



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

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Ρύθμιση θεμάτων ιδιωτικών επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών ασφαλείας και γραφείων ιδιωτικών ερευνών»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

Με το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νοσχ τροποποιούνται και συμπληρώνονται οι διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας που αφορούν στη λειτουργία των ιδιωτικών επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών ασφαλείας (εφεξής Ι.Ε.Π.Υ.Α.) και ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τα γραφεία ιδιωτικών ερευνών. Κύρια στόχευση του Νοσχ, όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική έκθεση, είναι ο επανακαθορισμός των προϋποθέσεων λειτουργίας των Ι.Ε.Π.Υ.Α. και των παρεχόμενων από αυτές υπηρεσιών, η δημιουργία προϋποθέσεων ευχερέστερου και αποτελεσματικότερου ελέγχου τους, καθώς και η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας σε πεδίο υγιούς ανταγωνισμού.

Το πλαίσιο λειτουργίας των Ι.Ε.Π.Υ.Α. ετέθη για πρώτη φορά με τον ν. 2518/1997, ο οποίος κατά τη δεκαετή και πλέον εφαρμογή του έχει τροποποιηθεί επανειλημμένως (ν. 2622/1998, ν. 2801/2000, ν. 3103/2003 και ν. 3206/2003) προκειμένου οι ρυθμίσεις του να προσαρμοσθούν στις εξελίξεις των κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών. Με την τελευταία μάλιστα τροποποίηση (ν. 3206/2003) ο νομοθέτης διέγραψε και το πλαίσιο λειτουργίας των γραφείων ιδιωτικών ερευνών, των οποίων τις προϋποθέσεις ίδρυσης και λειτουργίας υπήγαγε ρητώς στους κανόνες λειτουργίας των Ι.Ε.Π.Υ.Α.

Με το προτεινόμενο Νοσχ επιχειρείται, επομένως, η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου που καθιερώνει ο ισχύων ν. 2518/1997 για τις Ι.Ε.Π.Υ.Α. και τα γραφεία ιδιωτικών ερευνών. Ειδικότερα, μεταξύ άλλων, αντικαθίσταται το άρθρο 1 του ν. 2518/1997 και διευρύνεται το αντικείμενο των παρεχόμε-

νων από τις Ι.Ε.Π.Υ.Α. υπηρεσιών (άρθρο 1 του Νσχ), επανακαθορίζονται οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση της ειδικής άδειας λειτουργίας Ι.Ε.Π.Υ.Α. και ορίζεται ότι αυτή πλέον εκδίδεται από τον Διευθυντή της Διεύθυνσης Δημόσιας Ασφάλειας του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας, αντί του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας που προβλέπεται σήμερα (άρθρο 2 του Νσχ), διαχωρίζονται σε δύο (2) κατηγορίες (Α' και Β') οι άδειες εργασίας που πρέπει να κατέχει το προσωπικό ασφαλείας αναλόγως προς τις δραστηριότητες που ασκεί (άρθρο 3 του Νσχ) και επαναπροσδιορίζονται οι υποχρεώσεις των Ι.Ε.Π.Υ.Α. και του προσωπικού ασφαλείας (άρθρο 4 του Νσχ). Με τις διατάξεις του άρθρου 5 του Νσχ διατηρείται μεν η γενική απαγόρευση της οπλοκατοχής και οπλοφορίας των εκπροσώπων των Ι.Ε.Π.Υ.Α. και των υπαλλήλων τους, εφόσον όμως συντρέχουν ιδιαίτεροι λόγοι ασφαλείας επιτρέπεται κατ' εξαίρεση σε κατηγορίες προσωπικού των Ι.Ε.Π.Υ.Α. να φέρουν περίστροφο ή πιστόλι μετά τη χορήγηση της σχετικής άδειας. Με το άρθρο 6 του Νσχ συμπληρώνεται η ισχύουσα αντίστοιχη διάταξη του ν. 2518/1997 που αφορά στη στολή προσωπικού των Ι.Ε.Π.Υ.Α., ενώ με τα άρθρα 7 και 8 του Νσχ αντικαθίστανται τα άρθρα 8 και 9 του ν. 2518/1997 που αφορούν στις επιβαλλόμενες ποινικές και διοικητικές κυρώσεις. Τέλος, με τις μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 9 του Νσχ προβλέπεται ότι για χρονικό διάστημα πέντε ετών δεν απαιτείται ο προβλεπόμενος τίτλος επαγγελματικής κατάρτισης για την ανανέωση των αδειών εργασίας του προσωπικού των Ι.Ε.Π.Υ.Α., ενώ με το άρθρο 10 του Νσχ καταργείται η περίπτωση γ' της παρ. 6 του άρθρου 11 του ν. 2518/1997, συμφώνως προς την οποία αποκλείονται από τη χορήγηση άδειας λειτουργίας γραφείων ιδιωτικών ερευνών ή άδειας εργασίας σε αυτά οι σύζυγοι ή οι συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας μέχρι δεύτερου βαθμού προσώπων, στα οποία δεν χορηγείται άδεια λειτουργίας γραφείων ιδιωτικών ερευνών ή άδειας εργασίας σε αυτά (βλ. περιπτώσεις α' και β' της παρ. 6 του άρθρου 11 του ν. 2518/1997).

Σημειώνεται ότι, ειδικότερα για την ανάθεση καθηκόντων ελέγχου προσώπων και πραγμάτων στα αεροδρόμια από Ι.Ε.Π.Υ.Α., η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. ΣτΕ 3946/2002, δημοσίευτη στον νομικό τύπο) δέχεται ότι αυτή δεν αντίκειται στις διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 του Συντάγματος ούτε συνιστά ανεπίτρεπτη εκχώρηση, σε ιδιώτες, υπηρεσίας που ανήκει σε δημόσια εξουσία, εφόσον διαφυλάσσονται, δια των ρυθμίσεων του Κανονισμού Ασφαλείας, εν προκειμένω, οι αρμοδιότητες της Ελληνικής Αστυνομίας, των Επιθεωρητών Ασφαλείας και της Διεύθυνσης Ασφάλειας Αερολιμένων της Υ.Π.Α. Εν όψει των ανωτέρω, και δεδομένου ότι με το άρθρο 1 παρ. 4 του Νσχ ορίζεται ρητώς ότι η άσκηση των δραστηριοτήτων των Ι.Ε.Π.Υ.Α. δεν θίγει τις αρμοδιότητες των κρατικών ορ-

γάνων στους τομείς αυτούς, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι σχετικές ρυθμίσεις του Νοσχ ευρίσκονται εντός του συνταγματικού πλαισίου.

Πρέπει, τέλος, να επισημανθεί ότι το προτεινόμενο Νοσχ παρέχει νομοθετική εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων οργάνωσης και λειτουργίας των Ι.Ε.Π.Υ.Α. με υπουργικές αποφάσεις. Οι προβλεπόμενες εξουσιοδοτήσεις παρίστανται επαρκώς ορισμένες και εξειδικευμένες, αφορούν δε ειδικότερα θέματα με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό, όπως επιβάλλει το δεύτερο εδάφιο της παρ. 2 του άρθρου 43 του Συντάγματος. Τέτοια είναι, επί παραδείγματι, ο καθορισμός του είδους, του σχήματος, του μεγέθους ή του χρωματισμού των αυτοκινήτων που μεταφέρουν ογκώδη ή βαρέα αντικείμενα (άρθρο 4 παρ. 3), ο ορισμός των προϋποθέσεων και των δικαιολογητικών για τη χορήγηση άδειας οπλοκατοχής, οπλοφορίας, εισαγωγής, μεταφοράς και αγοράς όπλων ή φυσιγγίων και των όρων ασφαλούς φύλαξης του οπλισμού όπως και των ζητημάτων χρέωσης και «αποχρέωσης» (απαλλαγής από τη χρέωση) του οπλισμού (άρθρο 5 παρ. 6), ο καθορισμός του είδους των ιατρικών εξετάσεων, του περιεχομένου, της διάρκειας και του κόστους της βασικής και περιοδικής εκπαίδευσης του προσωπικού ασφαλείας (άρθρο 5 παρ. 7) κ.λπ.

II. Παρατηρήσεις επί των επιμέρους άρθρων του Νοσχ

1. Επί του άρθρου 2 παρ. 1

Με την προτεινόμενη διάταξη επανακαθορίζονται οι προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν στο πρόσωπο του αιτούντος την ειδική άδεια λειτουργίας Ι.Ε.Π.Υ.Α.. Στην περίπτωση α' της παραγράφου 1 ορίζεται ότι ο αιτών πρέπει να είναι Έλληνας πολίτης ή ομογενής ή πολίτης χώρας-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εφόσον για τον τελευταίο δεν συντρέχει κώλυμα δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Περαιτέρω, στην παράγραφο 1 περίπτωση γ' προβλέπεται ως επιπλέον κώλυμα για τη χορήγηση της ειδικής άδειας λειτουργίας η αμετάκλητη καταδίκη του αιτούντος για τα αναφερόμενα στην παράγραφο αυτή εγκλήματα, ανεξαρτήτως του αν η καταδίκη αυτή αναγράφεται ή όχι στο ποινικό μητρώο του. Στα εγκλήματα αυτά περιλαμβάνονται και ορισμένα που στρέφονται αποκλειστικώς κατά ημεδαπών έννομων αγαθών. Συνεπώς, ενδεχόμενες καταδίκες ενός προσώπου από αλλοδαπά ποινικά δικαστήρια για αξιόποινες πράξεις που στρέφονται κατά των αντίστοιχων αλλοδαπών έννομων αγαθών δεν αποτελούν κώλυμα για τη χορήγηση ειδικής άδειας λειτουργίας. Περαιτέρω, οι ποινικές καταδίκες αποτελούν ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα, για την επεξεργασία των οποίων από φυσικά πρόσωπα για μη προσωπικούς-οικιακούς σκοπούς εφαρμόζονται οι διατάξεις του Ν. 2472/1997.

2. Επί των άρθρων 2 παρ. 7 και 3 παρ. 6

Η παρ. 7 του άρθρου 2 ορίζει ότι αν απορριφθεί η αίτηση για χορήγηση ή ανανέωση άδειας λειτουργίας των Ι.Ε.Π.Υ.Α., «ο ενδιαφερόμενος δύναται να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του Προϊσταμένου του Κλάδου Ασφάλειας και Τάξης του Αρχηγείου Ελληνικής Αστυνομίας εντός αποκλειστικής προθεσμίας δέκα (10) ημερών από την κοινοποίηση της απορριπτικής απόφασης», η δε παρ. 6 του άρθρου 3 προβλέπει περαιτέρω ότι «αν απορριφθεί η αίτηση χορήγησης ή ανανέωσης άδειας εργασίας ό αιτών δύναται να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του οικείου Γενικού Αστυνομικού Διευθυντή, εντός ανατρεπτικής προθεσμίας δέκα (10) ημερών από την κοινοποίηση της απορριπτικής απόφασης». Με την προσφυγή αυτή καθίσταται δυνατή η κατ' ουσίαν επανεξέταση της υπόθεσης, δηλαδή νέα έρευνα και διαφορετική εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών, το δε όργανο, ενώπιον του οποίου ασκείται μπορεί να ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει την πράξη ή να την τροποποιήσει για λόγους ουσίας. Οι πράξεις που εκδίδονται επί της ενδικοφανούς προσφυγής έχουν πάντα εκτελεστό χαρακτήρα. Με τις πράξεις αυτές δεν επιτρέπεται η χειροτέρευση της θέσης του διοικουμένου που άσκησε την προσφυγή, εκτός εάν άλλως ορίζεται σε ειδικές διατάξεις (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007, σελ. 269). Επισημαίνεται ότι, εφόσον στην προσβαλλόμενη με την ενδικοφανή προσφυγή πράξη (εν προκειμένω στην απορριπτική απόφαση χορήγησης ή ανανέωσης είτε άδειας λειτουργίας της Ι.Ε.Π.Υ.Α. είτε άδειας εργασίας) αναφέρονται σωρευτικώς: α) η προβλεπόμενη από τις ειδικές διατάξεις δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, β) το αρμόδιο για την κρίση της όργανο, γ) η προθεσμία άσκησης της και δ) οι συνέπειες της παράλειψης άσκησης της, η υποβολή της αποτελεί αναγκαίο όρο για το παραδεκτό, εν συνεχεία, της προσφυγής ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου (ΣτΕ 2318/2007, ΣτΕ 2364/2006, ΣτΕ 575/2005, ΣτΕ Ολ 2892/1993).

3. Επί του άρθρου 7 παρ.1 στοιχ. δ' και παρ. 2

Δια του στοιχ. δ' της παρ. 1 του άρθρου 7 του υπό ψήφιση Νοσχ τιμωρείται με ποινή φυλάκισης μέχρι τριών ετών και χρηματική ποινή η παράβαση των υποχρεώσεων που αναφέρονται, μεταξύ άλλων, στην παρ. 1 περ. στ' του άρθρου 4 του προτεινόμενου Νοσχ, η οποία υποχρεώνει τις επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας «να μη θίγουν κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων τους τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματα των πολιτών», καθώς και των υποχρεώσεων που αναφέρονται στις αποφάσεις που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση των σχετικών διατάξεων του Νοσχ. Στην περίπτωση των «ποινικών νόμων εν λευκώ» η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει τη σύνδεση

ορισμένης συμπεριφοράς με ορισμένη ποινή. Εν προκειμένω, η φράση «να μη θίγουν κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων τους τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματα των πολιτών», περιλαμβάνει, λόγω της γενικής της διατύπωσης, πλείονες μορφές συμπεριφοράς και, κατά συνέπεια, ενδεχομένως να δημιουργήσει ζητήματα ερμηνείας. Επιπροσθέτως, η παραπομπή στις υποχρεώσεις που θα αναφέρονται στις αποφάσεις οι οποίες θα εκδοθούν κατ' εξουσιοδότηση των σχετικών διατάξεων του Νσχ, ενδεχομένως να δημιουργήσει ζητήματα ερμηνείας, δεδομένων των πολλών και διαφορετικών θεμάτων που θα ρυθμίζουν οι αποφάσεις αυτές. Θα ήταν, συνεπώς, νομοτεχνικώς ορθότερο να προβλεφθεί ότι, οι κατ' εξουσιοδότηση αποφάσεις που θα εκδοθούν, θα παραπέμπουν στις ποινές που αναφέρονται στην παρ. 1 του άρθρου 7 του Νσχ για τις υποχρεώσεις που αναφέρονται σε αυτές.

Αθήνα, 15.9.2008

Οι εισηγητές
Αθανασία Διονυσοπούλου
Επιστημονική Συνεργάτις
Δημήτριος Κανελλόπουλος
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

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

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

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