

ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΠΟΛΥΤΕΚΝΩΝ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΩΝ –
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ
ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 2 ΠΑΡ. 1 ΕΔ. Ε΄ Π.Δ. 53/1989 ΚΑΙ
3 ΠΑΡ. 1 ΤΟΥ Π.Δ. 19/2006 ΣΧΕΤΙΚΑ
ΜΕ ΤΗ ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΗΣ ΙΣΟΤΙΜΗΣ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗΣ
ΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΩΝ ΤΡΙΤΕΚΝΩΝ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΩΝ
ΜΕ ΤΗΝ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΥΤΕΚΝΩΝ –
Με αφορμή την Ολ. ΣτΕ 464/2023

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με την Ολ. ΣτΕ 464/2023 κρίθηκε το ιδιαίτερα ευαίσθητο από κοινωνική σκοπιά ζήτημα της εναρμόνισης του άρθρου 2 παρ. 2 του π.δ. 53/1980 με τη διάταξη του άρθρου 21, παρ. 1, 2 και 5 Σ. Η διάταξη αυτή καθόριζε ότι: «Από τον αριθμό των Δόκιμων που εισάγονται κάθε φορά στα Τμήματα της Πυροσβεστικής Σχολής ποσοστό μέχρι 10% συνολικά καλύπτεται από τις παρακάτω κατηγορίες υποψηφίων με βάση τη σειρά επιτυχίας στο διαγωνισμό: α) Πολύτεκνοι και τέκνα πολύτεκνων, β), γ), δ), ε) Γονείς τριών τέκνων και τέκνα τους».

Ενόψει δε συγκεκριμένου διαγωνισμού (κατ. ΙΑ΄ που είχε προκηρυχθεί με την 71085 Φ. 3002/14.12.2007 πράξη του Αρχηγού του Πυροσβεστικού Σώματος) για την πρόσληψη 1.260 Δόκιμων Πυροσβεστών, ήχθη ενώπιον της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας το ζήτημα της συνταγματικότητας της ως άνω διάταξης (2 παρ. 1 π.δ. 53/1989, όπως ίσχυε).

II. ΟΙ ΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΤΟΥ ΣΤΕ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΤΙΚΟ ΕΥΡΟΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 21 ΠΑΡ. 2 ΚΑΙ 5 Σ.

Με τη διάταξη του άρθρου 21 παρ. 2 Σ. υποχρεούνται τα κρατικά όργανα για παροχή «ειδικής φροντίδας» στις πολύτεκνες

Διονύσης Φιλίππου
επ. Καθηγητής
Νομικής Σχολής

οικογένειες¹. Πρόκειται αναμφίβολα για την κατοχύρωση ενός κλασικού κοινωνικού δικαιώματος, που λόγω, όμως, του γραμματικού περιεχομένου της συγκεκριμένης συνταγματικής διάταξης υποδεικνύει και μάλιστα κατά τρόπο ιδιαίτερα επιτακτικό στον κοινό νομοθέτη όπως, σταθμίζοντας τις εκάστοτε κοινωνικές και οικονομικές καταστάσεις, προβεί στη θέσπιση του κατάλληλου νομοθετικού θεσμικού πλαισίου για την πραγμάτωση του κανονιστικού περιεχομένου του συγκεκριμένου κοινωνικού δικαιώματος².

Στο πλαίσιο αυτό και ένεκα της συνταγματικής κατοχύρωσης του κοινωνικού δικαιώματος, της ουσιαστικής παρέμβασης του κοινού νομοθέτη και της κανονιστικώς δρώσας διοίκησης σε συνδυασμό με το άκρως ευαίσθητο κοινωνικό ζήτημα της προστασίας των πολύτεκνων οικογενειών που συνδέεται αναπόσπαστα με το δημογραφικό πρόβλημα της χώρας (άρθρο 21 παρ. 5 Σ.), το ζήτημα της κανονιστικής εμβέλειας του άρθρου 21 παρ. 2 Σ. με την πολυμορφία που διαθέτει λόγω των πολλαπλών εφαρμογών του έχει απασχολήσει ιδιαίτερα το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο.

Ειδικότερα επ' αυτού έχουν διαπλασθεί νομολογιακά ορισμένοι κανόνες, οι οποίοι με κριτήριο τη σχέση μεταξύ συνταγματικού και κοινού νομοθέτη, δηλαδή το εύρος της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει ο κοινός νομοθέτης για την πραγμάτωση του συγκεκριμένου κοινωνικού δικαιώματος, μπορεί να ταξινομηθούν ως ακολούθως:

ι) Συναγωγή από το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 21 παρ. 2 Σ. στοιχειώδους απαγορευτικού κανόνα, δεσμευτικού για τον κοινό νομοθέτη, σύμφωνα με τον οποίο δεν είναι συνταγματικώς ανεκτός ο περιορισμός ή η υποβάθμιση της παρεχόμενης στους πολυτέκνους ειδικής φροντίδας, χωρίς αποχρώντα λόγο στα πλαίσια της σχέσης αυτής³.

ii) Ανάδειξη και ιδιαίτερη βαρύτητα στη φύση των διατάξεων του άρθρου 21 Σ., που ως κοινωνικά δικαιώματα ενέχουν κατευθυντήριο χαρακτήρα και καταλείπουν στον νομοθέτη ευρύ πεδίο διακριτικής ευχέρειας που αφορά στη στάθμιση των εκάστοτε επικρατουσών κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών και τον προσδιορισμό κατά την αξιολόγησή του τού είδους και της έκτασης της «ειδικής φροντίδας» για τις πολύτεκνες οικογένειες⁴.

Η αξιολόγηση αυτή του νομοθέτη, όπως αποτυπώνεται στο επίπεδο της νομοθετικής πολιτικής

¹ Βλ. αναλυτικά Π. Παπαρηγοπούλου, σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθούπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 535 επ.· Κ. Κρεμαλή, *Το δικαίωμα του ατόμου για κοινωνική πρόνοια*, 1991· Μ. Νάνου, σε: Σ. Βλαχόπουλος, *Θεμελιώδη Δικαιώματα. Ατομικά, Κοινωνικά και Πολιτικά Δικαιώματα*, 2^η έκδ., 2022, σελ. 531 και ιδίως 550 επ.· Ευ. Μουσούρη, *Το δημογραφικό πρόβλημα και η κοινωνική προστασία της μητρότητας, του παιδιού και της οικογένειας*, 2006· Τ. Βιδάλη, *Η συνταγματική διάσταση της εξουσίας στο γάμο και στην οικογένεια*, 1996.

² Για την προβληματική αυτή βλ. ενδεικτικά Ξ. Κοντιάδη, *Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα*, 1997· Idem, *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001*, 2002.

³ Βλ. ΣτΕ 719/2018: «...Από τη συνταγματική αυτή διάταξη εξυπακούεται ταυτοχρόνως στοιχειώδης απαγορευτικός κανόνας, δεσμευτικός για τον κοινό νομοθέτη, σύμφωνα με τον οποίο δεν είναι συνταγματικώς ανεκτός περιορισμός ή υποβάθμιση της παρεχόμενης στους πολυτέκνους ειδικής φροντίδας, άνευ αποχρώντος λόγου, στα πλαίσια της αυτής σχέσεως».

⁴ Ενδεικτική επ' αυτού η ΣτΕ 2733/2017, σύμφωνα με την οποία: «Επειδή με την ως άνω διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 21 του Συντάγματος παρέχεται έντονη υπόδειξη προς τον κοινό νομοθέτη για τη λήψη μέτρων κοινωνικής προστασίας για τις πολύτεκνες οικογένειες με σκοπό την αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος ... Καταλείπεται, αντιθέτως στον κοινό νομοθέτη η ευχέρεια να σταθμίζει τις εκάστοτε ισχύουσες κοινωνικές συνθήκες και επί τη βάση αυτών να θεσπίζει, να επεκτείνει ή να περιορίζει τα κατά την κρίση του ληπτέα ευεργετικά μέτρα ειδικής φροντίδας των πολυτέκνων και των μελών των πολύτεκνων οικογενειών» (ΣτΕ 902/2016, 987/2014, 2391/2013, 43/2009).

υπόκειται εκ μέρους των αρμοδίων δικαιοδοτικών οργάνων σε έλεγχο ορίων. Ειδικότερα οι νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν στην κοινωνική προστασία ελέγχονται ενόψει του κανονιστικού περιεχομένου της συνταγματικής αρχής της ισότητας καθώς και άλλων συνταγματικών αρχών.

iii) Καθιέρωση και θεσμοθέτηση μιας διακεκριμένης μορφής κοινωνικής προστασίας υπό μορφή ιδιαίτερων χρηματικών παροχών ή άλλης μορφής μέτρων προς τις συγκεκριμένες ευπαθείς κοινωνικές ομάδες που τελούν σε άρρηκτη συνάφεια με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος (επίλυση του δημογραφικού προβλήματος)⁵.

Εκ των ανωτέρω μπορεί να συναχθεί ότι στις συγκεκριμένες δικαστικές αποφάσεις αναπόφευκτα ο δικανικός συλλογισμός διαρθρώνεται επί τη βάση: α) Προσδιορισμού των τελών (σκοπών) του ερμηνευόμενου συνταγματικού κανόνα (άρθρο 21 παρ. 2 σε συνδυασμό με την παρ. 5), β) οριοθέτησης του κανονιστικού εύρους μιας άλλης συνταγματικής συγκρουόμενης αρχής (π.χ. της ισότητας)⁶. Εν προκειμένω ο κοινός νομοθέτης διαθέτει ευρύ πεδίο διακριτικής ευχέρειας που πρέπει να συνεκτιμάται από τον ακυρωτικό δικαστή, γ) στάθμισης των συγκρουόμενων αγαθών που συνεπάγεται τον νοηματικό και ουσιαστικό επαναπροσδιορισμό των συνταγματικών εννοιών (εν προκειμένω «της πολύτεκνης οικογένειας»), υπό το κανονιστικό πρίσμα των αρχών της αναλογικότητας και της πρακτικής αρμονίας⁷, δ) μεγιστοποίησης, βελτιστοποίησης των συγκρουόμενων συνταγματικών αγαθών⁸ (εν προκειμένω της προστασίας των πολύτεκνων οικογενειών με την ταυτόχρονη προστασία ιδιαίτερων εκφάνσεων του δημοσίου συμφέροντος, όπως π.χ. σε περίπτωση αύξησης των δημοσίων εσόδων, ιδίως σε περιπτώσεις οικονομικής κρίσης, καθώς και αποτελεσματικότερου τρόπου αντιμετώπισης του δημογραφικού προβλήματος με την συνακόλουθη εξομοίωση της τρίτεκνης με την πολύτεκνη οικογένεια).

III. ΟΛ. ΣΤΕ 464/2023 – Η ΑΠΟΨΗ ΤΗΣ ΠΛΕΙΟΨΗΦΙΑΣ ΠΟΥ ΔΕΧΕΤΑΙ ΤΗΝ ΕΥΧΕΡΕΙΑ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ ΝΑ ΕΞΟΜΟΙΩΝΕΙ ΤΙΣ ΔΥΟ ΜΟΡΦΕΣ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΣ (ΤΡΙΤΕΚΝΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΥΤΕΚΝΗΣ)

Η άποψη της πλειοψηφίας στη σχολιαζόμενη υπόθεση διαρθρώνεται ως ακολούθως:

α) Προτάσσεται και αναδεικνύεται το τέλος του άρθρου 21 παρ. 2 Σ. που συναρτάται άμεσα με το ουσιαστικό περιεχόμενο της παρ. 5 του άρθρου 21 Σ. (αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος) με κανονιστικό απότοκο την έντονη υπόδειξη του συνταγματικού προς τον κοινό νομοθέτη για τη λήψη κατάλληλων μέτρων φροντίδας υπέρ των πολύτεκνων οικογενειών.

β) Υπογραμμίζεται με έμφαση ότι η εκπλήρωση της υποχρέωσης προστασίας εκ μέρους του Κράτους, που προβλέπεται στη διάταξη του άρθρου 21 παρ. 2, υπάγεται στη διακριτική ευχέρεια

⁵ Ενδεικτικά βλ. ΣτΕ 2287/2015, όπου η μορφή και το είδος των παροχών προς τις ευπαθείς, ειδικές κοινωνικές ομάδες ερμηνεύεται και αξιολογείται υπό το κανονιστικό πρίσμα του άρθρου 2 παρ. 1 Σ.

⁶ Βλ. ιδίως, Α. Στεργίου, *Πολύτεκνα επιδόματα: μια καλύτερη μοίρα για τους λιγότερο ευνοημένους (με αφορμή τη φιλική για την πολυτεκνική οικογένεια απόφαση 1095/2001 του Συμβουλίου της Επικρατείας)*, ΕΔΚΑ 2001, σελ. 432 επ. Ι. Μαθιουδάκη, *Επέκταση ευνοϊκής ρύθμισης για λόγους ισότητας - τάσεις δικαστικού αυτοπεριορισμού*, Διδικ 2003, σελ. 852 επ.

⁷ Βλ. γενικά τις επισημάνεις του Π. Σούρλα, *Δίκαιο και δικανική κρίση, μια φιλοσοφική αναθεώρηση της μεθοδολογίας του δικαίου*, 2017, σελ. 757 επ. 764 επ.

⁸ Βλ. ενδεικτικά Κ. Σταμάτη, *Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, ν' έκδ., 2009, σελ. 511 επ.

του νομοθέτη, οι σχετικές δε εκτιμήσεις, σταθμίσεις και επιλογές του οποίου υπόκεινται σε έλεγχο ορίων εκ μέρους των αρμοδίων δικαιοδοτικών οργάνων.

γ) Τονίζεται δε ότι στο πλαίσιο της εν λόγω ευχέρειας ο νομοθέτης δύναται να θεσπίζει γενικώς ή για ορισμένες μόνο έννομες σχέσεις την αυτή μεταχείριση των τριτέκνων με εκείνους που έχουν περισσότερα τέκνα.

δ) Επισημαίνεται, όμως, ότι το εύρος αυτό της διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη οριοθετείται από τη διαπίστωση ότι η θέσπιση από τον νομοθέτη ευνοϊκών, ειδικών ρυθμίσεων υπέρ και των τρίτεκνων οικογενειών δεν πρέπει να οδηγεί στον περιορισμό ή την υποβάθμιση της παρεχόμενης στους πολύτεκνους ειδικής φροντίδας συνταγματικά προβλεπόμενης χωρίς αποχρώντα λόγο.

ε) Άγεται δε, εν προκειμένω ως επακόλουθο της συγκεκριμένης αξιολόγησης, στο τελικό στάδιο της αιτιολογίας, στην κρίση ότι, στο πλαίσιο του οριακού ακυρωτικού ελέγχου και των ευρέων περιθωρίων εκτίμησης που διαθέτει ο κανονιστικός νομοθέτης, η ισότιμη μεταχείριση των δύο αυτών κατηγοριών (τριτέκνων και πολυτέκνων) δεν έγινε χωρίς αποχρώντα λόγο αφού τελεί σε συνάφεια με τον σκοπό της διάταξης του άρθρου 21 παρ. 2 Σ. που συνίσταται στην αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος της χώρας.

Από την εκτύλιξη και διακλάδωση του συγκεκριμένου δικανικού συλλογισμού συνάγεται ότι αφετηριακό σημείο συνιστά η κατάφαση των ευρέων περιθωρίων εκτίμησης που διαθέτει ο νομοθέτης για την κατάστρωση της συγκεκριμένης πολιτικής, η οποία έγκειται στην ισότιμη μεταχείριση των δύο κοινωνικών κατηγοριών (τριτέκνων και πολυτέκνων οικογενειών). Με διαφορετική διατύπωση, την κανονιστική εξομοίωση διαφορετικών, ανόμοιων πραγματικών καταστάσεων.

Σημειώνεται δε ότι σύμφωνα με την άποψη αυτή η ευμενής μεταχείριση των τριτέκνων, ως μέσον για την πραγμάτωση του συγκεκριμένου σκοπού, συνιστά τον δικαιολογητικό λόγο της υποβάθμισης της παρεχόμενης στις πολύτεκνες οικογένειες προστασίας.

Πλην, όμως, το εν λόγω κρίσιμο κανονιστικό διακύβευμα χρήζει πληρέστερης και εκτενέστερης αιτιολογίας ως απότοκο σταθμιστικής διεργασίας, όταν μάλιστα, η συνταγματική προστασία των πολύτεκνων οικογενειών απομειούται και το προστατευτικό βεληνεκές αυτών τείνει συρρικνούμενο εξαιτίας των συγκεκριμένων νομοθετικών ρυθμίσεων.

IV. Η ΑΠΟΨΗ ΤΗΣ ΜΕΙΟΨΗΦΙΑΣ –ΑΠΑΓΟΡΕΥΤΙΚΟΣ ΚΑΝΟΝΑΣ ΕΚ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 21 ΠΑΡ. 2– ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΕΔΙΟΥ ΤΗΣ ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΗΣ ΕΥΧΕΡΕΙΑΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ

Η άποψη της μειοψηφίας διαρθρώθηκε επί τη βάσει μιας διαφορετικής προϋδέασης, προκατανόησης της σχέσης συνταγματικού και κοινού νομοθέτη, όπως, εν προκειμένω, αποτυπώνεται στα κανονιστικά προτάγματα του άρθρου 21 Σ.

Ειδικότερα, τονίζεται ιδιαίτερα το καθήκον συμμόρφωσης που πρέπει να επιδεικνύει ο κοινός νομοθέτης προς τις διατάξεις του άρθρου 21 και δη της παρ. 2 του άρθρου αυτού που συνίσταται στο συνταγματικό εύρος προστασίας των πολύτεκνων οικογενειών σε σχέση με τις λοιπές οικογένειες με λιγότερα τέκνα (εν προκειμένω των τρίτεκνων οικογενειών) με απώτερο σκοπό την αντιμετώπιση του διογκούμενου δημογραφικού προβλήματος και της πληθυσμιακής συρρίκνωσης της Χώρας.

Πρέπει, συνεπώς, «να διαφυλάσσεται από τον νομοθέτη η ειδική συνταγματική προστασία των πολυτέκνων, οι οποίοι ενόψει της ανωτέρω συνεισφοράς τους τελούν υπό προδήλως διαφορετικές νομικές και πραγματικές συνθήκες έναντι των λοιπών γονέων, που και αυτοί συμβάλλουν, σε μικρότερο όμως βαθμό, στη βελτίωση της δημογραφικής κατάστασης της Χώρας».

Ως εκ τούτου ο κοινός νομοθέτης δεν δύναται συμμορφούμενος προς τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 21 παρ. 2 Σ. να εξισώνει το είδος και την έκταση της προστασίας μεταξύ των δύο συγκεκριμένων ευπαθών κοινωνικών ομάδων.

Ενόψει αυτής της ερμηνευτικής προσέγγισης συνάγονται δύο επί μέρους ουσιώδη και καταλυτικά επιχειρήματα, ήτοι: α) Η επέκταση των ισχυουσών ευεργετικών διατάξεων και υπέρ των τρίτεκνων οικογενειών δεν πρέπει να περιορίζει τα δικαιώματα των πολυτέκνων, οι οποίοι πρέπει να προηγούνται σε κάθε περίπτωση κατά την εφαρμογή των σχετικών ρυθμίσεων και β) η αντιμετώπιση του δημογραφικού συμφέροντος δεν αποτελεί αποχρώντα λόγο για τον περιορισμό της προστασίας των πολυτέκνων, διότι οι πολύτεκνες οικογένειες συμβάλλουν περισσότερο από οποιαδήποτε άλλη κατηγορία οικογένειας στην πραγμάτωση του σκοπού της αντιμετώπισης του δημογραφικού προβλήματος και του πληθυσμιακού μαρασμού της Χώρας.

Εν προκειμένω, υπογραμμίζεται ότι η μειοψηφία άποψη εστιάζει ιδίως στην οριοθέτηση πεδίου της διακριτικής ευχέρειας του κοινού από τον συνταγματικό νομοθέτη, η οποία προσλαμβάνει τη μορφή συνταγματικού απαγορευτικού κανόνα που αποτρέπει τον νομοθέτη να εξομοιώνει συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες που τελούν υπό διαφορετικές πραγματικές και νομικές καταστάσεις, στην περίπτωση, ιδίως, που το Σύνταγμα καθορίζει ειδική προστασία μόνον και αποκλειστικά για μία εξ αυτών.

V. ΤΕΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Πληθώρα υποθέσεων άγονται ενώπιον των Διοικητικών Δικαστηρίων με αντικείμενο την επίλυση ζητημάτων που αφορούν στην ερμηνευτική προσέγγιση του άρθρου 21 του Σ.

Πρέπει, συνεπώς, ο κοινός νομοθέτης, ενόψει των πολυειδών ρυθμίσεων του να ασκεί την εκ του Συντάγματος απονεμημένη αρμοδιότητά του με γνώμονα τη συνταγματική ειδική φροντίδα των ευπαθών κοινωνικών ομάδων και με σταθμιστικά εργαλεία την αρχή της αναλογικότητας και πρακτικής αρμοδίας, που θα προηγούνται της σχετικής νομοθετικής ρύθμισης. □