



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Γενικές διατάξεις για τη δημιουργία συστήματος αμοιβών νοσοκομείων – σύσταση και καταστατικό της εταιρείας με την επωνυμία “Εταιρεία Συστήματος Αμοιβών Νοσοκομείων Ανώνυμη Εταιρεία” – Προσαρμογή στο Εθνικό Δίκαιο της Οδηγίας 2012/39/ΕΕ της Επιτροπής της 26ης Νοεμβρίου 2012 για την τροποποίηση της Οδηγίας 2006/17/ΕΚ»

Ι. Γενικές Παρατηρήσεις

Α. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε από τη Διαρκή Επιτροπή Κοινωνικών Υποθέσεων, αποτελείται από δεκατέσσερα (14) Άρθρα.

Προς τον σκοπό της δημιουργίας ενός συστήματος «ομοιογενών διαγνωστικών ομάδων (...) ικανό να διαφοροποιεί επαρκώς τις ιδιαίτερα υψηλού κόστους από τις οικονομικότερες υπηρεσίες», το οποίο «την ίδια στιγμή θα λαμβάνει υπόψη τις συνθήκες στην Ελλάδα, όχι μόνο με αναφορά στις πραγματικές συνθήκες της ιατρικής, αλλά και με αναφορά στο υφιστάμενο κόστος» (Αιτιολογική Έκθεση επί του Νσχ, σελ. 2), εισάγεται στον χώρο της υγείας το Σύστημα Αμοιβών Νοσοκομείων (στο εξής, Σ.Α.Ν.) «επί τη βάση των ειδικών χαρακτηριστικών των υπηρεσιών εισαγωγής, διάγνωσης και θεραπείας ασθενών που παρέχονται» (Άρθρο πρώτο παρ. 1), το οποίο βασίζεται, ιδίως, «στη μεθοδολογία του συστήματος Διαγνωστικών Ομοιογενών Ομάδων (DRG-Diagnosis Related Groups)» (Άρθρο πρώτο παρ. 2β). Περαιτέρω, συνιστάται νομικό πρόσωπο μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα υπό την επωνυμία «Εταιρεία Συστήματος Αμοιβών Νοσοκομείων Ανώνυμη Εταιρεία»

(Ε.Σ.Α.Ν. Α.Ε.) για τη δημιουργία, ανάπτυξη και διαρκή επικαιροποίησή του (Άρθρο έκτο).

Ειδικότερα, μεταξύ άλλων:

α) Ορίζεται ότι το Σ.Α.Ν. θα εφαρμοσθεί, πρώτον, κατ' αρχάς, σε επιλεγμένα νοσοκομεία από 1.6.2015, δεύτερον, πιλοτικώς, σε όλα τα δημόσια νοσοκομεία και τις ιδιωτικές κλινικές από 1.1.2016 και, τρίτον, καθολικώς, από 1.1.2017, αντικαθιστώντας, εφεξής, κάθε άλλο σύστημα αποτίμησης αξίας νοσοκομειακών υπηρεσιών ή κατανομής αμοιβών νοσοκομείων (Άρθρο πρώτο παρ. 3).

β) Για τη δημιουργία, διαρκή ανάπτυξη και υποστήριξη του Σ.Α.Ν., ορίζεται υποχρέωση των δημόσιων νοσοκομείων και των ιδιωτικών κλινικών να αποστέλλουν, σε ηλεκτρονική μορφή, στην Ε.Σ.Α.Ν. Α.Ε. τα στοιχεία των ασθενών, τα ιατρικά και διοικητικά δεδομένα από το φάκελο νοσηλείας τους (Άρθρο δεύτερο του Νοσχ), καθώς και τα στοιχεία κόστους νοσηλείας ανά περιστατικό ασθενούς (Άρθρα τρίτο και τέταρτο).

γ) Παρατίθεται το Καταστατικό της Εταιρείας, διά το οποίου καθορίζεται, ιδίως,

- η αποστολή και ο σκοπός της Εταιρείας Συστήματος Αμοιβών Νοσοκομείων Ανώνυμη Εταιρεία, μεταξύ άλλων, ως «η εισαγωγή, μελέτη, ανάπτυξη και κοστολόγηση επί τη βάσει ενός διεθνώς αναγνωρισμένου συστήματος κατανομής αμοιβών (DRG) Διαγνωστικά Ομοιογενών Ομάδων, η λειτουργία, η εκμετάλλευση, η διοίκηση, η διαχείριση και η συντήρηση ενός Συστήματος Αμοιβών Νοσοκομείων για την κατανομή όλων των πόρων των νοσοκομειακών δομών στο ελληνικό κράτος (...), η ηλεκτρονική συγκέντρωση όλων των οικονομικών και ιατρικών στοιχείων και των στοιχείων από το διοικητικό φάκελο των ασθενών που νοσηλεύονται στις εγχώριες νοσοκομειακές δομές (...), και η θέση σε λειτουργία και η διαρκής επικαιροποίηση του Συστήματος Αμοιβών Νοσοκομείων επί τη βάσει των διεθνώς αναγνωρισμένων αρχών του συστήματος DRG» (Άρθρο δέκατο, άρθρο 3 παρ. 1 α, β και δ του Καταστατικού),

- οι επιμέρους αρμοδιότητες της Εταιρείας για την εξυπηρέτηση του σκοπού της (Άρθρο δέκατο, άρθρο 3 παρ. 2 του Καταστατικού),

- η διάρκεια και το μετοχικό κεφάλαιό της (Άρθρο δέκατο, άρθρα 4 και 5 του Καταστατικού),

- η συγκρότηση και η σύνθεση του πενταμελούς Εποπτικού Συμβουλίου της Εταιρείας και οι αρμοδιότητές του (Άρθρο δέκατο, άρθρα 9 και 12 του Καταστατικού),

- η συγκρότηση και η σύνθεση του πενταμελούς Διοικητικού Συμβουλίου της Εταιρείας, μεταξύ των οποίων ο Πρόεδρος και ο Διευθύνων Σύμβουλος, με πενταετή θητεία (Άρθρο δέκατο, άρθρο 13 του Καταστατικού), και οι αρμοδιότητές του (Άρθρο δέκατο, άρθρο 15 του Καταστατικού).

- η εταιρική χρήση, οι ελεγκτές, οι ετήσιες οικονομικές καταστάσεις και οι λόγοι λύσης της εταιρείας (Άρθρο δέκατο, άρθρα 22, 23, 24 και 25 του Καταστατικού).

Περαιτέρω, με τα Άρθρα ενδέκατο και δωδέκατο τροποποιούνται, αντίστοιχως, η παρ. 1.2 του Παραρτήματος ΙΙΙ και οι παρ. 2.4, 3.3 και 4.2 του Παραρτήματος ΙV του π.δ. 26/2008, και ενσωματώνεται στην ελληνική έννομη τάξη η Οδηγία 2012/39/ΕΕ της Επιτροπής της 26ης Νοεμβρίου 2012 «όσον αφορά ορισμένες τεχνικές απαιτήσεις για τον έλεγχο ανθρώπινων ιστών και κυττάρων» [(ΕΕ L 327 της 27.11.2012, σελ. 24-25)].

Τέλος, με το Άρθρο δέκατο τρίτο ρυθμίζονται επί μέρους ζητήματα της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Υγείας, με το δε Άρθρο δέκατο τέταρτο ορίζεται η έναρξη ισχύος του προτεινόμενου νομοσχεδίου.

Β. Συμφώνως προς τη διάκριση που ακολουθείται στη θεωρία (βλ., ενδεικτικώς, Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2011, σελ. 341 επ.), η «Εταιρεία Συστήματος Αμοιβών Νοσοκομείων Ανώνυμη Εταιρεία» αποτελεί δημόσιο νομικό πρόσωπο ειδικού σκοπού, το οποίο διέπεται, καταρχήν, από το ιδιωτικό δίκαιο και, συγκεκριμένως, από τις διατάξεις της νομοθεσίας για τις ανώνυμες εταιρείες. Σκοπός των δημόσιων εταιρειών — η Ε.Σ.Α.Ν. Α.Ε. είναι ανώνυμη εταιρεία με μοναδικό μέτοχο, κατ' αρχάς, το Ελληνικό Δημόσιο, Άρθρο έβδομο παρ. 1 — είναι η «πληρέστερη απαλλαγή του φορέα της επιχειρηματικής δραστηριότητας από την εφαρμογή των κανόνων του διοικητικού δικαίου και η πληρέστερη εξομοίωση των όρων της οργάνωσης και λειτουργίας του προς την οργάνωση και λειτουργία παρεμφερών ιδιωτικών επιχειρήσεων» (βλ., Επ. Σπηλιωτόπουλο, ό. π., σελ. 368).

Η Εταιρεία ιδρύεται με πράξη του νομοθετικού οργάνου (Άρθρο έκτο), με αποτέλεσμα να διέπεται από τη συνταγματική αρχή της νομιμότητας, και να αναπτύσσει τις δραστηριότητες που της επιτρέπουν οι καθοριζόμενοι από το Άρθρο δέκατο, άρθρο 3 του Καταστατικού, σκοποί (αρχή της ειδικότητας). Έχει διοικητική αυτοτέλεια, η δε οργάνωσή της περιλαμβάνει τρία (3) πολυμελή συλλογικά όργανα, τη Γενική Συνέλευση της Εταιρείας, «ανώτατο όργανο αυτής», που «δικαιούται να αποφασίζει για κάθε υπόθεση που αφορά στην Εταιρεία, εκτός από εκείνες που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα άλλων οργάνων» (Άρθρο δέκατο, άρθρο 6 παρ. 1 του Καταστατικού), το πεντα-

μελές Εποπτικό Συμβούλιο (στο εξής Ε.Σ.), και το πενταμελές Διοικητικό Συμβούλιο (στο εξής Δ.Σ.) και τρία μονομελή όργανα, τον Πρόεδρο του Ε.Σ., καθώς και τον Διευθύνοντα Σύμβουλο και τον Πρόεδρο του Δ.Σ. Ο Διευθύνων Σύμβουλος και ο Πρόεδρος του Δ.Σ. ορίζονται με απόφαση του Υπουργού Υγείας — μετά δε την πρώτη θητεία, με κοινή απόφαση των Υπουργών Υγείας και Οικονομικών — ως έκφανση της φύσης και της έκτασης της εποπτείας που ασκεί το κράτος στην Εταιρεία. Εξ άλλου, ο διορισμός των μελών του Ε.Σ και του Δ.Σ. επί πενταετή θητεία αποτελεί εγγύηση ανεξαρτησίας τους. Συναφώς έχει κριθεί ότι ο επί θητεία υπάλληλος εξομοιώνεται πλήρως, κατά τη διάρκεια της θητείας του, με τον μόνιμο δημόσιο υπάλληλο και ότι δεν δύναται να παυθεί πριν από τη λήξη της, χωρίς προηγούμενη, πλήρως αιτιολογημένη, απόφαση του αρμόδιου οργάνου, παρά μόνο για λόγους που ανάγονται στην άσκηση των καθηκόντων του (βλ., σχετικώς, ΣτΕ Ολ 1803/1983, ΤοΣ, 1983, σελ. 458).

Γ. Δεδομένης, τέλος, της ευρύτητας των αρμοδιοτήτων που απονέμονται στην Ε.Σ.Α.Ν. Α.Ε. διά του προτεινόμενου νομοσχεδίου για την εξυπηρέτηση του σκοπού της, επισημαίνεται, σχετικώς, το άρθρο 106 παρ. 1 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣυνθΛΕΕ) [πρώην άρθρο 86 παρ. 1 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣυνθΕΚ)], κατά το οποίο, «[τ]α κράτη μέλη δεν θεσπίζουν ούτε διατηρούν μέτρα αντίθετα προς τους κανόνες των Συνθηκών, ιδίως προς εκείνους των άρθρων 18 και 101 μέχρι και 109, ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις στις οποίες χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα».

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του Νοχ

1. Επί του Άρθρου πέμπτου

Συμφώνως προς την προτεινόμενη ρύθμιση, «ο ΕΟΠΥΥ, καθώς και κάθε άλλο δημόσιο ταμείο, υπόχρεο στην καταβολή αμοιβής νοσοκομειακών υπηρεσιών για λογαριασμό των ασφαλισμένων του, υποχρεούται να αποστέλλει σε τακτική βάση στην Ε.Σ.Α.Ν. Α.Ε., μέσω ηλεκτρονικής μετάδοσης, όλα τα ιατρικά και διοικητικά αρχεία νοσηλείας και κόστους θεραπείας, του συνόλου ασφαλισμένων του, όπως αυτά απεικονίζονται στα απεσταλμένα τιμολόγια».

Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι, δεδομένου ότι τα ιατρικά, ιδίως, αρχεία νοσηλείας του συνόλου ασφαλισμένων του ΕΟΠΥΥ ανήκουν στην κατηγορία των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων (άρθρο 2 του ν. 2472/1997), θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να προβλεφθεί ρητώς, ότι και για την τήρηση

του αρχείου αυτού και την επεξεργασία των σχετικών δεδομένων εφαρμόζονται οι διατάξεις του ν. 2472/1997, όπως ισχύουν.

Παρατηρείται, εξ άλλου, συναφώς, ότι συμφώνως προς το άρθρο 19 παρ. 1 στοιχ. θ) του ν. 2472/1997, η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα «γνωμοδοτεί για κάθε ρύθμιση που αφορά την επεξεργασία και προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα». Η σχετική αρμοδιότητα απορρέει και εκ του άρθρου 28 παρ. 2 της Οδηγίας 95/46/ΕΚ, κατά το οποίο, «Κάθε κράτος μέλος προβλέπει ότι ζητείται η γνώμη των αρχών ελέγχου κατά την εκπόνηση των διοικητικών ή κανονιστικών μέτρων που αφορούν την προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα». Κατά την Αρχή, «Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα της Αρχής δεν περιορίζεται μόνο στους τομείς που ρυθμίζονται από την Οδηγία 95/46/ΕΚ αλλά καταλαμβάνει όλα τα θέματα που αφορούν στην επεξεργασία και προστασία των προσωπικών δεδομένων. Με τον τρόπο αυτό αντιμετωπίζεται αποτελεσματικότερα ο κίνδυνος του δυσανάλογου κόστους προσαρμογής σε προτάσεις της Αρχής που πραγματοποιούνται σε μεταγενέστερο χρόνο και γενικότερα, ο κίνδυνος της εκδήλωσης προσβολών του ατομικού δικαιώματος» (Ετήσια Έκθεση της Αρχής 2009, σελ. 254, Ετήσια Έκθεση της Αρχής 2010, σελ. 256. Βλ. και Απόφαση 1/14.2.2011). Βλ., σχετικώς, και Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 28.6.2011 επί του Νσχ. «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015», ν. 3986/2011).

2. Επί του Άρθρου έκτου παρ. 2

Κατά την προτεινόμενη ρύθμιση, η Ε.Σ.Α.Ν. Α.Ε. «λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος κατά τις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου». Η εξειδίκευση της αόριστης έννοιας του δημόσιου συμφέροντος επιτυγχάνεται σε σημαντικό βαθμό με την αναλυτική περιγραφή των σκοπών και αρμοδιοτήτων της Εταιρείας, όπως αυτοί συγκεκριμενοποιούνται, ιδίως, στο Άρθρο δέκατο, άρθρο 3 του Καταστατικού.

3. Επί του Άρθρου όγδοου παρ. 1 β'

Με την προς ψήφιση διάταξη καθορίζονται ως πόροι της Ε.Σ.Α.Ν. Α.Ε., μεταξύ άλλων, οι αμοιβές των υπηρεσιών που η Εταιρεία παρέχει στα δημόσια νοσοκομεία, τις ιδιωτικές κλινικές, τον ΕΟΠΥΥ και τους άλλους ασφαλιστικούς οργανισμούς, για τη στατιστική επεξεργασία των δεδομένων που απο-

στέλλονται από τους φορείς αυτούς, βάσει μεταξύ τους σύμβαση με απευθείας ανάθεση, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, «λόγω της ιδιότυπης τεχνικής μοναδικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών». Θα ήταν, κατ' αρχάς, νομοτεχνικώς ενδεδειγμένο το ανωτέρω, εντός εισαγωγικών, χωρίο να περιληφθεί στην Αιτιολογική Έκθεση επί του Νοσχ. Εξ άλλου, αυτόν όντο είναι ότι οι προτεινόμενη ρύθμιση τελεί υπό την επιφύλαξη των διατάξεων του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και, ιδίως, της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών» [(ΕΕ L 134 της 30.04.2004, σελ. 114-240)].

4. Επί του Άρθρου δέκατου τρίτου περ. Α), παρ. 3, 4 και 5

Με τις προτεινόμενες διατάξεις ρυθμίζονται επί μέρους ζητήματα της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Υγείας προς τον σκοπό της «μετάβαση[ς] της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Υγείας στο καθεστώς της πλήρους διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας στο πλαίσιο της διοικητικής μεταρρύθμισης στο χώρο της Υγείας και της πλήρους εφαρμογής των διατάξεων του ν. 2194/1994» (Αιτιολογική Έκθεση).

Επισημαίνεται, συναφώς, ότι η Υγειονομική Σχολή Αθηνών μετετράπη, διά του άρθρου 3 παρ. 1 του ν. 2194/1994, από αποκεντρωμένη δημόσια υπηρεσία, σε Ν.Π.Δ.Δ. υπό την επωνυμία «Εθνική Σχολή Δημόσιας Υγείας», έχουσα πλήρη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, καταλείφθηκε, όμως, στον κατ' εξουσιοδότηση νομοθέτη, διά της έκδοσης προεδρικών διαταγμάτων, να καθορίσει, περαιτέρω, τα όργανα διοίκησης, της σχολής, τη διάρθρωση των υπηρεσιών, τα υπηρεσιακά θέματα του διδακτικού προσωπικού της σχολής κ.λπ., ορίσθηκε δε ότι, έως την έκδοση του οργανισμού της, η Ε.Σ.Δ.Υ., λειτουργεί βάσει των διατάξεων που ισχύουν κατά την έκδοση του ν. 2194/1994 (άρθρο 3 παρ. 5 εδ. β' του ν. 2194/1994).

Σημειώνεται, εξ άλλου, ότι θα ήταν συστηματικώς ορθότερο να ενσωματωθούν οι προτεινόμενες παράγραφοι στο άρθρο 3 του ν. 2194/1994, το ο-

ποίο τιτλοφορείται «Εθνική Σχολή Δημόσιας Υγείας». Τέλος, θα ήταν νομοτεχνικώς αρτιότερο να αποτελέσουν τα δύο τελευταία εδάφια της παρ. 3 αυτοτελείς παραγράφους της περ. Α) του Άρθρου δέκατου τρίτου.

Αθήνα, 9.9.2014

Ο εισηγητής
Δημήτρης Κανελλόπουλος
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρηγόπουλος
Αν. Καθηγητής του Πανεπιστημίου
Θεσσαλίας

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

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