sup>. Επίσης, προσωπικό δικαίωμα υπέρ του διαζευγμένου ανασφάλιστου συζύγου στην περίπτωση της συνεχίσεως της ασφαλίσεως στον κλάδο ασθένειας<sup>41</sup> κ.λπ.

Ειδικότερα για τα παιδιά και προκειμένου να εξασφαλίζονται αποτελεσματικά τα δικαιώματά τους τα οποία εξειδικεύονται στη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού την οποία έχει κυρώσει η Ελλάδα<sup>42</sup>, δικαιούχος των οικογενειακών

---

<sup>38</sup> J. J. Dupeyroux, M. Borghetto, R. Lafore, R. Ruellan, ό.π., σ. 707

<sup>39</sup> Άρθρο 4 ν του 3232/04. Χρησιμοποιούμε τον όρο επιχειρείται, διότι οι προϋποθέσεις, όπως π.χ. διάρκεια του γάμου, λύση του γάμου χωρίς υπαιτιότητα κ.λπ. καταλήγουν σε ουσιώδη περιορισμό του κύκλου των δικαιούχων.

<sup>40</sup> Η ίδια ιδέα βρίσκεται στη βάση της συμμετοχής του/της συζύγου στα πράγματα που αποκτήθηκαν κατά τη διάρκεια του γάμου.

<sup>41</sup> Άρθρο 30 του ν. 1469/84.

<sup>42</sup> Με τη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού που έχει υιοθετηθεί από τη Γενική Συνέλευση του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.) το 1989, έχει κυρωθεί από 191 κράτη μεταξύ των οποίων και από την Ελλάδα με τον ν. 2101/92, αναγνωρίζεται η νομική θέση του παιδιού και τα δικαιώματά του σε διεθνές επίπεδο. Στο άρθρο 26 αναφέρεται ότι: 1. Τα συμβαλλόμενα Κράτη αναγνωρίζουν σε κάθε παιδί το δικαίωμα να επωφελείται από την κοινωνική πρόνοια και ασφάλιση και παίρνουν τα κατάλληλα μέτρα για να εξασφαλίσουν την πλήρη πραγματοποίηση του δικαιώματος αυτού σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία τους. 2. Τα ωφελήματα, όπου είναι αναγκαία, πρέπει να δίνονται, αφού ληφθούν υπόψη οι πόροι και η κατάσταση του παιδιού και των προσώπων που έχουν αναλάβει την ευθύνη της συντήρησής τους, καθώς και κάθε άλλη εκτίμηση σχετιζόμενη με την αίτηση παροχής ωφελημάτων που γίνεται από το παιδί ή για το λογαριασμό του. Ο όρος πρόνοια έχει την έννοια της κοινωνικής προστασίας. Σχετικά με τη Σύμβαση βλ. Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, *Η Διεθνής Σύμβαση για τα δικαιώματα του παιδιού*, επιμ. Π. Νάσκου – Περράκη, Κ. Χρυσόγονος, Χ. Ανθόπουλος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σ. 271 επ. και F. Monerger, «La convention de l’O.N.U. sur les droits de l’enfant», *R.D.S.S.*, 1990, σ. 275.

παροχών πρέπει να είναι το πρόσωπο που έχει την υποχρέωση διατροφής τους. Στην Ελλάδα οι επί μέρους διατάξεις που θεσπίζουν οικογενειακές παροχές διαφοροποιούν αδικαιολόγητα τα πρόσωπα που έχουν δικαίωμα να αξιώνουν και εισπράττουν τα επιδόματα για τα παιδιά<sup>43</sup>. Κατά τη γνώμη μας θα έπρεπε να ακολουθηθεί η παραπάνω πρόβλεψη της Διεθνούς Συμβάσεως για τα Δικαιώματα των Παιδιών και να χορηγούνται οι παροχές στο πρόσωπο που έχει την ευθύνη για τη διατροφή του παιδιού.

#### **4. Προστασία που δημιουργεί αντικίνητρα για την απασχόληση, ιδίως των γυναικών**

Έχει παρατηρηθεί ότι όσο περισσότερο επιβαρύνονται οι εργοδότες με την πολιτική προστασίας της οικογένειας<sup>44</sup>, τόσο μεγαλύτερο κίνητρο έχουν να αποφεύγουν την απασχόληση των γυναικών που βρίσκονται σε αναπαραγωγική ηλικία και δεν έχουν παιδιά. Επίσης, η διαφοροποίηση του εργασιακού και ασφαλιστικού καθεστώτος των μισθωτών και των αυτοτελώς εργαζομένων παρέχει κίνητρο για την απασχόληση με συμβάσεις έργου που υποκρύπτουν συμβάσεις εργασίας. Παρά τις σχετικές απαγορεύσεις απολύσεων, οι γυναίκες απομακρύνονται από την εργασία ή χάνουν δικαιώματα που θα είχαν, αν δεν είχαν τεκνοποιήσει. Χαρακτηριστικά, χρειάστηκε να φθάσει σχετική υπόθεση στον Άρειο Πάγο για να επιλυθεί υπέρ της διατηρήσεως των δικαιωμάτων της εργαζόμενης σε θέση ευθύνης μετά την επάνοδό της στην εργασία από απουσία λόγω μητρότητας, ενώ το Πρωτοδικείο και το Εφετείο είχαν αντίθετη άποψη. Πρέπει δε να ληφθεί υπ' όψιν ότι και η άποψη των εργοδοτών, ότι δηλαδή μια θέση ευθύνης δεν μπορεί να περιμένει για μεγάλο χρονικό διάστημα, όπως για παράδειγμα ενός έτους και ότι η προσωρινή αναπλήρωση αυτών των θέσεων δημιουργεί «δικαιώματα και προσδοκίες» στους

---

<sup>43</sup> Κατά κανόνα το πρόσωπο που έχει την ευθύνη για τη συντήρηση του παιδιού συχνά ταυτίζεται με αυτό που έχει την επιμέλεια. Η ελληνική νομοθεσία δεν έχει καταλήξει αν οι οικογενειακές παροχές στο μέτρο που αναφέρονται σε παιδιά χορηγούνται σε εκείνον που έχει την γονική μέριμνα ή σε εκείνον που έχει την επιμέλεια. Χαρακτηριστικά, το άρθρο 2 παρ. 3 της απόφασης ΥΑΓ1α/1991 του Υπουργού Υγείας προβλέπει ότι σε περίπτωση διαζυγίου το πρόσωπο που έχει τη γονική μέριμνα εισπράττει τα πολυτεκνικά επιδόματα που προβλέπονται από τις παρ. 1, 2 και 3 του άρθρου 63 του ν. 1892/90. Η γονική μέριμνα στις περιπτώσεις του διαζυγίου συνήθως ανήκει από κοινού στους γονείς, ενώ η επιμέλεια του παιδιού είτε κατόπιν συμφωνίας είτε κατόπιν δικαστικής αποφάσεως ανατίθεται σε έναν από αυτούς. Το άρθρο 63 παρ. 6 του ν. 1892/90 προβλέπει ότι σε περίπτωση θανάτου της μητέρας ή εγκαταλείψεως των παιδιών της, δικαιούται το πολυτεκνικό επίδομα το πρόσωπο που υποχρεούται να διατρέφει τα παιδιά. Επίσης η Γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ. με αρ. 548/2002 δέχεται ότι οι παροχές για τις πολύτεκνες οικογένειες χορηγούνται στο πρόσωπο που έχει την επιμέλεια του παιδιού με εξαίρεση τις παροχές που συνδέονται με το πρόσωπο του πατέρα.

<sup>44</sup> Π.χ. με το μειωμένο ωράριο, τις άδειες μετ' αποδοχών κ.λπ.

αναπληρωτές δεν στερείται κάποιας βάσεως. Στην εξεταζόμενη περίπτωση η γυναίκα θα μπορούσε να επιστρέψει νωρίτερα στην εργασία της, αν εισέπραττε τις αποδοχές της πλέον ενός μηνιαίου επιδόματος για ένα χρονικό διάστημα μετά τη λήξη της άδειας κησέως, ώστε να απασχολεί βρεφοκόμο. Παράλληλα, αν είχε κάποιες διευκολύνσεις για το διάστημα αυτό, όπως π.χ. το μειωμένο ωράριο.

Με λίγα λόγια η κοινωνική προστασία της οικογένειας είναι αποσπασματική, δημιουργεί οικογένειες πολλαπλών ταχυτήτων, επιβαρύνει το κόστος της μονάδας εργασίας και δημιουργεί αντικίνητρα για την απασχόληση με σχέση μισθώσεως εργασίας. Τα αντικίνητρα αυτά συνδέονται στην πράξη κυρίως με τις γυναίκες, διότι όπως παραπάνω αναφέρεται στην ελληνική κοινωνία αυτές έχουν το βάρος της ανατροφής των παιδιών και κάνουν στην πράξη χρήση των αδειών. Ποιες όμως είναι οι σκέψεις που μπορούν να οδηγήσουν στη δημιουργία ενός συνεκτικού και ισότιμου συστήματος που θα εναρμονίζει την οικογενειακή με την επαγγελματική ζωή;

## **5. Η δημιουργία ενιαίου χρηματοδοτούμενου από το Κράτος ταμείου για την κάλυψη των οικογενειακών βαρών, ως μέσο για την εναρμόνιση της οικογενειακής με την επαγγελματική ζωής**

Σε ορισμένα κράτη μέλη της Ε.Ε. παρατηρείται ότι ο κοινωνικοασφαλιστικός κίνδυνος των οικογενειακών βαρών αποσυνδέεται σταδιακά από την ασφάλιση και προσφεύγει στην εθνική αλληλεγγύη, δηλαδή χρηματοδοτείται αποκλειστικά ή κατά μέγα μέρος από τη φορολογία<sup>45</sup>. Τούτο δεν είναι καινοφανές στα συστήματα τύπου Beveridge<sup>46</sup>, δηλαδή στα καθολικά συστήματα κοινωνικής αλληλεγγύης που εξασφαλίζουν ένα ελάχιστο επίπεδο κοινωνικής διαβίωσης για όλους τους πολίτες,

---

<sup>45</sup> Ενδεικτικά, στην Κύπρο, στην Τσεχία, στην Δανία, στην Εσθονία, στην Φινλανδία, στην Γερμανία, στην Ισπανία, στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην Ουγγαρία, στην Ισλανδία, στην Ιρλανδία, στην Λάτβια, στις Κάτω Χώρες, στην Λιθουανία, στην Πολωνία, στην Σλοβακία, στην Σλοβενία, στην Νορβηγία οι οικογενειακές παροχές χρηματοδοτούνται από την κρατική φορολογία, ενώ στην Σουηδία από τους τοπικούς φόρους. Κατά κανόνα, καλύπτονται οι κάτοικοι της χώρας ανεξάρτητα από την άσκηση του επαγγέλματος. Στην Ιταλία και στην Πορτογαλία οι οικογενειακές παροχές χρηματοδοτούνται και από εισφορές και από τον κρατικό προϋπολογισμό. Σε ορισμένες περιπτώσεις καλύπτεται το σύνολο του πληθυσμού, όπως π.χ. στην Γαλλία και στην Ισπανία. Στην πάντως Ελλάδα χρηματοδοτούνται από εισφορές εργοδοτών και εργαζομένων και καλύπτονται μόνο οι μισθωτοί. Στην Αυστρία και στην Γαλλία οι οικογενειακές παροχές χρηματοδοτούνται από εισφορές των μισθωτών και από κρατική χρηματοδότηση. Βλ. στην ιστοσελίδα του Missoc στο διαδίκτυο, πίνακα IV, στη διεύθυνση <http://europa.eu.int> με επιλογή θεσμικά όργανα, Επιτροπή, Διεύθυνση Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας.

<sup>46</sup> Για τη διάκριση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, βλ. Κ. Κρεμαλής στο *Διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο κοινωνικής ασφάλειας*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1996, σ. 44 επ., Π. Παπαρρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη, *Η εξέλιξη στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης. Περισσότερη αγορά – περισσότερο Κράτος.*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004, παρ. 46-52, Αθ. Πετρόγλου, «Η πορεία εξέλιξης των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας κρατών μελών και ΕΟΚ», *Ε.Δ.Κ.Α.*, 1989, σ. 581 επ.

ανεξάρτητα από το ύψος των εισοδημάτων τους και χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Αντίθετα, η προσφυγή στην εθνική αλληλεγγύη συνιστά ρήγμα στην αρχή της χρηματοδοτήσεως από εισφορές (εργοδοτών και εργαζομένων) και στην κάλυψη αποκλειστικά και μόνο των απασχολούμενων που χαρακτηρίζει τα συστήματα τύπου Bismarck. Στα συστήματα αυτά παρατηρείται ότι το ποσοστό των εισφορών επί της συνολικής χρηματοδοτήσεως του κλάδου οικογενειακών βαρών είτε καταργείται και αντικαθίσταται από κρατική χρηματοδότηση είτε μειώνεται και αντίστοιχα αυξάνεται η κρατική συμμετοχή<sup>47</sup>. Παράλληλα, επιχειρείται ευρύτερη αναδιανομή του εισοδήματος είτε με τη φορολόγηση των παροχών είτε με τη χορήγησή τους με βάση έλεγχο των εισοδημάτων<sup>48</sup>. Η θέση εισοδηματικών κριτηρίων ως προϋπόθεση για τη χορήγηση των οικογενειακών παροχών δεν προβληματίζει διότι η προσφυγή στην εθνική αλληλεγγύη και ο στόχος της καταπολεμήσεως της φτώχειας συνεπάγεται την αυτόματη απομάκρυνση των οικογενειακών παροχών από την κοινωνική ασφάλιση και σύνδεσή τους με την κοινωνική πρόνοια. Επειδή τα οικογενειακά βάρη εμπίπτουν στο πεδίο περισσότερων τομέων της κοινωνικής πολιτικής (κοινωνική ασφάλιση, κοινωνική πρόνοια, δημογραφική πολιτική, πολιτική για την απασχόληση, στεγαστική πολιτική κ.ά.) επιβάλλεται να διαφοροποιούνται οι παροχές ανάλογα με τον στόχο που επιδιώκουν και να συνδυάζονται περισσότερα είδη παροχών, ώστε τελικά να επιτευχθεί και η εναρμόνιση της οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής και η αναδιανομή του εισοδήματος και η αύξηση της γεννητικότητας κ.λπ. Ο συνδυασμός παροχών με και χωρίς εισοδηματικά κριτήρια οδηγεί στην καθιέρωση ενός ολοκληρωμένου και κατάλληλου πλέγματος προστασίας για την αντιμετώπιση των οικογενειακών βαρών.

Η δημιουργία ενός αυτοτελούς οργανισμού για τη χορήγηση των χρηματικών παροχών για τα οικογενειακά βάρη<sup>49</sup> σε όλους τους ασφαλισμένους ή ακόμη και ανεξαρτήτως απασχολήσεως, το οποίο θα χρηματοδοτείται από τη φορολογία, θα ικανοποιούσε το αίτημα για καθολική προστασία<sup>50</sup>. Η χορήγηση παροχών που θα

---

<sup>47</sup> P. Chaurchard, ό.π., σ. 438, J. J. Dupeyroux, M. Borghetto, R. Lafore, R. Ruellan, ό.π., σ. 705, N. Richez – Battesti, ό.π., σ. 68.

<sup>48</sup> Η φορολόγηση των παροχών ικανοποιεί ταυτόχρονα και την αρχή της δικαιοσύνης και της ισότητας.

<sup>49</sup> Το ταμείο αυτό θα χορηγεί το σύνολο των οικογενειακών παροχών σε χρήμα (π.χ. ειδικές χρηματικές παροχές για την ανατροφή παιδιού με αναπηρία κ.λπ.) για την προστασία της οικογένειας, (και μονογονεϊκής και πολύτεκνης) κ.λπ.

<sup>50</sup> Τέτοιο ταμείο προβλέπεται στην Ισλανδία για τις άδειες με αποδοχές λόγω μητρότητας, πατρότητας κ.λπ. Χρηματοδοτείται από εισφορές και από τη φορολογία για τους μη εργαζόμενους γονείς. Επίσης, στο Λουξεμβούργο προβλέπεται Εθνικό Ταμείο για τις οικογενειακές παροχές. Βλ. στην ιστοσελίδα του Missoc ό.π.

αναπληρώνουν σε ικανοποιητικό βαθμό το εισόδημα των γονέων από την εργασία για τα πρώτα έτη της ζωής του παιδιού θα άμβλυνε τις ανισότητες μεταξύ των οικογενειών των μισθωτών και των μη μισθωτών. Στην περίπτωση που το ύψος της παροχής είναι ικανοποιητικό, τότε οι εργαζόμενοι (κάθε κατηγορίας) δύνανται να επιλέξουν τον χρόνο συνέχισης της επαγγελματικής τους δραστηριότητας και να χρηματοδοτήσουν το μειωμένο ωράριό τους ή την απουσία τους από την εργασία ή ακόμη και την πληρωμή τρίτου προσώπου για τη φύλαξη του παιδιού και τη συνέχιση της εργασίας τους. Με άλλα λόγια προτείνεται η επέκταση του καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων σε όλες τις οικογένειες ακόμη και στους μη εργαζόμενους και η χρηματοδότησή του κατά κύριο λόγο από τη φορολογία<sup>51</sup>. Έτσι, δεν θα υπάρχει αντικίνητρο στην απασχόληση των γυναικών ούτε το φαινόμενο των οικογενειών δύο ταχυτήτων.

Περαιτέρω, οι χρηματικές παροχές που αναφέρονται στα παιδιά πρέπει να καταβάλλονται στο πρόσωπο που έχει την υποχρέωση διατροφής, ώστε να προστατεύονται αποτελεσματικά τα δικαιώματά τους και σύμφωνα με τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας. Αλλά και οι σύζυγοι που είναι έμμεσα ασφαλισμένοι θα έπρεπε να δικαιούνται να αξιώνουν όσες οικογενειακές παροχές δικαιούνται, ώστε να μην υπάρχει διαφοροποίηση μεταξύ των άμεσα και έμμεσα ασφαλισμένων.

Οι σκέψεις αυτές χρήζουν περαιτέρω οικονομοτεχνικής και νομικής επεξεργασίας και διατυπώνονται ως βάση για προβληματισμό και για την έναρξη ευρύτερου κοινωνικού διαλόγου με θέμα *την εναρμόνιση της επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής ανδρών και γυναικών*. Οι σχετικές αποφάσεις έχουν κατ' εξοχήν πολιτικό χαρακτήρα, διότι αναφέρονται στην αναδιανομή δημοσίου χρήματος και στη θέση εθνικών προτεραιοτήτων κατά την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Η μεμονωμένη χρηματοδότηση ενός ασφαλιστικού κλάδου με προσφυγή στην εθνική αλληλεγγύη δεν αλλοιώνει ουσιωδώς τη μορφή του ελληνικού κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος (μεικτό με προέχοντα χαρακτηριστικά από τον τύπο Bismarck). Ο συγκερασμός της αρχής της αλληλεγγύης με την ανταποδοτική αρχή που είναι στοιχείο της έννοιας του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως τύπου Bismarck κρίνεται συνολικά και όχι ανά ασφαλιστικό κλάδο.

Επιπλέον, επειδή η μητρότητα και τα οικογενειακά βάρη εμπίπτουν στο πεδίο περισσότερων τομέων της κοινωνικής πολιτικής (κοινωνική ασφάλιση, πρόνοια, δημογραφική πολιτική, πολιτική για την απασχόληση κ.λπ.) επιβάλλεται να διαφοροποιούνται οι παροχές ανάλογα με τον στόχο που επιδιώκουν και να συνδυάζονται περισσότερα είδη παροχών, ώστε τελικά να επιτευχθεί και η εναρμόνιση της οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής και η αναδιανομή του εισοδήματος και η αύξηση της γεννητικότητας κ.λπ.

<sup>52</sup> Ειδικότερα της δημογραφικής, οικογενειακής και κοινωνικοασφαλιστικής πολιτικής, καθώς και της πολιτικής για την απασχόληση.

