



ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ

«Οργάνωση και εκσυγχρονισμός των Υπηρεσιών Δημόσιας Υγείας και άλλες διατάξεις»

I. Γενικά

Η μέριμνα του Κράτους να λαμβάνει μέτρα για την προστασία της υγείας των πολιτών περιλήφθηκε ως κοινωνικό δικαίωμα από τον συντακτικό νομοθέτη στο άρθρο 21 παρ. 3 του Συντάγματος, το οποίο ορίζει ότι: «Το Κράτος μεριμνά για την υγεία των πολιτών...». Το δικαίωμα αυτό συνίσταται στην παροχή υπηρεσιών υγείας στους πολίτες, οι οποίοι βάσει αυτού μπορούν να ζητήσουν από το Κράτος ορισμένες τουλάχιστον παροχές που προάγουν, διατηρούν ή αποκαθιστούν την υγεία (βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο – Ατομικά Δικαιώματα, Α΄, 1991, σ. 204 επ., του ιδίου, Δημόσιο Συμφέρον και Σύνταγμα, ΤοΣ 1986, 425 επ., Κ. Κρεμαλή, Το δικαίωμα για προστασία της υγείας, 1987, σ. 49 επ., Κ. Κρεμαλή – Ε. Σκυλλάκου, Δίκαιο της Υγείας, Συλλογή κανόνων και νομολογίας του δικαίου της Υγείας, 2003, *passim*).

Επειδή, κατ' αρχήν, τα κοινωνικά δικαιώματα δεν θεμελιώνουν αγωγή για την απόλαυσή τους, εναπόκειται στον (κοινό) νομοθέτη να φροντίσει για την εξειδίκευση της σχετικής συνταγματικής διατάξεως με τη λήψη των απαιτούμενων μέτρων, ώστε να υλοποιείται η προστασία που αποτελεί το αντικείμενο του κοινωνικού δικαιώματος (βλ. αντί άλλων Αρ. Μάνεση, Συνταγματικά δικαιώματα α΄, Ατομικές ελευθερίες, δ΄ έκδοση, 1982, σ. 22 επ.).

Το Συμβούλιο της Επικρατείας στη νομολογία του σχετικά με τις ρυθμίσεις του ν. 1397/1983 περί Εθνικού Συστήματος Υγείας, δέχθηκε ότι «... (η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 21 Σ.)... ιδρύει ευθεία εκ του Συντάγματος

υποχρέωση του Κράτους για τη λήψη θετικών μέτρων προς προστασίαν της υγείας των πολιτών, στους οποίους δίνει δικαίωμα να απαιτήσουν από την Πολιτεία την πραγμάτωση της αντίστοιχης υποχρεώσεώς της...» (ΣΤΕ 400/1986 Ολομ., ΤοΣ 1986, σελ. 433 επ., ΣΤΕ 549/1987 ΤοΣ 1987, σ. 501 επ., Π.Δ. Δαγτόγλου, ΤοΣ 1986, σ. 425 επ., πρβλ. επίσης ΣΤΕ 3348/1983 ΤοΣ 1984, σ. 393 επ.). Πάντως, δεν καθίσταται σαφές στις παραπάνω αποφάσεις ποιο είναι το ακριβές νομικό περιεχόμενο αυτής της αξίωσης και πως θα μπορούσε να εξαναγκασθεί το Κράτος να πραγματώσει την αντίστοιχη υποχρέωσή του (βλ. σχόλια Θ. Α. Αραβάνη, ΤοΣ 1986, σ. 485 επ.). Ωστόσο, ιδίως μετά την καθιέρωση του ΕΣΥ με τον ν. 1397/1983, καθώς και μετά την θέση σε ισχύ των ν. 2071/1992 και ν. 2194/1994, η υλοποίηση του δικαιώματος για προστασία της υγείας με την έννοια της κοινωνικής αξίωσης έναντι του Κράτους συνίσταται στην πρόβλεψη ορισμένων ελάχιστων συγκεκριμένων μέτρων που προάγουν, διατηρούν ή αποκαθιστούν την υγεία των πολιτών (βλ. μεταξύ άλλων, Κ. Κρεμαλή, Το δικαίωμα, ό. π., σ. 51 επ.).

Το δικαίωμα για προστασία της υγείας προβάλλεται με ιδιαίτερη έμφαση στις διεθνείς διακηρύξεις και διεθνείς συμβάσεις. Στο προοίμιο του Καταστατικού της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας ορίζεται ότι: «...η απόλαυση του καλύτερου δυνατού επιπέδου υγείας αποτελεί ένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα κάθε ανθρώπινης ύπαρξης χωρίς διάκριση φυλής, θρησκείας, πολιτικών πεποιθήσεων, οικονομικής ή κοινωνικής καταστάσεως».

Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του Συμβουλίου της Ευρώπης, ο οποίος κυρώθηκε με τον ν. 1426/1984, στο άρθρο 11 και υπό τον τίτλο «Δικαίωμα για προστασία της υγείας» ορίζει ότι «Για εξασφάλιση της αποτελεσματικής άσκησης του δικαιώματος για προστασία της υγείας, τα Συμβαλλόμενα Μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να λαμβάνουν είτε απευθείας, είτε με τη συνεργασία δημόσιων και ιδιωτικών οργανώσεων, κατάλληλα μέτρα που θα αποσκοπούν ιδίως 1. Να εξαφανίζουν κατά το δυνατό τα αίτια μη ικανοποιητικής υγείας, 2. Να προβλέπουν συμβουλευτικές υπηρεσίες και υπηρεσίες διαφώτισης σε ό,τι αφορά τη βελτίωση της υγείας και την ανάπτυξη της συνείδησης ατομικής ευθύνης στον τομέα της υγείας, 3. Να προλαβαίνουν, κατά το δυνατό, τις επιδημικές, ενδημικές και άλλες ασθένειες» (βλ. εκτενέστερα Κ. Κρεμαλή, Το δικαίωμα, ό.π., σ. 67 επ.).

Επίσης, στο άρθρο 3 του δεύτερου τίτλου της Συνθήκης ΕΕ (ν. 2077/1992, ν. 2691/1999, ν. 3001/2002) ορίζεται ρητά ότι αποτελεί σκοπό της δράσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας η συμβολή στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας. Ειδικότερα, στον Δέκατο Τίτλο της Συνθήκης υπό τον τίτλο «Δημόσια Υγεία», και συγκεκριμένα το άρθρο 129 ορίζει ότι : «Η

Κοινότητα συμβάλλει στην εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας του ανθρώπου, ενθαρρύνοντας την συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και, αν αυτό απαιτείται, υποστηρίζοντας τη δράση τους.... Οι απαιτήσεις στον τομέα της προστασίας της υγείας αποτελούν συνιστώσα των άλλων πολιτικών της Κοινότητας».

Με τις διατάξεις του προς ψήφιση νομοσχεδίου ορίζονται οι λειτουργίες και οι προτεραιότητες της Δημόσιας Υγείας, καθώς και οι υπηρεσίες και φορείς της τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τα προγράμματα Δημόσιας Υγείας, τη χρηματοδότηση και οικονομική διαχείρισή τους, με τα μέτρα που λαμβάνονται για την προστασία της Δημόσιας Υγείας στην Περιφέρεια και στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, με τις αρμοδιότητες και υποχρεώσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού σε θέματα προστασίας της Δημόσιας Υγείας, με την εκπαίδευση στη Δημόσια Υγεία και ειδικότερα με την προαγωγή της Κοινωνικής Ιατρικής.

II. Επί των επιμέρους διατάξεων του ΣχΝ

1. Επί του άρθρου 9 ΣχΝ

Με την παρ. 12 του άρθρου αυτού προβλέπεται η δυνατότητα μετατροπής - με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών και Υγείας και Πρόνοιας - της Διεύθυνσης Κεντρικού Εργαστηρίου Δημόσιας Υγείας σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, χωρίς να γίνεται οποιαδήποτε αναφορά στο προσωπικό που ήδη υπηρετεί σε οργανικές θέσεις της εν λόγω Διεύθυνσης, ούτε στα θέματα οργάνωσης και διοίκησης της μετατρεπόμενης σε νπδδ μονάδας.

Εν προκειμένω, δημιουργείται ερώτημα ως προς τον ορισμένο χαρακτήρα της παρεχόμενης εξουσιοδότησης σε ό,τι αφορά τη δυνατότητα μετατροπής της εν λόγω Διεύθυνσης σε νπδδ, τα θέματα διοίκησης και οργάνωσης του νομικού προσώπου, τις αρμοδιότητές του, την περιουσία του, και τέλος ως προς τον τρόπο μεταβολής της υπηρεσιακής κατάστασης του υπηρετούντος προσωπικού ή πλήρωσης των νέων θέσεων που θα συσταθούν για την στελέχωση του νπδδ, λαμβανομένων υπόψη και των ορισμών του άρθρου 103 παρ. 7 εδ. α' Σ.

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 43 παρ. 2 Σ., η ανάθεση της αρμοδιότητας για έκδοση κανονιστικών πράξεων – εκτός των προεδρικών διαταγμάτων - προβλέπεται όταν πρόκειται να ρυθμισθούν ειδικότερα θέματα ή θέ-

ματα τοπικού ενδιαφέροντος ή λεπτομερειακού ή τεχνικού χαρακτήρα. Κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η εξουσιοδότηση πρέπει να περιέχει στο κείμενό της, όχι απλώς τη χάραξη ενός ειδικού πλαισίου, αλλά τους κανόνες και τις κατευθύνσεις που προσδιορίζουν τη δράση του εξουσιοδοτούμενου διοικητικού οργάνου (ΣτΕ 1101/2002 Ολομ., η οποία έκρινε ότι «...με τις διατάξεις των παρ. 2 και 4 του άρθρου 43 του Συντάγματος, παρέχεται στον κοινό νομοθέτη η εξουσία να μεταβιβάζει την αρμοδιότητά του προς θέσπιση κανόνων δικαίου στην εκτελεστική εξουσία, υπό την επιφύλαξη ότι το αντικείμενο της ρυθμίσεως δεν έχει με άλλη συνταγματική διάταξη εξαιρεθεί της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως. Τίθεται δε ο κανόνας ότι η σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση παρέχεται προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ως αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας, που ασκεί τη μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα με την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων. Με αυτά ρυθμίζονται είτε θέματα καθοριζόμενα σε γενικό πλαίσιο, υπό ορισμένους όρους, με νόμους που ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής (νόμους – πλαίσια) (παρ. 4), είτε ειδικά θέματα που προσδιορίζονται συγκεκριμένα από την εξουσιοδοτική διάταξη (παρ. 2 εδ. πρώτο). Περαιτέρω, με τη διάταξη του δευτέρου εδαφίου της παρ. 2 του αυτού άρθρου 43, προβλέπεται ότι φορέας της εξουσιοδοτήσεως μπορεί να είναι και άλλα, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοικήσεως, εφ'όσον όμως πρόκειται περί «ειδικωτέρων», «τοπικού ενδιαφέροντος», «λεπτομερειακών» ή «τεχνικών» θεμάτων. Ως «ειδικώτερα» θέματα νοούνται εκείνα τα οποία αποτελούν, κατά το περιεχόμενό τους και σε σχέση με την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος που αποτελεί το αντικείμενο της νομοθετικής ρυθμίσεως. Απαιτείται επομένως, στην περίπτωση αυτή, να περιέχει το νομοθετικό κείμενο όχι απλώς τον καθ'ύλην προσδιορισμό του αντικειμένου της εξουσιοδοτήσεως, αλλά, επί πλέον και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο όμως, πλαίσιο σύμφωνα προς το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα...», βλ. επίσης ΣτΕ 478/1989, 872/1992 Ολομ., Π.Δ. Δαγτόγλου Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 1984, 2η έκδοση, σ. 877 επ., Ι. Σαρμά, Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας – Εξελικτική μελέτη των μεγάλων θεμάτων, 1990, σ. 764 επ.).

Στην προκειμένη περίπτωση είναι αμφίβολο εάν τα θέματα που προβλέπεται να ρυθμιστούν με την έκδοση πράξεων κανονιστικού περιεχομένου υπάγονται σε μία από τις προαναφερόμενες κατηγορίες ειδικότερων θεμάτων ή λεπτομερειακού ή τεχνικού χαρακτήρα. Και αυτό, διότι η ευρεία διατύπωση της διάταξης του άρθρου 9 του νομοσχεδίου και η έλλειψη καθορισμού ορισμένου, συγκεκριμένου πλαισίου δημιουργεί ερωτήματα ως προς τη βούληση του νομοθέτη σχετικά με τον ειδικότερο καθορισμό των ζητημάτων που ανακύπτουν σε περίπτωση τυχόν μετατροπής της Διεύθυνσης Κεντρικού Εργαστηρίου Δημόσιας Υγείας σε νπδδ. Ενόψει των προαναφερο-

μένων, θα ήταν ίσως σκόπιμο να δίδεται νομοθετική εξουσιοδότηση για την έκδοση προεδρικού διατάγματος, με το οποίο θα ρυθμίζονται όλα τα ανωτέρω θέματα.

2. Επί του άρθρου 11 ΣχΝ

Η διάταξη της παρ. 8.2 του άρθρου αυτού προβλέπει ότι «Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας μπορεί να ανακαλεί αυτεπαγγέλτως οποιαδήποτε ενέργεια, απόφαση, πράξη ή έγγραφο του Διευθυντή Δημόσιας Υγείας».

Η προτεινόμενη ρύθμιση προκαλεί ερωτήματα ως προς το περιεχόμενο του όρου «αυτεπάγγελτη ανάκληση», και μάλιστα απεριορίστως, οποιασδήποτε ενέργειας, απόφασης, πράξεως ή εγγράφου του Διευθυντή Δημόσιας Υγείας από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας. Προφανώς, εν προκειμένω, ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας ασκεί ιεραρχικό έλεγχο στις πράξεις του Διευθυντή Δημόσιας Υγείας της Περιφέρειας, χωρίς ωστόσο να διασαφηνίζεται αν πρόκειται για έλεγχο νομιμότητας ή για έλεγχο σκοπιμότητας. Κατ' αρχήν, εάν το αντίθετο δεν ορίζεται ρητά ή δεν προκύπτει σαφώς από τις σχετικές διατάξεις, όλες οι πράξεις των ιεραρχικά υφιστάμενων οργάνων υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας. Ο ουσιαστικός έλεγχος (ή έλεγχος σκοπιμότητας) ασκείται όταν προβλέπεται ρητά ή όταν προκύπτει με σαφήνεια από τις σχετικές διατάξεις (βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 1999, σ. 255 – 258, Α. Τάχου, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 1996, σ. 265 επ., ΣτΕ 2153/1979).

Σε κάθε περίπτωση, ο ιεραρχικός έλεγχος μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την ακύρωση της πράξης, ο δε έλεγχος σκοπιμότητας μπορεί να καταλήξει ακόμη και σε τροποποίηση της πράξης του υφισταμένου οργάνου. Ακόμη, ο ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται σε προληπτικό, ο οποίος ασκείται πριν από την έκδοση της πράξης με τη μορφή οδηγιών, διαταγών, εγκυκλίων ή με τη μορφή της έγκρισης των ενεργειών του υφισταμένου από τον προϊστάμενό του, και σε κατασταλτικό έλεγχο, ο οποίος ασκείται μετά την έκδοση της πράξης είτε αυτεπαγγέλτως από τον ιεραρχικά προϊστάμενο είτε μετά από διοικητική προσφυγή του ενδιαφερόμενου διοικουμένου. Ο κατασταλτικός ιεραρχικός έλεγχος είναι καταρχήν έλεγχος νομιμότητας και, όταν προβλέπεται ρητά από τις σχετικές διατάξεις, και έλεγχος σκοπιμότητας.

6

Με βάση τα ανωτέρω, η προτεινόμενη διάταξη οδηγεί, όπως προαναφέρθηκε, στα ερωτήματα σχετικά με τον χαρακτήρα και την έκταση του προτεινόμενου ελέγχου, που θα ήταν σκόπιμο να διευκρινισθούν στο κείμενο της υπό ψήφιση ρύθμισης.

Αθήνα, 8 Ιουλίου 2003

Η εισηγήτρια επιστημονική συνεργάτις
Αλεξάνδρα Καρέτσου

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

Για το Επιστημονικό Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος
Καθηγητής Κώστας Μαυριάς