



Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ  
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

### ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

**«Ρύθμιση όρων απασχόλησης των νοσοκομειακών ιατρών του ΕΣΥ, σύμφωνα με το π.δ. 76/2005 και άλλες διατάξεις»**

#### **I. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις**

Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νοσχ ρυθμίζει ζητήματα που αφορούν τους νοσοκομειακούς ιατρούς. Στο Κεφάλαιο Α' (άρθρα 1-8) προβλέπονται ρυθμίσεις σχετικώς με τους όρους απασχόλησης των νοσοκομειακών ιατρών και στο Κεφάλαιο Β' (άρθρο 9) προβλέπεται διαδικασία για την πρόσληψη νοσηλευτικού προσωπικού στα νοσοκομεία και τις λοιπές νοσηλευτικές μονάδες του Εθνικού Συστήματος Υγείας (εφεξής ΕΣΥ).

Η οδηγία 2000/34/ΕΚ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Ιουνίου 2000 «για την τροποποίηση της οδηγίας 93/104/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικώς με ορισμένα στοιχεία της οργάνωσης του χρόνου εργασίας, ώστε να καλυφθούν οι τομείς και οι δραστηριότητες που εξαιρούνται από την εν λόγω οδηγία» (ΕΕ L 195 της 1.8.2000, σ. 41-45)] ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με το π.δ. 76/2005 (ΦΕΚ Α' 117) «Τροποποίηση του π.δ. 88/1999 "Ελάχιστες προδιαγραφές για την οργάνωση του χρόνου εργασίας σε συμμόρφωση με την οδηγία 93/104/ΕΚ" (ΦΕΚ 94 Α') σε συμμόρφωση με την οδηγία 2000/34/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου».

Οι διατάξεις των άρθρων του Κεφαλαίου Α' αποτελούν εφαρμογή της δυνατότητας παρέκκλισης που παρέχει η οδηγία 2000/34/ΕΚ (άρθρο 17) από τα ανώτατα επιτρεπτά όρια εργασίας που αυτή προβλέπει (άρθρα 3-8 και 16).

Με τη διάταξη του έκτου άρθρου του ν. 3527/2007 (ΦΕΚ Α' 25) «Κύρωση συμβάσεων υπέρ νομικών προσώπων εποπτευόμενων από το Υπουργείο

## 2

Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λοιπές διατάξεις» και του ενδέκατου άρθρου του ν. 3654/2008 (ΦΕΚ Α' 57) «Κύρωση των Συμβάσεων Παραχώρησης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και των Οργανισμών Λιμένος Πειραιώς (Ο.Λ.Π. Α.Ε.) και Θεσσαλονίκης (Ο.Λ.Θ. Α.Ε.), ρυθμίσεις για το προσωπικό της Ο.Λ.Π. Α.Ε. και της Ο.Λ.Θ. Α.Ε. και άλλες διατάξεις» είχε ανασταλεί η ισχύς των διατάξεων του άρθρου 6 του π.δ. 88/1999 και του άρθρου 5 του π.δ. 76/2005 σχετικώς με τα ανώτατα επιτρεπτά όρια εργασίας για τους ειδικευμένους ιατρούς, τους ειδικευόμενους ιατρούς και το προσωπικό των νοσηλευτικών και παρόμοιων ιδρυμάτων, διαδοχικώς έως την 31η Δεκεμβρίου 2008.

Η οδηγία 2000/34/EK τροποποίησε τη Βασική Οδηγία 93/104/EK του Συμβουλίου της 23ης Νοεμβρίου 1993 «περί ορισμένων πλευρών της διευθέτησης του χρόνου εργασίας» (ΕΕ L 307 της 13.12.1993, σ. 18-24), η οποία αφορούσε όλους τους τομείς δραστηριότητας εκτός από τις μεταφορές, τις θαλάσσιες δραστηριότητες και τις δραστηριότητες των ειδικευόμενων ιατρών. Με την τροποποίηση εισήχθησαν ρυθμίσεις για τους εργαζομένους που ανήκουν στις ανωτέρω τρεις κατηγορίες, σχετικώς με τις περιόδους ανάπαυσης, τα διαλείμματα, τα ωράρια εργασίας, τις άδειες μετ' αποδοχών και τη νυχτερινή εργασία.

Οι οδηγίες 93/104/EK και 2000/34/EK κωδικοποιήθηκαν και αντικαταστάθηκαν από την οδηγία 2003/88/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4ης Νοεμβρίου 2003, σχετικώς με ορισμένες όψεις της οργάνωσης του χρόνου εργασίας (ΕΕ L 299 της 18.11.2003, σ. 9-19). Η νέα (βασική) οδηγία ορίζει τις γενικές ελάχιστες απαιτήσεις ασφάλειας και υγείας για την οργάνωση του χρόνου εργασίας. Προβλέπει, επίσης, ρυθμίσεις για όλους τους εργαζομένους σχετικώς με τις περιόδους ημερήσιας ανάπαυσης, τα διαλείμματα, την εβδομαδιαία ανάπαυση, την ετήσια άδεια, καθώς και ορισμένες πτυχές της νυχτερινής εργασίας και της εργασίας κατά βάρδιες.

Συμφώνως προς τις διατάξεις της νέας βασικής οδηγίας 2003/88/EK, ο χρόνος εργασίας αντιστοιχεί στην περίοδο κατά την οποία ο εργαζόμενος ευρίσκεται στην εργασία, στη διάθεση του εργοδότη, και ασκεί τη δραστηριότητα ή τα καθήκοντά του συμφώνως προς τις σχετικές διατάξεις των εθνικών νομοθεσιών ή/και την εθνική πρακτική (άρθρο 2 παρ. 1). Στην οδηγία προβλέπεται, επίσης, ότι τα κράτη μέλη θεσπίζουν τα αναγκαία μέτρα, ώστε κάθε εργαζόμενος να επωφελείται από: α) ελάχιστη περίοδο ημερήσιας ανάπαυσης ένδεκα διαδοχικών ωρών ανά εικοσιτετράωρο (άρθρο 3), β) διάλειμμα για ημερήσια εργασία άνω των έξι ωρών (άρθρο 4), γ) ελάχιστη περί-

οδο εικοσιτετράωρης ανάπαυσης, κατά μέσον όρο, χωρίς διακοπή, έπειτα από κάθε περίοδο επτά ημερών, η οποία προστίθεται στις ένδεκα ώρες ημερήσιας ανάπαυσης (άρθρο 5 παρ. 1), δ) μέγιστη εβδομαδιαία διάρκεια εργασίας σαράντα οκτώ ωρών συμπεριλαμβανομένων των υπερωριών (άρθρο 6 στ. β), ε) ετήσια άδεια τουλάχιστον τεσσάρων εβδομάδων μετ' αποδοχών (άρθρο 7 παρ. 1).

Επιπροσθέτως, εφαρμόζονται ειδικές διατάξεις σε ορισμένους τομείς εργασίας. Μεταξύ άλλων, ορίζεται, για τους ειδικευόμενους ιατρούς, μεταβατική περίοδος πέντε ετών από την 1η Αυγούστου 2004. Κατά την πρώτη τριετία της εν λόγω περιόδου η διάρκεια της εβδομαδιαίας εργασίας δεν μπορεί να υπερβαίνει, κατά μέσον όρο, τις πενήντα οκτώ ώρες. Στη συνέχεια, κατά τη διετία που ακολουθεί, το εν λόγω όριο δεν μπορεί να υπερβαίνει, κατά μέσον όρο, τις πενήντα έξι ώρες. Μπορεί, εξ άλλου, να προβλεφθεί έκτο μεταβατικό έτος σε ορισμένα κράτη μέλη. Σε αυτή την περίπτωση, η διάρκεια της εργασίας δεν μπορεί να υπερβαίνει, κατά μέσον όρο, τις πενήντα δύο ώρες την εβδομάδα. Κατά τη λήξη της εν λόγω μεταβατικής περιόδου το όριο θα ανέρχεται σε σαράντα οκτώ ώρες την εβδομάδα (άρθρο 17 παρ. 5).

Παρεκκλίσεις από τις προαναφερθείσες αρχές είναι δυνατές μέσω συλλογικών συμβάσεων εργασίας (άρθρο 18) ή σε συμφωνία με τους κοινωνικούς εταίρους για τις δραστηριότητες, μεταξύ άλλων, που χαρακτηρίζονται από την ανάγκη να εξασφαλισθεί η συνέχεια της υπηρεσίας, όπως ιδίως οι υπηρεσίες που παρέχονται από νοσοκομεία ή οι υπηρεσίες τύπου και πληροφοριών (άρθρο 17).

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε ήδη από τον Σεπτέμβριο του 2004 πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/88/ΕΚ σχετικά με ορισμένα στοιχεία της οργάνωσης του χρόνου εργασίας [COM(2004) 607 τελικό (δεν έχει δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα)]. Η Επιτροπή, προτείνει, μεταξύ άλλων: α) να αποτελέσουν αντικείμενο των συλλογικών συμβάσεων εργασίας οι συμφωνίες εθελούσιας επιλογής εξαίρεσης (opt-out) από τη μέγιστη εβδομαδιαία διάρκεια εργασίας των σαράντα οκτώ ωρών, και να μην αρκεί μόνο η συναίνεση του εργαζομένου, β) να εισαχθούν δύο νέοι ορισμοί: ο «χρόνος εφημερίας», δηλαδή η περίοδος κατά την οποία ο εργαζόμενος υποχρεούται να είναι διαθέσιμος στο χώρο εργασίας του και η οποία θεωρείται χρόνος εργασίας, και η «ανενεργή περίοδος του χρόνου εφημερίας», η οποία δεν θεωρείται χρόνος εργασίας, εκτός εάν η εθνική νομοθεσία προβλέπει το αντίθετο και, τέλος, γ) να διατηρηθεί η περίοδος ανα-

φοράς των τεσσάρων μηνών για τον υπολογισμό του μέσου όρου της εβδομαδιαίας εργασίας. Η περίοδος αυτή μπορεί να παραταθεί για ορισμένο χρονικό διάστημα από τα κράτη μέλη, υπό την προϋπόθεση της διαβούλευσης με τους ενδιαφερόμενους κοινωνικούς εταίρους και της ενθάρρυνσης του κοινωνικού διαλόγου.

## **II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του Νοχ**

### **1. Επί του άρθρου 3**

Με τις προτεινόμενες διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 3 ορίζεται, αφενός, ότι οι αποζημιώσεις για τις εφημερίες των ειδικευμένων και ειδικευόμενων ιατρών «φορολογούνται αυτοτελώς με ειδικό φορολογικό συντελεστή 20%» και, αφετέρου, ότι το 50% του επιδόματος εφημερίας των διευθυντών ιατρών της Α΄ Ζώνης «φορολογείται με ειδικό φορολογικό συντελεστή 20%».

Καταρχάς, παρατηρείται ότι, για λόγους συστηματικότητας, οι διατάξεις αυτές θα μπορούσαν να ενταχθούν στον Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (ο οποίος κυρώθηκε με τον ν. 2238/1994 ΦΕΚ 151 Α΄), συγκεκριμένως δε στο άρθρο 14, με το οποίο ρυθμίζονται ζητήματα αυτοτελούς φορολόγησης εισοδημάτων από μισθωτές υπηρεσίες.

Περαιτέρω, προς αποφυγή ερμηνευτικών αμφισβητήσεων ως προς το εάν με την παρακράτηση του φόρου αυτού θα εξαντλείται και η φορολογική υποχρέωση των δικαιούχων, θα ήταν ίσως σκόπιμο να διευκρινισθεί αυτό ρητώς (βλ., συναφώς, τη σχετική διατύπωση των παραγράφων 2, 4, 5, 6, 7 και 8 του άρθρου 14 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος).

### **2. Επί του άρθρου 4**

α) Η εξουσιοδοτική διάταξη του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 4 ορίζει ότι «Ο χρόνος και οι όροι εφαρμογής του παρόντος άρθρου θα καθορισθούν με αποφάσεις του Υπουργού Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, που θα εκδοθούν εντός έτους από την ψήφιση του παρόντος νόμου και κατόπιν εισήγησης ειδικής διακομματικής επιτροπής, που θα οριστεί με απόφαση του Υπουργού Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης».

Σημειώνεται ότι η νομοθετική εξουσιοδότηση πρέπει να είναι α) ειδική (ΣτΕ 1466/1995, ΤοΣ 1996, σελ. 275), με κύριο κριτήριο το συγκεκριμένο του καθορισμού των θεμάτων που περιλαμβάνει (ΣτΕ 2309/1992, Αρμ 1992, σελ. 847), ενώ η ευρύτητα της εξουσιοδότησης, δηλαδή ο μεγάλος αριθμός των θεμάτων, δεν επηρεάζει το κύρος της εξουσιοδοτικής διάταξης, εφόσον τα θέματα είναι επαρκώς καθορισμένα (πάγια νομολογία, ενδεικτικώς βλ. ΣτΕ

1466/1995, contra η μειοψηφία στην απόφαση αυτήν και στην ΣΤΕ επταμ. 2357/1994, ΔιοικΔίκη 1995, σελ. 582), και β) ορισμένη, υπό την προϋπόθεση ότι υπάρχουν επαρκή κριτήρια (ΣΤΕ 2309/1992), γενικές αρχές και κατευθύνσεις, που καθορίζουν σε βασικά σημεία το πλαίσιο της ρύθμισης των θεμάτων που αφορά η εξουσιοδότηση (βλ., ενδεικτικώς, Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 12η έκδοση, Ανατύπωση 2007, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 68 επ.).

Εν όψει των ανωτέρω παρατηρείται, αφενός μεν ότι η νομοθετική εξουσιοδότηση του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 4 φαίνεται να είναι γενική ως προς την ορολογία «όροι εφαρμογής του παρόντος άρθρου», αφετέρου ότι πρέπει να διευκρινισθεί εάν οι όροι αυτοί αφορούν ή όχι σε ειδικότερα ζητήματα με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό, ώστε να μπορεί να τύχει εφαρμογής η διαδικασία του άρθρου 43 παρ. 2 δεύτερο εδάφιο του Συντάγματος, όπως προβλέπεται στο άρθρο αυτό του Νσχ, ή πρόκειται για θέματα που απαιτούν την έκδοση κανονιστικού διατάγματος, οπότε τυγχάνει εφαρμογής το πρώτο εδάφιο της ως άνω συνταγματικής διάταξης.

Σημειώνεται επίσης ότι ο «χρόνος εφαρμογής» (έναρξη ισχύος) του άρθρου 4 στο σύνολό του «με αποφάσεις του Υπουργού Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης» δεν φαίνεται να προκύπτει ότι θα συμπίπτει οπωσδήποτε με τον χρόνο έναρξης ισχύος άλλων διατάξεων του ίδιου άρθρου, καθόσον σε ορισμένες διατάξεις προβλέπεται ρητή ημερομηνία έναρξης ισχύος [επί παραδείγματι, στο δεύτερο και το τρίτο εδάφιο του άρθρου 4 και στο πέμπτο εδάφιο της περίπτ. ΣΤ)] ή προθεσμία για την εφαρμογή τους [επί παραδείγματι, στο τέταρτο εδάφιο της περίπτ. ΣΤ) και στις περίπτ. Ι) και ΙΑ)], και σε άλλες προβλέπεται ως χρόνος έναρξης ισχύος τους ο χρόνος έναρξης ισχύος του νόμου [επί παραδείγματι, στην περίπτ. Γ) και στο τρίτο εδάφιο της περίπτ. ΣΤ)].

β) Στην περίπτ. Α) του άρθρου 4, αντί της διατύπωσης «Κάθε ειδικευόμενος ιατρός του ΕΣΥ εξελίσσεται μέχρι το βαθμό του Διευθυντή [...]», ορθότερη θα ήταν η διατύπωση «Κάθε ειδικευόμενος ιατρός του ΕΣΥ δύναται να εξελιχθεί μέχρι το βαθμό του Διευθυντή [...]», καθόσον προαπαιτούμενο της εξέλιξης είναι σχετική κρίση.

γ) Το τελευταίο εδάφιο της περίπτ. Γ) του άρθρου 4 παραπέμπει εκ παραδρομής στην περίπτ. Ι) αντί της ορθής περίπτ. Θ) του άρθρου αυτού.

### 3. Επί του άρθρου 9

Συμφώνως προς τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 9 του Νσχ «Τα νοσοκομεία και λοιπές νοσηλευτικές μονάδες του ΕΣΥ επιτρέπεται, κατ' εξαίρε-

ση των ισχυουσών διατάξεων, να προσλαμβάνουν το νοσηλευτικό προσωπικό, κατόπιν προκήρυξης. Το περιεχόμενο της προκήρυξης και τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα των υποψηφίων για πρόσληψη καθορίζονται σύμφωνα με τα κριτήρια του ν. 2190/1994 (ΦΕΚ 28 Α'), όπως εκάστοτε ισχύει και εγκρίνονται από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)». Περαιτέρω, η παρ. 2 ορίζει, στα δύο πρώτα εδάφια, ότι «Η διεξαγωγή του διαγωνισμού για την πρόσληψη προσωπικού με την εξαιρετική αυτή διαδικασία γίνεται σε επίπεδο Υγειονομικής Περιφέρειας. Ο συντονισμός και η εποπτεία των διαγωνιστικών διαδικασιών ασκούνται από τη Διοίκηση της οικείας Υγειονομικής Περιφέρειας». Η παρ. 5 του ίδιου άρθρου προβλέπει, εξ άλλου, ότι «Η διαδικασία πρόσληψης των προηγούμενων παραγράφων ισχύει, κατ' εξαίρεση, για μία τριετία από τη δημοσίευση του παρόντος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Με την εξαιρετική διαδικασία θα προσληφθούν πέντε χιλιάδες πεντακόσιοι (5.500) νοσηλευτές. Η διαδικασία αυτή εφαρμόζεται συμπληρωματικώς προς την εκκρεμή διαδικασία πρόσληψης μέσω ΑΣΕΠ και μέχρι να πληρωθούν οι κενές οργανικές θέσεις της νοσηλευτικής μονάδας που προκηρύσσει τον διαγωνισμό».

Ενόψει των ανωτέρω, σημειώνεται η Γνωμοδότηση 96/2008 της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας της 30ης Μαΐου 2008, η οποία εκδόθηκε κατόπιν παραπομπής από το Ε' Τμήματος με το υπ' αριθ. 50/2008 πρακτικό του για την επεξεργασία του σχεδίου προεδρικού διατάγματος κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 120 παρ. 1 του ν. 3566/2007 (ΦΕΚ 117 Α') «Οργάνισμός του Υπουργείου Εξωτερικών».

Η Γνωμοδότηση αναφέρει στο σημείο 4 ότι «Κατά την έννοια των διατάξεων της παραγράφου 7 του άρθρου 103 του Συντάγματος, ο έλεγχος που ασκεί η ανεξάρτητη αρχή, σε περίπτωση διαγωνισμού, ο οποίος διενεργείται από την ίδια την ενδιαφερόμενη για την πρόσληψη υπαλλήλων δημόσια υπηρεσία, αρκεί να είναι έλεγχος νομιμότητας της διαδικασίας του διαγωνισμού και να περιλαμβάνει τον έλεγχο της προκηρύξεως και του πίνακα επιτυχόντων, μέσω του οποίου, ενόψει της φύσεως του διαγωνισμού ως σύνθετης διοικητικής ενέργειας, ελέγχεται η νομιμότητα και των ενδιάμεσων σταδίων τούτου». Στο σημείο 6 της Γνωμοδότησης ορίζεται, εξ άλλου, ότι «Περαιτέρω, προκειμένου να εξασφαλισθεί η αποτελεσματική, εκ μέρους του ΑΣΕΠ, άσκηση του ελέγχου νομιμότητας της διαδικασίας του διαγωνισμού [...] πρέπει να θεσπιστεί διαδικασία για την άσκηση του ελέγχου αυτού από το ΑΣΕΠ, είτε αυτεπαγγέλτως, είτε κατόπιν ενστάσεως εκ μέρους των εχόντων έννομο συμφέρον, ανάλογη με τη διαδικασία που προβλέπεται από το άρθρο 17 του ν. 2190/1994 για τους διαγωνισμούς που διενεργούνται με μέριμνα του ίδιου του ΑΣΕΠ».

Βάσει των ανωτέρω χρήσιμο θα ήταν, ενδεχομένως, να συμπληρωθεί η διάταξη του άρθρου 9 του Νοχ με παραπομπή στις σχετικές διατάξεις του ν. 2190/1994.

Αθήνα, 17.2.2009

Οι εισηγητές  
Μαριάνθη Καλυβιώτου  
Δημήτρης Κανελλόπουλος  
Ελένη Κανελλοπούλου  
Γεώργιος Φωτόπουλος  
Ειδικοί επιστημονικοί συνεργάτες

Ο προϊστάμενος του Β΄ Τμήματος  
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας  
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος  
Επ. Καθηγητής του Πανεπιστημίου  
Θεσσαλίας

Ο προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης  
Επιστημονικών Μελετών  
Αστέρης Πλιάκος  
Αν. Καθηγητής του Οικονομικού  
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου  
Κώστας Μαυριάς  
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών