

**ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ
ΑΝΘΡΩΠΟΥ**

ΠΡΩΤΟ ΤΜΗΜΑ

Υπόθεση SAIDOUN κατά Ελλάδας

(Προσφυγή υπ'αρ. 40083/07)

Απόφαση

Στρασβούργο, 28 Οκτωβρίου 2010

*Η απόφαση αυτή θα γίνει οριστική υπό τους όρους που ορίζονται στο άρθρο
44 § 2 της Σύμβασης. Μπορεί να επέλθουν μερικές αλλαγές στην μορφή.*

Στην υπόθεση Saidoun κατά Ελλάδας,

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Πρώτο Τμήμα) αφού συνεδρίασε με την ακόλουθη σύνθεση :

Nina Vajic, *Πρόεδρο*

Χρήστο Ροζάκη,

Khanlar Hajiyeu,

Dean Spielmann,

Sverre Erik Jebens,

Giorgio Malinverni,

Γεώργιο Νικολάου, *Δικαστές,*

Και Søren Nielsen, Γραμματέα Τμήματος,

Αφού διασκέφθηκε σε Συμβούλιο, στις 7 Οκτωβρίου 2010,

Εξέδωσε την απόφαση που υιοθετήθηκε την ημερομηνία αυτή :

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

1. Η υπόθεση προέκυψε μετά από προσφυγή (αρ. 40083/07) κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας που άσκησε μια Λιβανέζα υπήκοος, η κα Mona Saidoun («η προσφεύγουσα»), η οποία προσέφυγε στο Δικαστήριο στις 11 Σεπτεμβρίου 2007, με βάση το άρθρο 34 της Σύμβασης Προστασίας των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών Ελευθεριών («Η Σύμβαση»).
2. Η προσφεύγουσα εκπροσωπείται από τους Δικηγόρους Αθηνών Ι.Κτιστάκη και Κ. Καλαντζή. Η Ελληνική Κυβέρνηση («η Κυβέρνηση») εκπροσωπείται από τους πληρεξουσίους του Οργάνου της, τον κο Σ.Σπυρόπουλο, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του κράτους και τη κα Ζ.Χατζηπαύλου.
3. Η προσφεύγουσα επικαλείται παραβίαση του δικαιώματος σεβασμού της οικογενειακής της ζωής, που καθιερώνεται με τα άρθρα 8 και 14 της Σύμβασης.

4. Στις 29 Σεπτεμβρίου 2009, η Πρόεδρος του Πρώτου Τμήματος αποφάσισε να κοινοποιήσει την προσφυγή στην Κυβέρνηση. Σύμφωνα με το άρθρο 29 §1 της Σύμβασης, αποφασίστηκε επίσης ότι το Τμήμα θα αποφανθεί συγχρόνως επί του παραδεκτού και επί της ουσίας.

ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

I. ΤΑ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ

5. Η προσφεύγουσα γεννήθηκε το 1965 και είναι κάτοικος Αθηνών.

6. Με απόφαση της 24^{ης} Οκτωβρίου 1995, ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου δημοσίας Τάξης αναγνώρισε την ιδιότητα του πρόσφυγα στην προσφεύγουσα, τον άντρα και τα τρία παιδιά της αφού πληρούνταν οι προϋποθέσεις του άρθρου 1^Α2 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων. Το 1997 και 1999, η προσφεύγουσα γέννησε άλλα δύο παιδιά.

7. Από το 1995, η προσφεύγουσα και η οικογένειά της έχουν τίτλο διαμονής, ο οποίος ανανεωνόταν κανονικά και που λήγει στις 24 Νοεμβρίου 2009.

8. Στις 24 Ιανουαρίου 2005, η Διεύθυνση Οικογενειακών Επιδομάτων του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων απέρριψε την αίτηση της προσφεύγουσας για χορήγηση επιδόματος πολύτεκνης μητέρας, το οποίο προβλέπεται από το άρθρο 63 του Νόμου 1892/1990. Η απορριπτική απόφαση διευκρίνιζε ότι η προσφεύγουσα δεν είχε την ιδιότητα πολύτεκνης μητέρας επειδή ούτε αυτή ούτε τα παιδιά της δεν είχαν την ελληνική υπηκοότητα ή την υπηκοότητα ενός Κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και δεν ήταν ούτε πρόσφυγες ελληνικής καταγωγής σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 3 §§ 1 και 4 του Νόμου 2163/1993.

9. Στις 18 Μαρτίου 2005, η Επιτροπή Διευθέτησης Αντιρρήσεων του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων απέρριψε προσφυγή της προσφεύγουσας με τους ίδιους λόγους που παρουσίασε η Διεύθυνση Οικογενειακών Επιδομάτων.

10. Η προσφεύγουσα άσκησε αίτηση ακυρώσεως κατά της απόφασης αυτής στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

11. Με απόφαση της 12^{ης} Μαρτίου 2007, το Συμβούλιο της Επικρατείας απέρριψε την προσφυγή. Έκρινε ότι το επίδομα αυτό δεν συνδεόταν με την καταβολή εισφορών σε ταμείο και δεν μπορούσε έτσι να εμπίπτει στο πεδίο του άρθρου 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου. Πρόσθεσε ότι οι επίδικες νομοθετικές διατάξεις έθεταν αντικειμενικές προϋποθέσεις για την χορήγηση του επιδόματος και δεν είχαν σκοπό να λύσουν τον οικογενειακό δεσμό ή να εμποδίσουν την σύσταση οικογένειας και, επομένως δεν υπήρχε παραβίαση του άρθρου 8 της Σύμβασης. Τέλος, συμπέρανε, ότι δεν υπήρχε ούτε παραβίαση του άρθρου 14 της Σύμβασης αφού η διάκριση μεταξύ αλλοδαπών και ελλήνων υπηκόων βασιζόταν στο λογικό και αντικειμενικό κριτήριο της υπηκοότητας.

12. Στις 15 Ιανουαρίου 2008, ο νομοθέτης τροποποίησε το άρθρο 63 του Νόμου 1892/1990, το οποίο έκτοτε προβλέπει ότι οι πρόσφυγες που αναγνωρίζονται επίσημα ως πρόσφυγες και οι οικογένειές τους περιλαμβάνονται μεταξύ των δικαιούχων του επιδόματος πολύτεκνης οικογένειας.

II. ΤΟ ΟΙΚΕΙΟ ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ Η ΠΡΑΚΤΙΚΗ

A. Η οικεία εθνική πρακτική

13. Το άρθρο 21 του Συντάγματος ορίζει ότι :

1. Η οικογένεια, ως θεμέλιο της συντήρησης και προαγωγής του Έθνους, καθώς και ο γάμος, η μητρότητα και η παιδική ηλικία τελούν υπό την προστασία του Κράτους.
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.

14. Το άρθρο 63 του Νόμου 1892/1990 προβλέπει ορισμένα μέτρα για την αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος της Ελλάδας. Οι σχετικές διατάξεις έχουν ως εξής :

1. Στη μητέρα που αποκτά τρίτο παιδί καταβάλλεται επί τριετία μηνιαίο επίδομα ύψους 34.000 δραχμών.
2. Στις μητέρες, που κατά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού έχουν ήδη αποκτήσει τρίτο παιδί, το επίδομα που ορίζουν οι διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου καταβάλλεται έως ότου συμπληρωθεί η τριετία από την ημερομηνία γέννησης του τρίτου παιδιού. "

3. Στη μητέρα που θεωρείται πολύτεκνη κατά το ν. 1910/1944, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει μέχρι σήμερα, καταβάλλεται μηνιαίο επίδομα ίσο προς δέκα χιλιάδες (10.000) δραχμές, για κάθε άγαμο τέκνο ηλικίας μέχρι και είκοσι τριών (23) ετών. (...) Το επίδομα καταβάλλεται στη μητέρα, εφόσον το ετήσιο οικογενειακό εισόδημα δεν υπερβαίνει το ποσό των οκτώ εκατομμυρίων (8.000.000) δραχμών. (...)

4. Στη μητέρα που δεν δικαιούται πλέον το επίδομα της προηγούμενης παραγράφου χορηγείται ισόβια σύνταξη ίση προς το τετραπλάσιο του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη. "Την ισόβια σύνταξη της παραγράφου αυτής δικαιούνται και όσες μητέρες δεν θεωρούνται πολύτεκνες, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου πρώτου του ν. 1910/1944,...), υπό την προϋπόθεση να έχουν την ελληνική υπηκοότητα ή να είναι ελληνικής καταγωγής πρόσφυγες και στις δύο δε περιπτώσεις να μένουν μόνιμα στην Ελλάδα και να είχαν ή να έχουν τέσσερα τουλάχιστον στη ζωή τέκνα".

15. Η προϋπόθεση που αναφέρεται στην 4^η παράγραφο, να έχουν την ελληνική υπηκοότητα ή να είναι πρόσφυγες ελληνικής καταγωγής προστέθηκε από το Νόμο 2163/1993. Συγκεκριμένα, το άρθρο 3 §1 του Νόμου 2163/1993 προέβλεπε ότι είχαν δικαίωμα ισόβιας σύνταξης οι μητέρες που δεν ήταν πολύτεκνες μητέρες, υπό την προϋπόθεση ότι είχαν την ελληνική υπηκοότητα ή ήταν ελληνικής καταγωγής, ότι κατοικούσαν μόνιμα στην Ελλάδα και ότι είχαν τουλάχιστον τέσσερα εν ζωή τέκνα. Επιπλέον, το άρθρο 3 §4 του ίδιου Νόμου προέβλεπε ότι για να έχουν δικαίωμα στις παροχές των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 63 του Νόμου 1892/1990, τα παιδιά έπρεπε να είχαν την ελληνική υπηκοότητα.

16. Οι προϋποθέσεις αυτές στην συνέχεια μετριάστηκαν το 1997 με την αναγνώριση του καθεστώτος του δικαιούχου του επιδόματος στους υπηκόους των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και στην συνέχεια το 2000, στους υπηκόους των Κρατών Μελών του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου.

17. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Νόμου 1910/1944:

«Πολύτεκνοι υπό την έννοια του παρόντος νόμου είναι οι γονείς οι έχοντες τουλάχιστον τέσσερα τέκνα εν ζωή νόμιμα ή νομιμοποιηθέντα ή νομίμως αναγνωρισθέντα, εκ των οποίων τα θήλεα είναι άγαμα ή διαζευγμένα ή σε χηρεία και συντηρούνται από έναν από τους γονείς και τα δε άρρενα είναι ανήλικα (...)

B. Η Σύμβαση της Γενεύης

18. Το άρθρο 23 της Σύμβασης της Γενεύης της 28^{ης} Ιουλίου 1951 για το καθεστώς των προσφύγων προβλέπει ότι :

Συνδρομή υπό του Δημοσίου

«Αι Συμβαλλόμεναι Χώραι θα επιφυλάσσουν εις τους νομίμως διαμένοντας επί του εδάφους αυτών πρόσφυγας μεταχειρίσιν οίαν και εις τους υπηκόους αυτών, όσον αφορά την υπό του Δημοσίου παρεχομένην πρόνοιαν και συνδρομήν.»

Γ. Η Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας επί του θέματος

19. Σύμφωνα με τα στοιχεία που προσκόμισε η Κυβέρνηση, η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων θεωρεί παγίως ότι τα επιδόματα που προβλέπονται από το άρθρο 63 έχουν χαρακτήρα κινήτρου για την δημιουργία πολύτεκνων οικογενειών, προκειμένου να αντιμετωπιστεί το σοβαρό δημογραφικό πρόβλημα της χώρας. Επίσης, η νομολογία δέχεται ότι δεν είναι δυνατόν να προβλεφθούν εξαιρέσεις στην χορήγηση του επιδόματος με βάση κριτήρια που αφορούν το ύψος του εισοδήματος των πολύτεκνων οικογενειών (δηλαδή να καταβάλλεται το επίδομα μόνον στις πολύτεκνες οικογένειες με χαμηλό εισόδημα), αφού ο νομοθέτης δεν θέλησε να υποστηρίξει τις φτωχές πολύτεκνες οικογένειες αλλά να λύσει το δημογραφικό πρόβλημα.

20. Με την απόφαση υπ'αρ. 2654/2000, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η χορήγηση ισόβιας σύνταξης στις πολύτεκνες μητέρες ελληνικής υπηκοότητας που διαμένουν μόνιμα και νόμιμα στην Ελλάδα, δεν εξαρτάται από την υπηκοότητα των τέκνων. Στην υπόθεση αυτή, η αιτούσα ήταν ελληνοκύπρια χήρα, που είχε την ελληνική υπηκοότητα και τρία παιδιά και της αρνήθηκαν την σύνταξη αυτή με την αιτιολογία ότι δύο από τα παιδιά της είχαν την κυπριακή υπηκοότητα. Το Συμβούλιο της Επικρατείας ακύρωσε την άρνηση αυτή με το σκεπτικό ότι η χορήγηση ισόβιας σύνταξης σε μια γυναίκα ελληνικής υπηκοότητας και ιδίως ελληνικής καταγωγής, που διέμενε νόμιμα και μόνιμα στην Ελλάδα, δεν εξαρτάται από την υπηκοότητα των τέκνων. Σύμφωνα με το Δικαστήριο αυτό, η προϋπόθεση που θέτει ο νόμος για την χορήγηση του επιδόματος που προβλέπεται από τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 63 ισχύει ακόμα περισσότερο για την χορήγηση της ισόβιας σύνταξης που προβλέπεται από την παράγραφο 4, λαμβανομένου υπόψη του ότι η σχετική νομοθεσία έχει σκοπό να λύσει το μεγάλο δημογραφικό πρόβλημα της χώρας ενθαρρύνοντας την αύξηση του πληθυσμού των ελλήνων πολιτών.

21. Με την απόφαση της 28^{ης} Νοεμβρίου 2000 (αρ. 1095/2001) το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι το άρθρο 21 του Συντάγματος περιλαμβάνει σιωπηρά έναν περιορισμό στην πρόθεση του νομοθέτη,

σύμφωνα με τον οποίο κάθε περιορισμός της εκτίμησης της ειδικής βοήθειας που χορηγείται στις πολύτεκνες μητέρες δεν είναι συνταγματικά ανεκτός . Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ως εξής :

«Έχοντας υπόψη της σαφή διατύπωση της συνταγματικής αυτής διάταξης (αρ. 21 §2) και τον σκοπό αυτής [την αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος της χώρας], που αποτελεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος, η ρύθμιση που αποκλείει ορισμένες πολύτεκνες οικογένειες από την ειδική βοήθεια που χορηγείται από το Κράτος δεν είναι συνταγματικά ανεκτή»

22. Η απόφαση υπ'αρ. 771/2007 του Συμβουλίου της Επικρατείας, της 12^{ης} Μαρτίου 2007, έκρινε ότι η άρνηση ή η παράλειψη των οργάνων του ΟΓΑ να χορηγήσουν το επίδομα και την σύνταξη πολύτεκνης μητέρας σε μια Λιβανέζα πρόσφυγα, που διέμενε νόμιμα στην Ελλάδα, μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο αίτησης ακύρωσης αλλά δεν ήταν αντίθετη στο άρθρο 8 σε συνδυασμό με το άρθρο 14 της Σύμβασης. Η απαίτηση της ελληνικής υπηκοότητας για τα παιδιά που αποτελούν την «πολύτεκνη οικογένεια» ή της ελληνικής υπηκοότητας ή της ελληνικής καταγωγής στο πρόσωπο της μητέρας (ανάλογα με τις περιπτώσεις που προβλέπει ο νόμος), ως προϋπόθεση για να λάβει [μια οικογένεια] τις κοινωνικές παροχές που προβλέπονται από το άρθρο 63 του Νόμου 1892/1990 δεν παραβιάζει καμμία συνταγματική διάταξη και αρχή. Ο νομοθέτης δεν θέλησε να προστατεύσει τις πολύτεκνες οικογένειες ως οικονομικά ασθενή ή ευάλωτη κατηγορία του πληθυσμού αλλά για λόγους δημογραφικής πολιτικής.

ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

I. ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΕΠΙΚΑΛΟΥΜΕΝΗ ΠΑΡΑΒΙΑΣΗ ΤΩΝ ΑΡΘΡΩΝ 8 ΚΑΙ 14 ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ

23. Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η άρνηση των αρχών να της χορηγήσουν το επίδομα πολυτέκνων επέφερε διάκριση με βάση την υπηκοότητα, αντίθετη με το άρθρο 14 σε συνδυασμό με το άρθρο 8 της Σύμβασης που ορίζουν τα εξής :

Άρθρο 8

1. Παν πρόσωπον δικαιούται εις τον σεβασμόν της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του, της κατοικίας του και της αλληλογραφίας του.

2. Δεν επιτρέπεται να υπάρξη επέμβασις δημοσίας αρχής εν τη ασκήσει του δικαιώματος τούτου, εκτός εάν η επέμβασις αυτή προβλέπεται υπό του νόμου και αποτελεί μέτρον το

οποίον, εις μίαν δημοκρατικήν κοινωνίαν, είναι αναγκαίον δια την εθνικήν ασφάλειαν, την δημοσίαν ασφάλειαν, την οικονομικήν ευημερίαν της χώρας, την προάσπισιν της τάξεως και την πρόληψιν ποινικών παραβάσεων, την προστασίαν της υγείας ή της ηθικής, ή την προστασίαν των δικαιωμάτων και ελευθεριών άλλων.

Άρθρο 14

Η χρήσις των αναγνωριζομένων εν τη παρούση Συμβάσει δικαιωμάτων και ελευθεριών δέον να εξασφαλισθή ασχέτως διακρίσεως φύλλου, φυλής, χρώματος, γλώσσης, θρησκείας, πολιτικών ή άλλων πεποιθήσεων, εθνικής ή κοινωνικής προελεύσεως, συμμετοχής εις εθνικήν μειονότητα, περιουσίας, γεννήσεως ή άλλης καταστάσεως.

24. Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι δεν υπάρχει κανένας αντικειμενικός και εύλογος λόγος που να δικαιολογεί διάκριση εις βάρος των πολυτέκνων οικογενειών των προσφύγων. Υποστηρίζει ότι το άρθρο 63 του Νόμου 1892/1990, στην αρχική του εκδοχή, δεν έθετε ως προκαταρκτική προϋπόθεση για το επίδομα αυτό την ελληνική υπηκοότητα των τέκνων ή της μητέρας ούτε την ελληνική της καταγωγή. Η προϋπόθεση αυτή προστέθηκε από το Νόμο 2163/1993 αλλά μετριάστηκε το 1997 με την αναγνώριση της ιδιότητας του δικαιούχου του επιδόματος στους υπηκόους των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μετά, το 2000 στους υπηκόους των Κρατών Μελών του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου και τέλος το 2008, στους πρόσφυγες που έχουν αναγνωριστεί επισήμως ως πρόσφυγες και στις οικογένειές τους.

A. Επί του παραδεκτού

25. Η Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το άρθρο 8 δεν μπορεί να εφαρμοστεί στην υπό κρίση υπόθεση. Το επίδομα που διεκδικούσε η προσφεύγουσα δεν προκύπτει από την υποχρέωση του Κράτους να στηρίζει και να προστατεύει την οικογενειακή ζωή, αλλά αποτελεί τμήμα των μέτρων που λαμβάνει το Κράτος για να αντιμετωπίσει το σοβαρό δημογραφικό πρόβλημα της χώρας, ιδίως με την χορήγηση οικονομικού κινήτρου προκειμένου να ευνοήσει την αύξηση του πληθυσμού. Πρόκειται για έναν ειδικό σκοπό που εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και μεταφράζει την βούληση του νομοθέτη να προστατεύσει τις πολύτεκνες οικογένειες, όχι ως οικονομικά ασθενή κατηγορία του πληθυσμού, αλλά για λόγους δημογραφικής πολιτικής. Το επίδομα που προβλέπεται από το άρθρο 63 του Νόμου 1892/1990 δεν εξαρτάται από την ύπαρξη σχέσης κοινωνικής ασφάλισης (όπως η εγγραφή σε έναν Οργανισμό Κοινωνικής Ασφάλισης, την καταβολή εισφοράς κοινωνικής ασφάλισης, κλπ) και δεν αποτελεί σύνταξη, ούτε εξόφληση ασφαλιστρού ή αμοιβή.

26. Η προσφεύγουσα υπογραμμίζει ότι, στην απόφασή του της 12^{ης} Μαρτίου 2007, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι το εν λόγω επίδομα είχε ως σκοπό να ενθαρρύνει την δημιουργία πολυτέκνων οικογενειών. Έτσι, δέχτηκε ότι η καταβολή του επιδόματος αυτού είχε ως σκοπό να ευνοήσει την οικογενειακή ζωή και είχε αναγκαστικά επίπτωση στην οργάνωσή της αφού επέτρεπε στην πράξη στους γονείς να μεγαλώνουν την οικογένειά τους.

27. Το Δικαστήριο υποστήριξε επανειλημμένως ότι το άρθρο 14 της Σύμβασης εφαρμόζεται από τη στιγμή που «το θέμα στο οποίο αναφέρεται η ζημία (...) περιλαμβάνει τους τρόπους άσκησης ενός προστατευόμενου δικαιώματος» (*Syndicat national de la police belge κατά Βελγίου*, απόφαση της 27^{ης} Οκτωβρίου 1975, σειρά αρ.19, §45) ή από τη στιγμή που τα επικρινόμενα μέτρα «συνδέονται με ένα προστατευμένο δικαίωμα» (*Schmidt et Dalhström κατά Σουηδίας*, απόφαση της 6^{ης} Φεβρουαρίου 1976, σειρά Α αρ. 21, §39).

28. Το Δικαστήριο θεωρεί κατά πρώτον ότι η άρνηση των αρχών να χορηγήσουν στην προσφεύγουσα το επίδομα πολύτεκνης δεν είχε ως σκοπό να διαλύσει την οικογενειακή της ζωή και δεν είχε το αποτέλεσμα αυτό, αφού το άρθρο 8 δεν επιβάλλει στα Κράτη μια θετική υποχρέωση για την παροχή της σχετικής οικονομικής βοήθειας (*Zeibek κατά Ελλάδας*, αρ. 46368/06, §32, 9 Ιουλίου 2009).

29. Ωστόσο, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι η χορήγηση επιδόματος πολυτέκνου επιτρέπει στο Κράτος να «αποδείξει τον σεβασμό του προς την οικογενειακή ζωή» υπό την έννοια του άρθρου 8 της Σύμβασης και επομένως εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου αυτού. Επομένως, το άρθρο 14 σε συνδυασμό με την διάταξη αυτή εφαρμόζεται στην προκειμένη περίπτωση (βλ. *mutatis mutandis*, τις αποφάσεις *Petrovic κατά Αυστρίας*, 27 Μαρτίου 1998, §29, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-II, και *Okpysz κατά Γερμανίας*, αρ. 59140/00, §32, 25 Οκτωβρίου 2005). Το Δικαστήριο σημειώνει επίσης ότι η σχετική αιτίαση δεν αντίκειται σε κανένα άλλο λόγο απαραδέκτου. Επομένως, πρέπει να κηρυχτεί παραδεκτή.

B. Επί της ουσίας

30. Η Κυβέρνηση επαναλαμβάνει ότι το επίδομα πολύτεκνης οικογένειας θεσπίστηκε για να λυθεί ένα σοβαρό δημογραφικό πρόβλημα και να αυξηθεί έτσι ο πληθυσμός της χώρας. Όσον αφορά την επιλογή του κριτηρίου της ελληνικής υπηκοότητας ή της υπηκοότητας κράτους της

Ευρωπαϊκής Ένωσης για την χορήγηση του επιδόματος αυτού, θα πρέπει να θεωρηθεί ως εύλογη. Σε ένα τομέα οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, όπως αυτός ο οποίος θίγεται στην υπό κρίση υπόθεση, το Κράτος πρέπει να διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια. Οι ξένοι τρίτων χωρών, ακόμα κι αν έχουν τίτλο διαμονής, ενδέχεται να φύγουν από την Ελλάδα, οποτεδήποτε. Είναι επομένως σαφές, ότι δεν μπορούν να συνεισφέρουν στην επίλυση του δημογραφικού προβλήματος, αφού η διαμονή τους στην Ελλάδα μπορεί να είναι προσωρινή. Τέλος, η Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι η νομοθετική τροποποίηση του άρθρου 63 το 2008, δεν μπορεί να κάνει το Δικαστήριο να δικαιώσει την προσφεύγουσα, στο βαθμό που η νομολογία του Δικαστηρίου κάνει δεκτό ότι ο νομοθέτης πρέπει να δικαιούται ένα ορισμένο χρονικό διάστημα προκειμένου να προσαρμόσει τη νομοθεσία του στην εξέλιξη της κοινωνίας (προαναφερθείσα *Petrovic κατά Γαλλίας*, §41).

31. Η Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι προκύπτει από την εισηγητική έκθεση του Νόμου 1892/2000 ότι διαπιστώνουμε μείωση των γεννήσεων στις οικογένειες ελληνικής υπηκοότητας πράγμα που έχει ως συνέπεια μια επικίνδυνη μείωση του ελληνικής καταγωγής πληθυσμού. Η υιοθέτηση μέτρων για την αντιμετώπιση του προβλήματος, που αφορά σύνολο ατόμων, δεν αποτελεί διάκριση σε σχέση με άλλα άτομα που δεν θίγονται από το ίδιο πρόβλημα. Το γεγονός ότι το επίδομα αυτό χορηγείται και στους υπηκόους της Ευρωπαϊκής Ένωσης που διαμένουν στην Ελλάδα, απορρέει από την συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και δεν αρκεί για την αμφισβήτηση της φύσης του επιδόματος που στοχεύει την αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος.

32. Η προσφεύγουσα ανταπαντά ότι το ότι μια πρόσφυγας όπως αυτή, που διαμένει μόνιμα στην Ελλάδα, δεν έχει την ελληνική υπηκοότητα ή δεν είναι ελληνικής καταγωγής, δεν αποτελεί επαρκή βάση για να υποστηριχθεί ότι δεν συνεισφέρει στην επίλυση του δημογραφικού προβλήματος της χώρας. Είναι πολύ πιθανό ότι τα επτά παιδιά της, που διαμένουν από το 1998 μόνιμα στην Ελλάδα, θα κάνουν οικογένεια στην Ελλάδα με Έλληνες υπηκόους. Εξάλλου, το Δικαστήριο αποφάνθηκε πρόσφατα στην προαναφερθείσα απόφαση *Zeibek κατά Ελλάδας* §50, ότι κριτήριο βασιζόμενο στην υπηκοότητα ή την ελληνική καταγωγή δεν είναι έγκυρο υπό την έννοια της Σύμβασης.

33. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι σε υποθέσεις παρόμοιες με την παρούσα, όπως η προαναφερθείσα *Okpish και Weller κατά Ουγγαρίας* (αρ. 44399/05, 31 Μαρτίου 2009) που αφορούσε επίσης την χορήγηση

κοινωνικών παροχών σε οικογένειες αλλοδαπών, το Δικαστήριο συμπέρανε ότι υπήρχε παραβίαση του άρθρου 8 σε συνδυασμό με το άρθρο 14, εξαιτίας του ότι οι αρχές δεν είχαν δώσει λογική δικαιολογία στην πρακτική σύμφωνα με την οποία αποκλείοντουσαν από ορισμένα επιδόματα αλλοδαποί μόνιμα εγκατεστημένοι στο έδαφος των κρατών αυτών, μόνο και μόνο εξαιτίας της ξένης υπηκοότητάς τους.

34. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι εν προκειμένω η Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το επίδομα πολυτέκνων είχε θεσπιστεί για την αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος της Ελλάδας και ότι οι αλλοδαποί τρίτων χωρών, ακόμα κι αν έχουν τίτλο διαμονής, ενδέχεται να εγκαταλείψουν ανά πάσα στιγμή την Ελλάδα και ότι δεν μπορούν έτσι να συμβάλλουν στην επίλυση του δημογραφικού προβλήματος της χώρας.

35. Ως προς αυτό το τελευταίο σημείο, το Δικαστήριο σημειώνει εξ αρχής ότι στην προσφεύγουσα και στα μέλη της οικογένειάς της αναγνωρίστηκε το καθεστώς πολιτικού πρόσφυγα και ως τέτοιοι ζουν στην Ελλάδα από το 1998. Κάρτα διαμονής χορηγήθηκε σε όλα τα μέλη της οικογένειας.

36. Το Δικαστήριο δεν αμφισβητεί την βούληση του Έλληνα νομοθέτη να αντιμετωπίσει όσο είναι δυνατόν το δημογραφικό πρόβλημα της χώρας, που σύμφωνα με τα στοιχεία που προσκόμισε η Κυβέρνηση μοιάζει πραγματικό και έχει την τάση να επιδεινώνεται. Ωστόσο, δεν μπορεί να συμμεριστεί την ανάλυση της Κυβέρνησης όσον αφορά την ορθότητα του κριτηρίου που επιλέγηκε, το οποίο βασίζεται κυρίως στην ελληνική υπηκοότητα ή την ελληνική καταγωγή, αφού ιδίως το κριτήριο αυτό δεν εφαρμοζόταν ομοιόμορφα στην επικρατούσα κατά την εποχή των περιστατικών, νομοθεσία και νομολογία.

37. Ως προς αυτό, το Δικαστήριο υπενθυμίζει κατά πρώτον ότι μόνον πολύ ισχυροί λόγοι μπορούν να το οδηγήσουν να κρίνει σύμφωνη προς την Σύμβαση διαφορετική μεταχείριση που βασίζεται αποκλειστικά στην υπηκοότητα (*Gaygusuz κατά Αυστρίας*, 16 Σεπτεμβρίου 1996, §36, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV). Διαπιστώνει επίσης ότι η προϋπόθεση της ελληνικής υπηκοότητας του δικαιούχου και των τέκνων του δεν προβλεπόταν αρχικά στο κείμενο των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 63 του Νόμου 1892/1990. Προστέθηκε στην παράγραφο 4 του άρθρου 63 από το άρθρο 3 του Νόμου 2163/1993 και επεκτάθηκε από τη νομολογία στην παράγραφο 3 του άρθρου 63 (ανωτέρω παράγραφος 14).

38. Αν το Συμβούλιο της Επικρατείας υποστήριζε ακόμη το 2007, ότι η ύπαρξη της ελληνικής υπηκοότητας των παιδιών πολύτεκνης οικογένειας ή της ελληνικής υπηκοότητας και ελληνικής καταγωγής της μητέρας ως προϋπόθεση παροχής του επιδόματος ή της σύνταξης δεν ήταν αντίθετη στα άρθρα 8 και 14 της Σύμβασης, το ίδιο Δικαστήριο παλαιότερα, με την απόφασή του υπ'αρ. 2654/2000, είχε ακυρώσει την άρνηση οργανισμού Ασφάλισης να χορηγήσει ισόβια σύνταξη σε μητέρα ελληνικής υπηκοότητας, που βασιζόταν στην απουσία ελληνικής υπηκοότητας σε ορισμένα από τα παιδιά της (ανωτέρω παράγραφος 20).

39. Επίσης, η κυριαρχία της υπηκοότητας μετριάστηκε ήδη από το 1997 με την αναγνώριση της ιδιότητας δικαιούχων επιδόματος μόνον στους υπηκόους των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην συνέχεια το 2000 στους υπηκόους των Κρατών Μελών του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου και τέλος από το 2008, στους πρόσφυγες όπως η προσφεύγουσα (ανωτέρω παράγραφος 15).

40. Το Δικαστήριο λαμβάνει επίσης υπόψη του ότι η Ελλάδα είναι συμβαλλόμενο μέρος της Σύμβασης της Γενεύης σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων που προβλέπει στο άρθρο 23 την υποχρέωση των Κρατών να χορηγούν στους πρόσφυγες που διαμένουν νόμιμα στην επικράτειά τους την ίδια μεταχείριση σε θέματα δημόσιας πρόνοιας και συνδρομής με αυτή που έχουν οι υπήκοοί τους.

41. Επικουρικά, το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι στην απόφαση *Zeibek κατά Ελλάδας* (προαναφερθείσα §50) σημείωσε την σημασία που δίνουν τόσο το Σύνταγμα, με την ύπαρξη ειδικής διάταξης, όσο και ο νομοθέτης, στην προστασία των πολύτεκνων οικογενειών. Στην υπόθεση αυτή, είχε εκφράσει επίσης την έκπληξή του για το ότι στην απόφασή του –που επικύρωνε την άρνηση χορήγησης σύνταξης σε πολύτεκνη μητέρα- το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε συνδέσει την χορήγηση της προστασίας που προέβλεπε το Σύνταγμα με «την ανάγκη να διατηρηθεί και να αναπτυχθεί το ελληνικό έθνος», κριτήριο που βασίζεται όχι στην ελληνική υπηκοότητα αλλά στην εθνική καταγωγή.

42. Το Δικαστήριο συμπεραίνει ότι στην υπό κρίση υπόθεση, η άρνηση των αρχών να χορηγήσουν επίδομα πολύτεκνης στην προσφεύγουσα πολιτική πρόσφυγα, η οποία έχει επισήμως αναγνωριστεί ως πολιτική πρόσφυγας και διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα από το 1998, δεν είχε εύλογη

δικαιολογία και επομένως επέφερε παραβίαση του άρθρου 8 σε συνδυασμό με το άρθρο 14 της Σύμβασης.

Π. ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 41 ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ

43. Σύμφωνα με το άρθρο 41 της Σύμβασης,

«Εάν το Δικαστήριο κρίνει ότι υπήρξε παραβίαση της Σύμβασης ή των Πρωτοκόλλων της, και αν το εσωτερικό δίκαιο του Υψηλού Συμβαλλόμενου Μέρους δεν επιτρέπει παρά μόνο ατελή εξάλειψη των συνεπειών της παραβίασης αυτής, το Δικαστήριο χορηγεί, εφόσον είναι αναγκαίο, στον παθόντα δίκαιη ικανοποίηση.»

Α. Υλική ζημία

44. Η προσφεύγουσα ζητεί το ποσό των 9.917,09 € για την υλική ζημία που υπέστη. Το ποσό αυτό αποτελείται από το κεφάλαιο (6.938,88 €) και τους τόκους (2.978,21€) για την περίοδο από 26 Ιανουαρίου 2004 (ημερομηνία της αίτησης για την χορήγηση του επιδόματος) ως τις 29 Ιανουαρίου 2008 (ημερομηνία κατά την οποία τέθηκε σε ισχύ ο νόμος 3631/2008).

45. Η Κυβέρνηση θεωρεί ότι η αξίωση της προσφεύγουσας είναι αβάσιμη αφού δεν υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της επικαλούμενης παραβίασης και της ζημίας. Ο αιτιώδης σύνδεσμος θα υπήρχε μόνον αν η περί ης ο λόγος αξίωση βασιζόταν στο άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αρ. 1. Επιπλέον, οι αξιώσεις της προσφεύγουσας δεν διαπιστώθηκαν με οριστική εθνική δικαστική απόφαση και το ποσό θα μπορούσε να έχει μειωθεί για διάφορους λόγους.

46. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι η προσφεύγουσα υπέστη υλική ζημία εξαιτίας της άρνησης χορήγησης του επίδικου επιδόματος (βλ. *mutatis mutandis*, προαναφερθείσα *Weller κατά Ουγγαρίας*, §44). Σημειώνει ότι η προσφεύγουσα παρουσιάζει τους υπολογισμούς που της επιτρέψανε να συγκεντρώσει το ζητούμενο ποσό. Η Κυβέρνηση μπορεί να τους αμφισβητεί, δεν εξηγεί όμως κατά πόσο οι υπολογισμοί αυτοί είναι εσφαλμένοι και ποια θα ήταν τα καθαρά ποσά του επιδόματος μετά τις κρατήσεις που γίνονται σύμφωνα με το Νόμο. Διαπιστώνοντας παραβίαση του άρθρου 8 της Σύμβασης, και όχι του άρθρου 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου, όπως στην προαναφερθείσα υπόθεση *Zeibek*, το Δικαστήριο επιδικάζει στην προσφεύγουσα το ποσό των επιδομάτων που ζητά αλλά χωρίς τους τόκους, δηλαδή 6.938,88 €.

B. Ηθική βλάβη

47. Η προσφεύγουσα ζητά 5.000 € λόγω ηθικής βλάβης.

48. Η Κυβέρνηση θεωρεί ότι το ποσό αυτό δεν δικαιολογείται και είναι υπερβολικό. Κατά την άποψη της Κυβέρνησης, η διαπίστωση της παραβίασης αποτελεί επαρκή δίκαιη ικανοποίηση. Αντίθετα, αν το Δικαστήριο κρίνει ότι πρέπει να επιδικαστεί κάποιο ποσό, αυτό δεν πρέπει να υπερβαίνει τα 1.000 €.

49. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι η προσφεύγουσα υπέστη ηθική βλάβη την οποία αποτιμά, αποφαινόμενο με δικαιοσύνη, σε 1.500 €.

Γ. Έξοδα και δικαστική δαπάνη

50. Η προσφεύγουσα ζητά επίσης 3.000 € για τα έξοδα και την δικαστική δαπάνη στα οποία υποβλήθηκε ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Δικαστηρίου.

51. Η Κυβέρνηση θεωρεί ότι το ποσό των 1.500 € θα ήταν εύλογο για την προκειμένη περίπτωση.

52. Σύμφωνα με τη Νομολογία του Δικαστηρίου, ο προσφεύγων δεν μπορεί να πετύχει πληρωμή των εξόδων του και της δικαστικής δαπάνης παρά μόνο στο βαθμό που αυτά αποδεικνύονται πραγματικά, αναγκαία και το ύψος τους εύλογο. Στην υπό κρίση υπόθεση και λαμβάνοντας υπόψη τα έγγραφα που έχει στην διάθεσή του και τα προαναφερθέντα κριτήρια, το Δικαστήριο κρίνει εύλογο το ποσό των 3.000 €, συμπεριλαμβανομένων όλων των εξόδων, και το επιδικάζει στην προσφεύγουσα.

Δ. Τόκοι υπερημερίας

53. Το Δικαστήριο κρίνει σωστό να υπολογίσει το ύψος των τόκων υπερημερίας με βάση το επιτόκιο διευκολύνσεως οριακού δανεισμού της Κεντρικής Ευρωπαϊκής Τράπεζας προσαυξημένου κατά τρεις ποσοστιαίες μονάδες.

ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΑΥΤΟΥΣ, ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ, ΟΜΟΦΩΝΑ,

1. *Κηρύσσει* την προσφυγή παραδεκτή
2. *Αποφαίνεται* ότι υπήρξε παραβίαση των άρθρων 8 και 14, συνδυαζομένων, της Σύμβασης

3. *Αποφαίνεται*

ότι το καθ' ου η προσφυγή Κράτος πρέπει να καταβάλει στην προσφεύγουσα, εντός τριών μηνών από την ημέρα που η απόφαση θα γίνει οριστική, σύμφωνα με το άρθρο 44 §2 της Σύμβασης, τα ακόλουθα ποσά :

i) 6.938,88 € (έξι χιλιάδες εννιακόσια τριάντα οκτώ ευρώ και ογδόντα οκτώ λεπτά), συν κάθε ποσό που μπορεί να οφείλεται ως φόρος, για την υλική ζημία

ii) 1.500 € (χίλια πεντακόσια ευρώ) συν κάθε ποσό που μπορεί να οφείλεται ως φόρος για ηθική βλάβη

iii) 3.000 € (τρεις χιλιάδες ευρώ) συν κάθε ποσό που μπορεί να οφείλεται ως φόρος από την προσφεύγουσα, για έξοδα και δικαστική δαπάνη

β) ότι από την παρέλευση της προθεσμίας αυτής και μέχρι την καταβολή, τα ποσά αυτά θα αυξάνονται με απλό τόκο με επιτόκιο ίσο προς το ισχύον κατ' αυτό το χρονικό διάστημα επιτόκιο διευκολύνσεως οριακού δανεισμού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, προσαυξημένου κατά τρεις ποσοστιαίες μονάδες.

4. *Απορρίπτει* την αίτηση δίκαιης ικανοποίησης για τα περαιτέρω.

Συντάχτηκε στα γαλλικά, στην συνέχεια κοινοποιήθηκε εγγράφως στις 28 Οκτωβρίου 2010, σύμφωνα με το άρθρο 77 §§ 2 και 3 του Κανονισμού.

Søren Nielsen
Γραμματέας

Nina Vajic
Πρόεδρος

Στην παρούσα απόφαση συνάπτεται, σύμφωνα με τα άρθρα 45 §2 της Σύμβασης και 74 §2 του Κανονισμού, η συγκλίνουσα άποψη της Δικαστού

ΣΥΓΚΛΙΝΟΥΣΑ ΑΠΟΨΗ ΤΗΣ ΔΙΚΑΣΤΟΥ ΒΑΛΙΣ

Μπορώ να συμφωνώ με την πλειοψηφία και να λέω ότι στην υπό κρίση υπόθεση, υπήρξε παραβίαση στο πρόσωπο της προσφεύγουσας όσον αφορά τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται από τα άρθρα 8 και 14 της Σύμβασης. Θεωρώ ωστόσο, ότι δεν είναι της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου να ερμηνεύσει τη Σύμβαση της Γενεύης σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων, ιδίως του άρθρου 23 της Σύμβασης, όπως το κάνει το Δικαστήριο στην παράγραφο 40 της απόφασης.

Στην προκειμένη περίπτωση, το Δικαστήριο συμπεραίνει ότι η Ελλάδα υποχρεούταν να χορηγήσει στην προσφεύγουσα (πολιτική πρόσφυγα που διαμένει κανονικά στην Ελλάδα) τις ίδιες κοινωνικές παροχές με αυτές που λαμβάνουν οι Έλληνες υπήκοοι.

Όσον αφορά το αν θα συμβαίνει το ίδιο με τα Κράτη που δεν είναι μέλη της Ευρωπαϊκής Σύμβασης, δηλαδή αν η υποχρέωση αυτή προκύπτει απευθείας από την υποχρέωση που επιβάλλει η Σύμβαση της Γενεύης με το άρθρο 23, να χορηγείται στους πρόσφυγες «η ίδια μεταχείριση σε θέματα δημόσιας πρόνοιας και συνδρομής με αυτή των υπηκόων τους» (παράγραφος 18), πρόκειται για ένα άλλο ζήτημα, πιο γενικό, για το οποίο κατά την γνώμη μου, δεν ήταν απαραίτητο να αποφανθεί το Δικαστήριο στην προκειμένη περίπτωση, και για το οποίο το Δικαστήριο δεν ήταν αρμόδιο για να απαντήσει.