



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

ΕΚΘΕΣΗ

ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Αναδιorgάνωση του Πυροσβεστικού Σώματος, αναβάθμιση της αποστολής του και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

Με το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νοσχ ρυθμίζονται θέματα σχετικά με την αναδιorgάνωση του Πυροσβεστικού Σώματος, καθώς και άλλα θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης.

Συγκεκριμένα, το Πυροσβεστικό Σώμα χαρακτηρίζεται Σώμα Ασφαλείας, υπαγόμενο στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης με τοπική αρμοδιότητα που εκτείνεται σε όλη την επικράτεια, και προσδιορίζεται συνοπτικά η αποστολή του, τόσο η αποκλειστικά υπ' αυτού ασκούμενη, όσο και η ασκούμενη σε συνεργασία με άλλες αρχές και υπηρεσίες (άρθρο 1). Με τις διατάξεις του άρθρου 2 απαριθμούνται ενδεικτικώς οι αρμοδιότητες που ασκεί το Πυροσβεστικό Σώμα, έτσι ώστε να καθορίζονται ενιαία τόσο αρμοδιότητες που είχαν ρυθμισθεί με διαφορετικά κανονιστικά κείμενα (οι περισσότερες στο άρθρο 1 του π.δ. 210/1992 «Κανονισμός εσωτερικής Υπηρεσίας Πυροσβεστικού Σώματος», όπως αυτό τροποποιήθηκε με το π.δ. 397/1998, η αντιμετώπιση των συνεπειών από χημικές, βιολογικές, ραδιολογικές και πυρηνικές απειλές με την υπ' αριθμ. 1299/10.4.2003 Υ.Α. «Έγκριση του από 7.4.2003 Γενικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας με τη συνθηματική λέξη "ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ"» και το π.δ. 96/1987 «Ίδρυση Ειδικής Μονάδας Αντιμετώπισης Καταστροφών»), όσο και νέες (όπως η πιστοποίηση των εθελοντών πυροσβε-

στών και των εθελοντών και εθελοντικών ομάδων που δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο της αποστολής του Πυροσβεστικού Σώματος). Επίσης, καθορίζεται ο χαρακτήρας τόσο του Πυροσβεστικού Σώματος, ως πολιτικής διοικητικής Υπηρεσίας του Κράτους που διέπεται από ιδιαίτερους οργανικούς νόμους και κανονισμούς, όσο και του προσωπικού του, ως μόνιμων δημόσιων υπαλλήλων, που διέπονται από τη νομοθεσία περί πολιτικών δημόσιων υπαλλήλων μόνο για όσα θέματα δεν ρυθμίζονται από τους ως άνω ιδιαίτερους οργανικούς νόμους και κανονισμούς του Πυροσβεστικού Σώματος (άρθρο 3). Ορίζεται, επίσης, ότι το πυροσβεστικό προσωπικό φέρει οπλισμό κατά την άσκηση αποκλειστικά των προανακριτικών του καθηκόντων (άρθρο 3 παρ. 2 εδ. γ') και ότι τελεί σε διαρκή ετοιμότητα για την εκπλήρωση της αποστολής του, θεωρείται δε ότι βρίσκεται σε διατεταγμένη υπηρεσία σε κάθε περίπτωση που καθίσταται αναγκαία η επέμβασή του (άρθρο 3 παρ. 3). Ρύθμιση που αποσαφηνίζει τη μη υπαγωγή στο καθεστώς αυτό του πολιτικού προσωπικού του Σώματος (καθ' όσον η σχετική καταργούμενη διάταξη του άρθρου 10 παρ. 4 του π.δ. 210/1992 έκανε λόγο για το σύνολο των υπαλλήλων του Σώματος). Με τις διατάξεις του άρθρου 4 καθορίζεται η διάρθρωση των Υπηρεσιών του Πυροσβεστικού Σώματος, με κύρια τη διάκρισή τους σε Κεντρικές και Περιφερειακές, εκ των οποίων ορισμένες χαρακτηρίζονται Ειδικές Υπηρεσίες ως έχουσες ιδιαίτερη και συγκεκριμένη αποστολή. Το Κεφάλαιο Β' του Νσχ (άρθρα 5 έως 7) περιλαμβάνει διατάξεις που ρυθμίζουν τη διάρθρωση του Αρχηγείου του Πυροσβεστικού Σώματος, ως ανώτατης επιτελικής Υπηρεσίας (άρθρο 5), και καθορίζουν τους βαθμούς των διοικούντων το Πυροσβεστικό Σώμα (άρθρο 6), ενώ με τις διατάξεις του άρθρου 7 συνιστώνται στο Αρχηγείο δύο νέα συλλογικά διοικητικά όργανα, το Συμβούλιο Επιτελικού Σχεδιασμού και το Συμβούλιο Διαχείρισης Κρίσεων, με αρμοδιότητες κατευθυντήριες και γνωμοδοτικές. Το Κεφάλαιο Γ' του Νσχ (άρθρα 8 έως 12) αφορά στο προσωπικό του Σώματος και την εκπαίδευσή του. Ειδικότερα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8, το προσωπικό διακρίνεται σε πυροσβεστικό και πολιτικό, και, το μεν πρώτο, σε γενικών και ειδικών καθηκόντων, το δε δεύτερο, σε μόνιμο και σε απασχολούμενο με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου διάρκειας (οι οργανικές θέσεις του συνόλου του προσωπικού καθορίζονται στα άρθρα 9 και 10). Προβλέπονται οι διακρίσεις και των βαθμοφόρων του Σώματος (η ιεραρχία των βαθμών και η αντιστοιχία τους με τους στρατιωτικούς του Στρατού Ξηράς

και τους αστυνομικούς της Ελληνικής Αστυνομίας καθορίζονται στο άρθρο 11), ενώ υπάρχει ειδική πρόβλεψη για την πρόσληψη προσωπικού με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου για την αντιμετώπιση εποχικών αναγκών κατά τη διάρκεια της αντιπυρικής περιόδου (η οποία καθορίζεται, μέχρι σήμερα, με κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης, όπως η υπ' αριθμ. 12030 Φ.109.1/1999 Κ.Υ.Α. «Ρύθμιση θεμάτων συνεργασίας του Πυροσβεστικού Σώματος με τις Ένοπλες Δυνάμεις, την Ελληνική Αστυνομία, τη Δασική Υπηρεσία, τους Ο.Τ.Α., τις Υγειονομικές Υπηρεσίες και άλλους φορείς και πρόσωπα που παρέχουν τις υπηρεσίες τους για την πρόληψη και καταστολή των δασικών πυρκαγιών», στο άρ. 1 παρ. 6 της οποίας ορίζεται η διάρκεια της αντιπυρικής περιόδου από της 1ης Μαΐου έως την 31η Οκτωβρίου). Το άρθρο 12 ρυθμίζει θέματα εκπαίδευσης, μετεκπαίδευσης και επιμόρφωσης του πυροσβεστικού προσωπικού και εισάγει νέες ρυθμίσεις στο πεδίο αυτό, όπως η δυνατότητα εκπαίδευσης στις Σχολές της Πυροσβεστικής Ακαδημίας του προσωπικού του Στρατού, των λοιπών Σωμάτων Ασφαλείας, άλλων δημόσιων υπηρεσιών, αλλά και ιδιωτικών επιχειρήσεων και νοσηλευτικών ιδρυμάτων, σε συναφή με την αποστολή του Πυροσβεστικού Σώματος αντικείμενα, και η δυνατότητα πρακτικής άσκησης σε Υπηρεσίες του Σώματος φοιτητών της ανώτατης εκπαίδευσης και των Ι.Ε.Κ. που έχουν γνωστικό αντικείμενο συναφές με τις αρμοδιότητές του. Το Κεφάλαιο Δ' (άρθρα 13 έως 16) ρυθμίζει ζητήματα σχετικά με τα καθήκοντα προανάκρισης που εκτελούν οι βαθμοφόροι του Πυροσβεστικού Σώματος (άρθρο 13) και το γενικό περιεχόμενο, τη διαδικασία έκδοσης και την εφαρμογή των πυροσβεστικών διατάξεων (άρθρο 14), καθώς επίσης θεσμοθετείται, για πρώτη φορά, ο έλεγχος της καταλληλότητας των διατιθέμενων στην αγορά κατασβεστικών μέσων και υλικών. Το άρθρο 17 ρυθμίζει θέματα υγειονομικής περίθαλψης και το άρθρο 18 περιλαμβάνει διατάξεις σχετικές με τις αποδοχές του πυροσβεστικού προσωπικού, τον προϋπολογισμό του Σώματος, την οικονομική διαχείρισή του και παρέχεται η εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών πράξεων για σύσταση λογαριασμού αλληλοβοήθειας του Σώματος, ίδρυση λεσχών για το προσωπικό, παιδικών σταθμών και κατασκηνώσεων για τα παιδιά των υπαλλήλων του Σώματος. Στα άρθρα 19 και 20 προβλέπεται η δυνατότητα χορήγησης ηθικής ή υλικής αμοιβής στο πυροσβεστικό προσωπικό και βράβευσής του όπως και των Υπηρεσιών του Σώματος. Τέλος, οι τελικές και μεταβατικές διατάξεις περιλαμβάνουν ρυθμίσεις σχετικά με τη δυνατό-

τητα κωδικοποίησης με π.δ. της σχετικής με το Πυροσβεστικό Σώμα κείμενης νομοθεσίας (άρθρο 21), την καθιέρωση επίσημης ημέρας εκδήλωσης τιμής προς το εν αποστρατεία πυροσβεστικό προσωπικό και τους πεσόντες πυροσβέστες (άρθρο 22), καθώς και ειδικότερα ζητήματα του προσωπικού του Πυροσβεστικού Σώματος (άρθρο 23) και του Ελληνικής Αστυνομίας (άρθρα 24 και 25).

Το παρόν Νοσχ αναθέτει, με διάφορες διατάξεις του, στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και στον Υπουργό Δημόσιας Τάξης (ενεργούνται αυτοτελώς ή από κοινού με άλλους Υπουργούς) την αρμοδιότητα να εκδώσουν π.δ. ή στον Υπουργό (ενεργούνται αυτοτελώς ή από κοινού με άλλους Υπουργούς) την αρμοδιότητα να εκδώσουν Υ.Α., προκειμένου να θεσπισθούν λεπτομερέστεροι κανόνες αναγκαίοι για την εξειδίκευση και εφαρμογή των ρυθμίσεων που θεσπίζει το Νοσχ (ενδεικτικά, άρθρο 3 παρ. 5 περίπτ. β) για τον καθορισμό του τρόπου και του χρόνου λειτουργίας των Υπηρεσιών του Σώματος, του χρόνου εργασίας του προσωπικού του και τα σχετικά με αυτή δικαιώματα και υποχρεώσεις από την εκτέλεση της εργασίας του, και άρθρο 16 παρ. 2 για τη ρύθμιση θεμάτων μετακινήσεων, αποσπάσεων, τοποθετήσεων, μεταθέσεων, αδειών, κ.ά). Η νομοθετική εξουσιοδότηση πρέπει να είναι α) ειδική (ΣτΕ 1466/1995, ΤοΣ 1996, σελ. 275), με κύριο κριτήριο τον συγκεκριμένο καθορισμό 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 ρύθμιση των θεμάτων που αφορά η εξουσιοδότηση (βλ., ενδεικτικώς, Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 11η έκδοση, Ανατύπωση 2005, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 60 επ.).

II. Παρατηρήσεις επί των επιμέρους άρθρων του Νοσχ

1. Επί του άρθρου 3 παρ. 2

Σύμφωνα με τη διατύπωση της διάταξης αυτής «το πυροσβεστικό προσωπικό είναι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι». Η διάταξη αυτή διαφέρει από την

υπ' αυτής καταργούμενη του άρθρου 9 παρ. 1 του π.δ. 210/1992, κατά το ότι η τελευταία χαρακτηρίζει τους υπαλλήλους του Πυροσβεστικού Σώματος τακτικούς δημόσιους πολιτικούς υπαλλήλους. Με τον τρόπο αυτό, όπως προκύπτει και από την όλη οικονομία του άρθρου 3, το πυροσβεστικό προσωπικό δεν περιλαμβάνεται ούτε στους πολιτικούς δημόσιους υπαλλήλους, αλλά ούτε και στους στρατιωτικούς των Ενόπλων Δυνάμεων. Όπως ορίζεται ρητά στην παρ. 2 του άρθρου 3 του Νσχ, «διέπεται από δικούς του οργανικούς νόμους και κανονισμούς και μόνον για όποια θέματα δεν ρυθμίζονται από αυτούς, εφαρμόζεται η νομοθεσία που ισχύει για τους πολιτικούς δημόσιους υπαλλήλους». Η νομολογία τόσο των κατώτερων διοικητικών δικαστηρίων, όσο και του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει δεχθεί τον ιδιαίτερο αυτό χαρακτήρα του πυροσβεστικού προσωπικού και έχει κρίνει με βάση όχι τον ορισμό τους ως πολιτικών ή μη υπαλλήλων, αλλά με βάση τις πραγματικές συνθήκες υπό τις οποίες ασκεί τα καθήκοντά του όπως και τη φύση των καθηκόντων αυτών. Έτσι, έχει κριθεί ότι όλοι οι υπάλληλοι του Σώματος απολαμβάνουν της κατά το άρθρο 103 παρ. 4 του Συντάγματος προστασίας (βλ. ΣτΕ 637/2006, ΣτΕ 3/2006, δημοσίευτες στον νομικό τύπο, ΣτΕ 2422/2005, ΕΔΔΔ 2005, σελ. 783, ΣτΕ 2911/2004, ΣτΕ 1909/2004, ΣτΕ 3343/2003, ΣτΕ 2502/2002, δημοσίευτες στον νομικό τύπο) και ότι, αν και τελούν σε σχέση ειδικής εξουσίσεως προς το Κράτος, ασκούν τα συνταγματικά τους δικαιώματα (όπως, λ.χ. την συνδικαλιστική ελευθερία), τα οποία υπόκεινται σε περιορισμούς που δικαιολογούνται μεν από τη φύση της υπαλληλικής σχέσης, αλλά που δεν επιτρέπεται να τα αναιρούν στην ουσία τους (βλ. ΣτΕ επταμ. 3356/2004, ΕΔΚΑ 2006, σελ. 179). Σε υποθέσεις χορήγησης επιδομάτων σε πυροσβεστικούς υπαλλήλους έχει νομολογηθεί ότι, αν και το Πυροσβεστικό Σώμα αποτελεί πολιτική διοικητική υπηρεσία και οι υπηρετούντες σε αυτό είναι μόνιμοι πολιτικοί υπάλληλοι, εν τούτοις δικαιούνται τη χορήγηση του (στεγαστικού, εν προκειμένω) επιδόματος που έχει δοθεί στους αξιωματικούς των Ενόπλων Δυνάμεων, κατ' εφαρμογή της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της ισότητας (βλ. ΣτΕ 1743/2000, δημοσίευτη στον νομικό τύπο).

2. Επί του άρθρου 13 παρ. 1

Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, οι αρμόδιοι βαθμοφόροι του Πυροσβεστικού Σώματος «εκτελούν καθήκοντα ειδικού ανακριτικού υπαλλήλου (...) για τα

εγκλήματα του εμπρησμού (άρθρα 264, 265, 266 και 267 Π.Κ.) καθώς και τα συρρέοντα εγκλήματα». Η ισχύουσα ρύθμιση (άρθρο 1 περίπτ. ια΄ του π.δ. 210/1992, άρθρο 1 του ν.δ. 658/1970 «περί αναθέσεως καθηκόντων ανακριτικού υπαλλήλου και δημοσίου κατηγορού εις βαθμοφόρους του Πυροσβεστικού Σώματος») προβλέπει την αρμοδιότητα των αρμόδιων βαθμοφόρων του Σώματος ως ειδικών προανακριτικών υπαλλήλων μόνο για «τη διενέργεια προανακρίσεων για τα εγκλήματα του εμπρησμού» (άρθρα 264 έως 267 Π.Κ.) (βλ. Ανδρ. Γκουρμπάτση, Εμπρησμός στο ισχύον δίκαιο, β΄ έκδ., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2001, σελ. 72, Χρ. Μητροπέτρο-Ανδρ. Γκουρμπάτση, Η προανάκριση στο έγκλημα του εμπρησμού, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1996, σελ. 30 επ.). Η ως άνω διάταξη του άρθρου 13 παρ. 1 του Νσχ επεκτείνει την αρμοδιότητα των βαθμοφόρων του Πυροσβεστικού σώματος να διενεργούν προανάκριση και για τα εγκλήματα που συρρέουν πραγματικά (όταν το ίδιο πρόσωπο πραγμάτωσε, με δύο ή περισσότερες πράξεις του, δύο ή περισσότερα εγκλήματα, άρθρο 94 παρ. 1 Π.Κ.), ή κατ' ιδέαν (όταν το ίδιο πρόσωπο πραγμάτωσε, με μία πράξη του, δύο ή περισσότερα εγκλήματα, άρθρο 94 παρ. 2 Π.Κ.) με τα εγκλήματα του εμπρησμού. Η ανάθεση της αρμοδιότητας προανάκρισης και για τα συρρέοντα εγκλήματα σημαίνει, στην πράξη, ότι, όταν λ.χ. ένα πρόσωπο διαπράττει ληστεία σε ένα κατάστημα (ληστεία, άρθρο 380 Π.Κ.), έπειτα του βάζει φωτιά (εμπρησμός άρθρο 264 Π.Κ.) και σκοτώνει και έναν διερχόμενο, (ανθρωποκτονία με πρόθεση, άρθρο 299 Π.Κ.), επειδή τα εγκλήματα αυτά συρρέουν, ο ειδικός ανακριτικός υπάλληλος του Πυροσβεστικού Σώματος μπορεί να διενεργήσει προανακριτικές πράξεις και για τα τρία.

3. Επί του άρθρου 21 παρ. 1

Η διατύπωση της ως άνω διάταξης: «επιτρέπεται να κωδικοποιούνται σε ενιαίο κείμενο οι διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας που ισχύουν, καθώς και κάθε νόμου που ήθελε μετέπειτα εκδοθεί» θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να αντικατασταθεί ως εξής: «επιτρέπεται να κωδικοποιούνται σε ενιαίο κείμενο οι διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας».

4. Επί του άρθρου 23 παρ. 3

Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή προβλέπεται ότι το ειδικό καταδυτικό επίδομα, το οποίο μέχρι σήμερα χορηγείται, υπό την προϋπόθεση της πραγματο-

ποίησης ειδικώς οριζόμενων ασκήσεων, στους πυροσβεστικούς υπαλλήλους, που είναι πτυχιούχοι υποβρύχιοι καταστροφείς ή πτυχιούχοι της Σχολής Αυτοδυτών της Μονάδας Υποβρυχίων Καταστροφών του Πολεμικού Ναυτικού, ανεξαρτήτως της υπηρεσίας του Πυροσβεστικού Σώματος όπου υπηρετούν, θα χορηγείται μόνο σε εκείνους εκ των ανωτέρω πυροσβεστικούς υπαλλήλους, οι οποίοι υπηρετούν στις Ε.Μ.Α.Κ., ορίζεται μάλιστα ότι η σχετική διάταξη (του άρθρου 10 παρ. 2 του ν. 3101/2003) αντικαθίσταται από την έναρξη ισχύος της.

Επισημαίνεται ότι η ως άνω διάταξη του Νοσχ εισάγει αναδρομική ρύθμιση.

Αθήνα, 30.10.2006

Η εισηγήτρια
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Ειδική Επιστημονική Συνεργάτις

Ο προϊστάμενος του Β΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Στέφανος Κουτσουμπίνας
Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Θράκης

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