



ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ

«Αναδιοργάνωση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις»

Ι. ΓΕΝΙΚΑ

Με τις προτεινόμενες διατάξεις του προς ψήφιση νομοσχεδίου ρυθμίζονται θέματα που αφορούν γενικότερα τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο. Διευρύνονται επίσης οι σκοποί της λειτουργίας των Περιφερειακών Συστημάτων Υγείας (Πε.Σ.Υ.), που παρέχουν εφεξής και υπηρεσίες πρόνοιας. Ακόμη, με το υπό εξέταση σχέδιο νόμου ρυθμίζονται θέματα παροχής μέριμνας σε άτομα με ειδικές ανάγκες από κρατικούς και μη κρατικούς φορείς (άρθρα 10 επ.).

Η προστασία και η ειδική φροντίδα για τις ομάδες αυτές πληθυσμού αποτελεί συνταγματική υποχρέωση της Πολιτείας. Πράγματι, το άρθρο 21 Συντ. αναφέρει στις μεν παραγράφους 2 και 3 ότι «...όσοι πάσχουν από ανίατη σωματική ή πνευματική νόσο έχουν δικαίωμα ειδικής φροντίδας από το Κράτος» και «Το Κράτος παίρνει ειδικά μέτρα για την προστασία (...) της αναπηρίας...», στη δε παράγραφο 6 ότι «Τα άτομα με αναπηρίες έχουν δικαίωμα να απολαμβάνουν μέτρων που εξασφαλίζουν την αυτονομία, την επαγγελματική τους ένταξη και τη συμμετοχή τους στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας». Με τις διατάξεις αυτές έχει ιδρυθεί ένα κοινωνικό δικαίωμα προστασίας των ατόμων αυτών, με αντίστοιχη υποχρέωση του Κράτους. Το δικαίωμα αυτό δεν συνεπάγεται αγωγή αξίωση έναντι του Κράτους, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι στερείται άλλων νομικών συνεπειών.

II. ΕΠΙ ΤΩΝ ΕΠΙ ΜΕΡΟΥΣ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ

1. Σχετικά με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις των άρθρων 1, 5, 8, 9 του νομοσχεδίου, που αναφέρονται στην μετάταξη και μεταφορά προσωπικού των καταργούμενων ή συγχωνευόμενων ή μεταφερόμενων υπηρεσιών, σημειώνονται τα εξής. Κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 103 παρ. 2 και 4 Σ., όπως ερμηνεύονται από την νομολογία ιδίως του ΣτΕ, σκοπός του συντακτικού νομοθέτη είναι η διασφάλιση της υπηρεσιακής θέσεως και σταδιοδρομίας των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων, των υπαλλήλων των νπδδ και των ΟΤΑ με την υπαγωγή τους σε ιδιαίτερο καθεστώς υπηρεσιακής κατάστασης και με την παροχή μείζονος προστασίας σε αυτούς για τις περιπτώσεις μεταθέσεως, υποβιβασμού και παύσεως «.....το μεν δια της θεσπίσεως υποχρεώσεως, όπως αι μεταβολαί αύται ενεργούνται μόνον κατόπιν σχετικής κρίσεως των προβλεπομένων υπό του νόμου και παγίως συγκροτούμενων συμβουλίων, αποτελουμένων κατά τα δύο τρίτα αυτών τουλάχιστον εκ μονίμων δημοσίων υπαλλήλων, το δε δια της προβλέψεως προσφυγής κατά των περί υποβιβασμού ή απολύσεως αποφάσεων των εν λόγω συμβουλίων ενώπιον του ΣτΕ» (ΣτΕ 2561/1982, 3458/1982, 2649/1987, 2561/1982, 1488/1984, 2901-2/1984, 4665/1984, 1715-61, 1770-80, 1807-11/1983 Ολομ., 4711/1986, 4124/1986).

Το μετατασσόμενο προσωπικό, το οποίο αναφέρεται στις εν λόγω διατάξεις και υπηρετεί στις καταργούμενες υπηρεσίες, αποτελείται από τακτικούς υπαλλήλους και υπαλλήλους που έχουν προσληφθεί με σχέση ιδιωτικού δικαίου σε οργανικές θέσεις. Οι εν λόγω υπάλληλοι βρίσκονται σε νομική κατάσταση όμοια με εκείνη των τακτικών δημοσίων υπαλλήλων με τη διαφορά, βεβαίως, του νομικού δεσμού που συνδέει τον υπάλληλο με το νομικό πρόσωπο του φορέα από τον οποίο μετατάσσεται.

Η μετάταξη συνίσταται στην απόλυση του υπαλλήλου από την οργανική θέση που κατέχει και στον διορισμό του σε άλλη οργανική θέση (ΣτΕ 1396/1965, Ε. Σπηλιωτόπουλου – Χ. Χρυσανθάκη, Βασικοί θεσμοί δημοσιούπαλληλικού δικαίου, 4η έκδ., 1995 σ. 93 επ.), είτε από μία σε άλλη ειδικότερη κατηγορία της ίδιας γενικής κατηγορίας, είτε από κατώτερη σε ανώτερη κατηγορία του ίδιου ή και άλλου Υπουργείου ή νπδδ (βλ. και άρθρα 69 έως 74 του Υπαλληλικού Κώδικα).

2. Με τις ανωτέρω διατάξεις του υπό ψήφιση Νοχ, μετατάσσονται υπάλληλοι από αποκεντρωμένες μονάδες κοινωνικής φροντίδας των Πε.Σ.Υ. σε κενές θέσεις της ίδιας κατηγορίας, κλάδου και ειδικότητας σε Πε.Σ.Υ. άλλης περιφέρειας ή του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας ή νπδδ εποπτευόμενου από το εν λόγω Υπουργείο. Τηρούνται έτσι οι προϋποθέσεις του άρθρου 103 παρ. 4 Συντ. προκειμένου για τους μονίμους υπαλλήλους, δεδομένου ότι στην περίπτωση αυτήν με την μετάταξη ναι μεν διακόπτεται η υπαλληλική

σχέση η οποία τους συνδέει με την οικεία υπηρεσία, αλλά ιδρύεται νέα σχέση δημοσίου δικαίου (πρβλ. ΣτΕ 1471/1988). Ανάλογη είναι και η ρύθμιση για τους υπαλλήλους με σχέση ιδιωτικού δικαίου, οι οποίοι εντάσσονται σε αντίστοιχες κενές οργανικές θέσεις. Θα πρέπει να σημειωθεί, πάντως, ότι ο χρησιμοποιούμενος όρος «μετάταξη» δεν αντιστοιχεί στη συνήθη τουλάχιστον έννοια του Υπαλληλικού Κώδικα, όπως αυτή ερμηνεύεται και από τη νομολογία. Προφανώς, όπως προαναφέρθηκε, νοείται ίδρυση νέας συμβατικής σχέσεως δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου με τον προτεινόμενο σε κάθε περίπτωση φορέα.

Η μετάταξη μπορεί να γίνει, σύμφωνα με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις του νομοσχεδίου, είτε εντός του ιδίου νομικού προσώπου (Κράτος ή νπδδ) είτε σε κλάδους άλλων νπδδ, αλλά πάντως σε κενή ομοιόβαθμη θέση ή σε θέση ανώτερου βαθμού του ίδιου ή και άλλου κλάδου. Είναι προφανές ότι μετάταξη υπαλλήλου σε κενή θέση κατώτερου βαθμού συνιστά έμμεσα υποβιβασμό του, ο οποίος θα πρέπει να επιβάλλεται, σύμφωνα με τις ισχύουσες συνταγματικές διατάξεις, μετά από αιτιολογημένη απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου (άρθρο 260 Υ.Κ., ΣτΕ 1014/1980).

Επίσης, θα πρέπει να σημειωθεί ότι, εφόσον η μετάταξη δεν διακόπτει την υπαλληλική σχέση, η συνολική προϋπηρεσία του υπαλλήλου στην προηγούμενη θέση υπολογίζεται για την υπηρεσιακή του κατάσταση, όπως για τη χορήγηση επιδομάτων σχετικά με τον χρόνο προϋπηρεσίας, την αρχαιότητα κ.λπ. (ΣτΕ 1503/1964, Ε. Σπηλιωτόπουλου, ό.π., σ. 101 επ.), και για τούτο λαμβάνεται ρητά πρόνοια στις προτεινόμενες ανωτέρω διατάξεις του προς ψήφιση Νσχ. Ωστόσο, θα ήταν ίσως σκόπιμο να ρυθμίζεται με τις ίδιες διατάξεις και το ειδικότερο ζήτημα του ασφαλιστικού και συνταξιοδοτικού καθεστώτος των μετατασσόμενων υπαλλήλων, και συγκεκριμένα τα ταμεία κύριας και επικουρικής ασφάλισης και προνοίας, στα οποία αυτοί θα υπάγονται εφεξής.

Η «αυτοδίκαιη» μεταφορά των υπαλλήλων που υπηρετούν στις καταργούμενες υπηρεσίες του άρθρου 8 Νσχ σε υπηρεσίες των ΟΤΑ, ακόμη και χωρίς αίτηση του υπαλλήλου, όπως αυτό συνάγεται από την διάταξη της παρ. 3 του ίδιου άρθρου, θα μπορούσε να δημιουργήσει προβληματισμό, δεδομένου ότι έτσι μεταβάλλεται ακουσίως, χωρίς την βούληση του υπαλλήλου, ο φορέας απασχόλησής του. Σε κάθε περίπτωση, θα μπορούσε να προβλεφθεί ότι, σε περίπτωση που οι εν λόγω υπάλληλοι δεν υποβάλλουν τη σχετική αίτηση, παραιτούνται από το δικαίωμά τους να μεταταχθούν σύμφωνα με τις διατάξεις του Νσχ, και θεωρείται ότι έχουν απολυθεί από τις καταργούμενες υπηρεσίες. Σημειωτέον, πάντως, ότι, σύμφωνα με νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, μετατάξεις είναι δυνατές και χωρίς αίτηση των υπαλλήλων, ύστερα από σύμφωνη γνώμη των αρμόδιων υπηρεσιακών συμβουλίων, με σκοπό τη χρησιμοποίηση των υπαλλήλων, οι οποίοι δεν είναι απόλυτα

αναγκαίοι στις υπηρεσίες που υπηρετούν, σε παραγωγική εργασία σε (άλλες) υπηρεσίες. Ωστόσο οι σχετικές πράξεις «... θα πρέπει να αιτιολογούνται ειδικώς είτε στο σώμα της πράξεως είτε από άλλα στοιχεία στα οποία παραπέμπουν ή επικαλούνται, ώστε να προκύπτουν οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επέβαλαν την πλήρωση ορισμένης θέσεως με μετáταξη» (ΣτΕ 1111/1985).

3. Στις παραγράφους 5 επ. του άρθρου 1 ΣχΝ προβλέπεται νομοθετική εξουσιοδότηση προς τους αρμόδιους Υπουργούς για την έκδοση υπουργικών αποφάσεων, με τις οποίες θα ρυθμίζονται μία σειρά θεμάτων που αφορούν τους όρους λειτουργίας μονάδων παροχής υπηρεσιών πρόνοιας. Ορισμένα όμως από τα θέματα αυτά έχουν ιδιαίτερη σημασία, διότι εξειδικεύουν τομείς εφαρμογής των προβλέψεων του νομοσχεδίου, και ενδεχομένως δύσκολα θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν ως ζητήματα δευτερεύοντα ή τεχνικά ή λεπτομερειακά (π.χ. τροποποίηση των οργανισμών λειτουργίας των μονάδων κοινωνικής φροντίδας των Πε.Σ.Υ. ως προς την διάρθρωση των υπηρεσιακών μονάδων, κατανομή προσωπικού σε αυτές με δυνατότητα υπαγωγής ορισμένων περιοχών ενός Πε.Σ.Υ. σε άλλο). Τέτοια εξουσιοδότηση θα ήταν ίσως προτιμότερο να παρέχεται προς έκδοση προεδρικού διατάγματος κατά το άρθρο 43 Συντ., το οποίο προβλέπει εξουσιοδότηση σε άλλα όργανα της Διοίκησης, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας, μόνον για δευτερεύοντα ή τεχνικά ή λεπτομερειακά θέματα.

Αθήνα, 13 Ιανουαρίου 2003

Η εισηγήτρια επιστημονική συνεργάτις
Αλεξάνδρα Καρέτσου

Ο προϊστάμενος του Τμήματος
Στέλιος Ν. Κουσουλής
Επικ. Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Ο προϊστάμενος της Διεύθυνσης
Αντώνης Μ. Παντελής
Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Για το Επιστημονικό Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος
Καθηγητής Κώστας Μαυριάς