



Α΄ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟ

«Οργάνωση και λειτουργία των υπηρεσιών δημόσιας υγείας και λοιπές διατάξεις»

Ι. Με τις διατάξεις του προς ψήφιση νομοσχεδίου καθορίζεται η έννοια του όρου «δημόσια υγεία», οι λειτουργίες και δράσεις τις οποίες περιλαμβάνουν η πολιτική και η στρατηγική δημόσιας υγείας και ο τρόπος με τον οποίο διαμορφώνονται, τα κριτήρια για την άσκηση της πολιτικής και της στρατηγικής δημόσιας υγείας, καθορίζονται οι ενέργειες που διαμορφώνουν την εθνική στρατηγική για τη δημόσια υγεία, καθώς και οι επιμέρους δράσεις που αναλαμβάνονται στα πλαίσια της εν λόγω εθνικής στρατηγικής. (Κεφάλαια Α΄ έως Γ΄, άρθρα 1 έως 6 του νσχ).

Στο Κεφάλαιο Δ΄ (άρθρα 9 επ.) του προτεινόμενου νομοσχεδίου προβλέπεται η οργανωτική δομή της δημόσιας υγείας, η οποία περιλαμβάνει τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Υγείας, τις Περιφερειακές Διευθύνσεις Δημόσιας Υγείας, τις Υπηρεσίες Δημόσιας Υγείας της τοπικής αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού και τις υπηρεσίες, οργανισμούς και άλλους φορείς, που παρέχουν υπηρεσίες στον τομέα της δημόσιας υγείας.

Περαιτέρω, επανακαθορίζονται οι αρμοδιότητες της Γενικής Διεύθυνσης Δημόσιας Υγείας, οι Διευθύνσεις Δημόσιας Υγείας και Πρόνοιας των περιφερειών μετονομάζονται σε Περιφερειακές Διευθύνσεις Δημόσιας Υγείας και εντάσσονται στις οικείες Διοικήσεις Υγειονομικής Περιφέρειας, συγκροτείται Περιφερειακό Συμβούλιο Δημόσιας Υγείας και ιδρύεται Κέντρο Επιχειρήσεων Συντονιστικού Οργάνου Τομέα Υγείας, με σκοπό τον συντονισμό των φορέων της δημόσιας υγείας, για την αντιμετώπιση έκτακτων συνθηκών (Κεφάλαιο ΣΤ΄ άρθρα 13 έως 16 του νσχ).

Στο Κεφάλαιο Ζ΄ άρθρα 17 – 19 του προς ψήφιση νομοσχεδίου προβλέ-

πεται η μετατροπή του Εθνικού Συμβουλίου Δημόσιας Υγείας, το οποίο συστάθηκε με το άρθρο 5 ν. 3172/2003, σε ανεξάρτητη Αρχή υπαγόμενη στον Υπουργό Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, και καθορίζονται τα της αρμοδιότητας, στελέχωσης και λειτουργίας του. Οι Τομείς Κοινωνικής Ιατρικής των νοσοκομείων του ΕΣΥ μετονομάζονται σε Τομείς Δημόσιας Υγείας, όπως και η ειδικότητα της Κοινωνικής Ιατρικής μετονομάζεται σε ειδικότητα Ιατρικής της Δημόσιας Υγείας, προβλέπεται η ανασυγκρότηση του Κέντρου Ελέγχου Ειδικών Λοιμώξεων το οποίο ιδρύθηκε με το άρθρο 26 ν. 2071/1992 και η μετονομασία του σε Κέντρο Ελέγχου και Πρόληψης Νοσημάτων, καθορίζεται η διαδικασία για την προκήρυξη των κενών θέσεων ιατρών δημόσιας υγείας ΕΣΥ στις Κεντρικές Υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Κεφάλαιο Η' άρθρα 20 επ. του νσχ).

Ακόμη, προβλέπεται η συγκρότηση Σώματος Λειτουργών Δημόσιας Υγείας, στο οποίο συμμετέχουν επιστήμονες από τον χώρο της υγείας, του περιβάλλοντος, της επικοινωνίας, της εκπαίδευσης, των κοινωνικών και οικονομικών επιστημών κ.λπ., και καθορίζονται οι αρμοδιότητές του και τα της πλήρωσης των συνιστώμενων θέσεων (άρθρα 4, 5 του Κεφαλαίου Β' και άρθρα 23 επ. του Κεφαλαίου Θ' του νσχ).

Τέλος, με τις λοιπές διατάξεις του προς ψήφιση νομοσχεδίου ρυθμίζονται διάφορα επί μέρους θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

II. Η μέριμνα του Κράτους για τη λήψη μέτρων προστασίας 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, τ. Α', 2005, σ. 246 επ., του ιδίου, Δημόσιο Συμφέρον και Σύνταγμα, ΤοΣ 1986, σ. 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, εναπόκεινται στον (κοινό) νομοθέτη να φροντίσει για την εξειδίκευση της σχετικής συνταγματικής διατάξεως με τη λήψη των απαιτούμενων μέτρων, ώστε να πραγματώνεται 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, έκρινε ότι «... η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 21 Σ (...) ιδρύει ευθεία εκ του Συντάγματος υποχρέωση του Κράτους για την 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 ανωτέρω 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 στην ανωτέρω απόφαση της Ολομέλειας ΣΤΕ 400/1986 σε ΤοΣ 1986, σ. 485 επ.). Ωστόσο, ιδίως μετά την καθιέρωση του ΕΣΥ με τον ν. 1397/1983, καθώς και μετά τη θέση σε ισχύ των ν. 2071/1992 και ν. 2194/1994, η πραγμάτωση του δικαιώματος προς προστασία της υγείας υπό 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 προς 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 Μέρη 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 συναισθηματικής ατομικής ευθύνης στον τομέα της υγείας, 3. Να προλαμβάνουν, 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, ν. 3341/2005) 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, στο άρθρο 129 ορίζεται 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».

Ήδη, με τις διατάξεις του παρόντος νομοσχεδίου επαναπροσδιορίζονται οι λειτουργίες και οι προτεραιότητες της Δημόσιας Υγείας, οι υπηρεσίες και οι φορείς της τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, διαμορφώνεται η στρατηγική της Πολιτείας επί θεμάτων Δημόσιας Υγείας, τόσο σε επίπεδο Κεντρικής Διοίκησης όσο και στην Περιφέρεια και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού με σκοπό την ανασυγκρότηση, προαγωγή, και προστασία της Δημόσιας Υγείας και με βάση τα κριτήρια της ισότητας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικής χρήσης των όρων (βλ. Αιτιολογική Έκθεση επί του προς ψήφιση νομοσχεδίου, σ. 4-5).

Με το προτεινόμενο νομοσχέδιο προβλέπεται η έκδοση υπουργικών αποφάσεων (άρθρα 8 παρ. 1 και 4, 12 παρ. 3, 13 παρ. 2 ζ', παρ. 4, 14 παρ. 1, 15 παρ. 7, 16 παρ. 2, 20 παρ. 4 γ', 20 παρ. 8, 21 παρ. 3, 22 παρ. 1, 23 παρ. 3, 24 παρ. 1 και παρ. 2, κ.ά.) για την υλοποίηση των διατάξεών του. 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 θέματα 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 του άρθρου 43 του Συντάγματος, παρέχεται στον κοινό νομοθέτη η εξουσία να μεταβιβάζει την αρμοδιότητα 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 δεύτερου 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, εφόσον 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'όλην 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 ...». Με την εν λόγω απόφασή του το Δικαστήριο επαναλαμβάνει την πάγια ερμηνευτική θέση του ότι «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». Επιπλέον, αποφαίνεται ότι στην περίπτωση αυτή, η νομοθετική διάταξη θα πρέπει να περιέχει όχι απλώς τον καθ' ύλην προσδιορισμό του αντικειμένου της εξουσιοδοτήσεως, αλλά επί πλέον και την ουσιαστική ρύθμισή του, σε ορισμένο πλαίσιο – έστω και γενικό – με βάση το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα. Με την απόφαση αυτή της Ολομέλειας, το Συμβούλιο της Επικρατείας θέτει συγκεκριμένες προϋποθέσεις προκειμένου να θεωρηθεί συνταγματικά θεμιτή η εκάστοτε παρεχόμενη νομοθετική εξουσιοδότηση προς τη Διοίκηση. Ειδικότερα, σύμφωνα με την εν λόγω κρίση του Δικαστηρίου, πρέπει ο τυπικός νόμος να περιέχει την «ουσιαστική ρύθμιση» του αντικειμένου για το οποίο παρέχεται η εξουσιοδότηση, έστω και με γενικό τρόπο, βλ. επίσης ΣτΕ 2346/2000, 544/1999 Ολομ., 4025/1998 Ολομ., 4331, 2701/1996, Επ. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 9η έκδ. 2000 σ. 61, Γ. Παπαδημητρίου, Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής δραστηριότητας και η αρχή του κράτους δικαίου, ανάπτυπο από Νόμος, Αφιέρωμα στον Ν. Παπαντωνίου, 1996, σ. 581 επ., Ι. Σαρμά, Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας – Εξελικτική μελέτη των μεγάλων θεμάτων, 1990, σ. 764 επ.).

Με βάση τα προαναφερόμενα, στην προκειμένη περίπτωση τα θέματα που προβλέπεται να ρυθμιστούν με την έκδοση πράξεων κανονιστικού περιεχομένου υπάγονται στις προαναφερόμενες κατηγορίες ειδικότερων θεμάτων ή λεπτομερειακού ή τεχνικού χαρακτήρα, ενόψει και της ευρείας διατύπωσης των διατάξεων των άρθρων του παρόντος νομοσχεδίου για τον καθορισμό του πλαισίου των ζητημάτων, προς εξειδίκευση των οποίων εκδίδονται οι εν λόγω υπουργικές αποφάσεις.

Αθήνα, 22 Ιουνίου 2005

Η εισηγήτρια επιστημονική συνεργάτις
Αλεξάνδρα Καρέτσου

Ο προϊστάμενος του Α' Τμήματος Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Στέλιος Κουσουλής
Επικ. Καθηγητής Νομικής του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο προϊστάμενος της Α' Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Παντελής
Καθηγητής Νομικής του Πανεπιστημίου Αθηνών

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