



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ**

ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 187/ 2015

**ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Α' 2 ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΔΙΑΚΟΠΩΝ**

Συνεδρίαση της 29^{ης} Ιουλίου 2015

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Χρυσαφούλα Αυγερινού, Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ.

Μέλη Μεταξία Ανδροβιτσανέα, Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ, Ιωάννης Διονυσόπουλος, Στέφανος Δέτσης, Παρασκευάς Βαρελάς, Σπυρίδων Παπαγιαννόπουλος, Γεώργιος Κανελλόπουλος, Βασιλική Πανταζή, Βασιλική Τύρου, Δημήτρα Κεφάλα, Δημήτριος Αναστασόπουλος, Ελένη Σβολοπούλου, και Σταύρος Σπυρόπουλος, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής: Δημήτριος Κατωπόδης, Πάρεδρος του Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο)

Ερώτημα: Το υπ' αριθμ. Πρωτ. 4405/30.6.2015 έγγραφο ερώτημα της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής προστασίας με το οποίο αναμορφώνεται και επαναδιατυπώνεται το υπ' αριθμ.πρωτ. 2389/02.6.2015 ερώτημα της ίδιας Υπηρεσίας.

Περίληψη Ερωτήματος: « *Αν η διάταξη του άρθρου 118 (14Ι) του Ν. 4249/2014 (ΦΕΚ 73 Α') που ρυθμίζει την ασφαλιστική κάλυψη και αστική ευθύνη των Εθελοντών Πολιτικής Προστασίας, έχει άμεση νομική ισχύ για τους ήδη ενταγμένους στο οικείο Μητρώο, εφόσον κατά την έναρξη ισχύος*

του Ν. 4249/2014, Εθελοντικές Οργανώσεις και Ειδικευμένοι Εθελοντές παραμένουν, δυνάμει της διατάξεως του άρθρου 119 παρ. 2 του ως άνω νόμου, στο προϊσχύσαν νομικό καθεστώς έως ότου προβούν στις διαδικασίες πιστοποίησης και ένταξης στο οικείο Μητρώο ».

Επί του ανωτέρω ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α2 Τμήμα Διακοπών) γνωμοδότησε ως ακολούθως :

Ι. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

1. Με το υπ' αριθμ. πρωτ.4405/30.6.2015 έγγραφο ερώτημα, με το οποίο αναμορφώνεται, επαναδιατυπώνεται και συγκεκριμενοποιείται προηγούμενο ερώτημα, το οποίο δεν πληρούσε τα κριτήρια υποβολής ορισμένου ερωτήματος κατά τη διάταξη του άρθρου 6 παρ.6 του ν.3086/2002, εκτίθεται ότι η αρμόδια υπηρεσία (Διεύθυνση Διεθνών σχέσεων, Εθελοντισμού και Εκπαίδευσης), επικαλούμενη τις διατάξεις του νεοπαγούς νόμου 4249/2014 (ΦΕΚ 73 Α'), και συγκεκριμένα των άρθρων 118 (ρυθμίσεις θεμάτων πολιτικής προστασίας) και 119 (Μεταβατικές διατάξεις), προβληματίζεται, αν οι ειδικότερες ρυθμίσεις για την ασφαλιστική κάλυψη και αστική ευθύνη εθελοντών πολιτικής προστασίας που τίθενται με τον ως άνω νόμο 4249/2014, έχουν άμεση ισχύ στους εθελοντές πολιτικής προστασίας που είναι ήδη ενταγμένοι στο οικείο Μητρώο κατά τις διατάξεις του προϊσχύσαντος δικαίου (ν. 3013/2013). Και τούτο γιατί, κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4249/2014, οι Εθελοντικές Οργανώσεις και οι Ειδικευμένοι Εθελοντές παραμένουν, δυνάμει της ρητής μεταβατικής διατάξεως του άρθρου 119 παρ. 2 του ως άνω νόμου, στο προϊσχύσαν νομικό καθεστώς έως ότου προβούν στις διαδικασίες πιστοποίησης και ένταξής τους στο νέο Μητρώο κατά τις διατάξεις του ν.4249/2014.

2. Περαιτέρω, στο έγγραφο ερώτημα εκτίθεται ότι η διάταξη του άρθρου 14 παρ.5β του ν. 3013/2002, ως ίσχυε πριν από την τροποποίησή του με το ν. 4249/2014, όριζε ότι «*Θέματα, που συνάπτονται με την ασφαλιστική κάλυψη*

των ανωτέρω¹ από ατυχήματα, κατά τη διάρκεια της συμμετοχής τους στην αντιμετώπιση καταστροφών, την ιατρική και φαρμακευτική περίθαλψή τους, τα έξοδα νοσηλείας, καθώς και με την αποζημίωσή τους για έξοδα μετακίνησης ρυθμίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών, Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Υγείας και Πρόνοιας». Η προαναφερόμενη ΚΥΑ ωστόσο δεν εκδόθηκε, καθώς απαιτείται νομοθετική ρύθμιση για τη διευθέτηση αναλόγων ζητημάτων. Περαιτέρω ο ως άνω νόμος δεν κάνει καμία αναφορά σε ζητήματα αστικής ευθύνης. Κατόπιν της αποδοχής από την Υπηρεσία αλληπάλληλων ερωτημάτων αναφορικά με ζητήματα που άπτονται του θεσμικού πλαισίου που διέπει το καθεστώς και τη δράση των Εθελοντών Πολιτικής Προστασίας οι οποίοι είναι ενταγμένοι στο οικείο Μητρώο, και δεδομένου ότι δεν έχουν εκδοθεί έως σήμερα, ένα έτος κατόπιν της δημοσίευσης του Ν. 4249/2014 (ΦΕΚ 73 Α'), οι κανονιστικές πράξεις και ο Οργανισμός της Συντονιστικής Αρχής Πολιτικής Προστασίας παρακαλούμε να έχουμε τη νομική σας άποψη επί του παρακάτω ερωτήματος. Αν η διάταξη του άρθρου 118 (14Ι) του Ν. 4249/2014 (ΦΕΚ 73 Α') που ρυθμίζει την ασφαλιστική κάλυψη και αστική ευθύνη των Εθελοντών Πολιτικής Προστασίας, έχει άμεση νομική ισχύ για τους ενταγμένους στο οικείο Μητρώο, εφόσον κατά την έναρξη ισχύος του Ν. 4249/2014, Εθελοντικές Οργανώσεις και Ειδικευμένοι Εθελοντές παραμένουν, δυνάμει της διατάξεως του άρθρου 119 παρ. 2 του ως άνω νόμου, στο προϊσχύσαν νομικό καθεστώς έως ότου προβούν στις διαδικασίες πιστοποίησης και ένταξης στο οικείο Μητρώο.

II. ΚΡΙΣΙΜΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

A. Στις διατάξεις του ν.3013/2002 «αναβάθμιση πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α /102), όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του από το ν. 4249/2014 «Αναδιοργάνωση της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού Σώματος και της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, αναβάθμιση Υπηρεσιών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του

¹ Δηλαδή, των μελών των ενταγμένων στο Μητρώο Εθελοντικών Οργανώσεων Πολιτικής Προστασίας και των Ειδικευμένων Εθελοντών Πολιτικής Προστασίας

Πολίτη και ρύθμιση λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη και άλλες διατάξεις», (ΦΕΚ Α 73/ 24.3.2014), και ο οποίος ν.4249/2014, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 130 αυτού, άρχισε να ισχύει από τη δημοσίευση του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός εάν οριζόταν διαφορετικά στις επιμέρους διατάξεις του, ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

Άρθρο 1 Σκοπός πολιτικής προστασίας

« 1. Η πολιτική προστασία της Χώρας αποβλέπει στην προστασία της ζωής, υγείας και περιουσίας των πολιτών από φυσικές (ταχείας ή βραδείας εξέλιξης), τεχνολογικές (συμπεριλαμβανομένων βιολογικών, χημικών και πυρηνικών συμβάντων) και λοιπές καταστροφές που προκαλούν καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης, κατά τη διάρκεια ειρηνικής περιόδου. Στο πλαίσιο του ίδιου σκοπού περιλαμβάνεται η μέριμνα για τα υλικά και πολιτιστικά αγαθά, τις πλουτοπαραγωγικές πηγές και τις υποδομές της χώρας, με στόχο την ελαχιστοποίηση των συνεπειών των καταστροφών...»

Άρθρο 3 Δυναμικό και μέσα Πολιτικής Προστασίας

" 1. Στο δυναμικό και στα μέσα Πολιτικής Προστασίας περιλαμβάνονται: α. Ειδικευμένα στελέχη Πολιτικής Προστασίας ... β. Το σύνολο των κρατικών υπηρεσιών, οι υπηρεσίες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας, που είναι υπεύθυνες σε επιχειρησιακό επίπεδο για τις επιμέρους δράσεις Πολιτικής Προστασίας και, κυρίως, για την ετοιμότητα και την αντιμετώπιση των καταστροφών [όπως Πυροσβεστικό Σώμα, Λιμενικό Σώμα-Ελληνική Ακτοφυλακή, ΕΛ.ΑΣ., Ε.Κ.Α.Β., Ένοπλες Δυνάμεις, ... γ. Οι εθελοντικές οργανώσεις Πολιτικής Προστασίας, καθώς και οι ειδικευμένοι εθελοντές Πολιτικής Προστασίας, σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, που έχουν πιστοποιηθεί σχετικώς από την Πυροσβεστική Ακαδημία, εντάσσονται στο σχεδιασμό της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας και αναλαμβάνουν την υποστήριξη σχεδίων και δράσεων πρόληψης και αποκατάστασης, καθώς και δράσεις ετοιμότητας και αντιμετώπισης καταστροφών...»

ΕΘΕΛΟΝΤΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ

Άρθρο 14 "Αποστολή και δράση των Εθελοντών Πολιτικής Προστασίας

"1. Αποστολή του εντασσόμενου στο Σύστημα Εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας εθελοντή είναι η παροχή συνδρομής στους αρμόδιους κρατικούς φορείς στο έργο της προστασίας της ζωής, υγείας και της περιουσίας των πολιτών από φυσικούς, ανθρωπογενείς και λοιπούς κινδύνους, που προκαλούν καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης κατά τη διάρκεια της ειρηνικής περιόδου. 2. Οι Ειδικευμένοι Εθελοντές Πολιτικής Προστασίας και οι Εθελοντές Πολιτικής Προστασίας των Εθελοντικών Ομάδων Πολιτικής Προστασίας συντρέχουν τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, δρουν και υποστηρίζουν το έργο των Αρχών και των κρατικών υπηρεσιών για την εκπλήρωση της αποστολής τους, σύμφωνα με τις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης."

Άρθρο 14Α " Ορισμοί. Για το σκοπό του παρόντος νοούνται ως: α. «Εθελοντής Πολιτικής Προστασίας»: Το φυσικό πρόσωπο, το οποίο εντάσσεται στο δυναμικό της Πολιτικής Προστασίας και παρέχει, σε συνεργασία με φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και λοιπούς επιχειρησιακούς οργανισμούς, άμισθη και μη κερδοσκοπική υπηρεσία προς όφελος του κοινωνικού συνόλου. Ως Εθελοντής Πολιτικής Προστασίας νοείται τόσο ο Ειδικευμένος Εθελοντής όσο και το μέλος Εθελοντικής Οργάνωσης Πολιτικής Προστασίας β. «Ειδικευμένος Εθελοντής»: Το φυσικό πρόσωπο, το οποίο λόγω της επιστημονικής ή της επαγγελματικής κατάρτισης του ή της πιστοποιημένης εκπαίδευσης και εμπειρίας του, μπορεί να συνεισφέρει και ανταποκρίνεται με πληρότητα σε δράσεις πρόληψης, αντιμετώπισης και αποκατάστασης φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών. Ο Ειδικευμένος Εθελοντής εντάσσεται στο δυναμικό της Πολιτικής Προστασίας και, σε συνεργασία με φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και λοιπούς επιχειρησιακούς οργανισμούς, παρέχει άμισθη και μη κερδοσκοπική υπηρεσία προς όφελος του κοινωνικού συνόλου. γ. «Εθελοντική Οργάνωση Πολιτικής Προστασίας»: Είναι η ομάδα προσώπων, η οποία εντάσσεται στο δυναμικό της Πολιτικής Προστασίας και σε συνεργασία με φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και λοιπούς επιχειρησιακούς οργανισμούς, δραστηριοποιείται στην παροχή μη

κερδοσκοπικών υπηρεσιών προς όφελος του κοινωνικού συνόλου. δ. «Σύστημα Εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας»: Συνιστά το θεσμικό, κανονιστικό, διοικητικό και οργανωτικό πλαίσιο λειτουργίας των Εθελοντών, Ειδικευμένων Εθελοντών και Εθελοντικών Οργανώσεων Πολιτικής Προστασίας που έχουν πιστοποιηθεί και ενταχθεί στο οικείο Μητρώο, δρουν δε, σύμφωνα με το ν. 3013/2002, όπως ισχύει, υπό την εποπτεία της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας. ε. «Ενιαίο Μητρώο Εθελοντών Πολιτικής Προστασίας και Πυροσβεστικού Σώματος»: Είναι το Μητρώο, το οποίο απαρτίζεται από το Μητρώο Εθελοντικών οργανώσεων και Ειδικευμένων Εθελοντών της Πολιτικής Προστασίας και το Ειδικό Μητρώο Εθελοντών του Πυροσβεστικού Σώματος.

Άρθρο 14 Δ Επιχειρησιακή Εμπλοκή και Συντονισμός Εθελοντών.

1.α Η αρμοδιότητα κινητοποίησης των Εθελοντικών Οργανώσεων ανήκει στο Ε.Σ.Κ.Ε. ή στα Περιφερειακά Κέντρα Επιχειρήσεων. Οι Εθελοντικές Οργανώσεις εντάσσονται επιχειρησιακά στον αρμόδιο ανά περιστατικό επιχειρησιακό φορέα. β. Η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας διατηρεί σε κάθε περίπτωση το δικαίωμα της κινητοποίησης των Εθελοντικών Οργανώσεων, κατόπιν απόφασης του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας, καθώς και σε περιπτώσεις κατάστασης έκτακτης ανάγκης Πολιτικής Προστασίας. Το πλαίσιο, ο τρόπος και οι αρμοδιότητες κατά την επιχειρησιακή εμπλοκή Εθελοντικών Οργανώσεων, καθώς και Ειδικευμένων Εθελοντών στο τακτικό επίπεδο καθορίζεται με απόφαση του οικείου φορέα, που έχει τη διοίκηση του περιστατικού ή/και τη διεύθυνση της αποστολής.....

Άρθρο 14Ι Ασφαλιστική κάλυψη και αστική ευθύνη Εθελοντών Πολιτικής Προστασίας

1. Σε περίπτωση ατυχήματος κατά την εκπλήρωση της αποστολής τους, οι Εθελοντές Πολιτικής Προστασίας καλύπτονται από το δικό τους ασφαλιστικό φορέα, το δε ατύχημα θεωρείται ότι έλαβε χώρα στο πλαίσιο της κύριας απασχόλησης τους, εξαιτίας αυτής και γι' αυτήν, βεβαιώνεται δε και ρυθμίζεται με βάση τις διατάξεις που ισχύουν κάθε φορά για τον ασφαλιστικό φορέα της κύριας απασχόλησης τους και τις διατάξεις του παρόντος για την

απόδειξη της επιχειρησιακής ένταξης και της πραγματικής άσκησης των καθηκόντων του Εθελοντή και καθενός από τα μέλη των Εθελοντικών Οργανώσεων για τα οποία υπάρχει σχετικό αίτημα κινητοποίησης και εντολή επιχειρησιακής εμπλοκής σύμφωνα με το άρθρο 14Δ του παρόντος. Με απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη ρυθμίζεται κάθε άλλο ζήτημα εφαρμογής του παρόντος άρθρου.

2. Με δαπάνη του Δημοσίου παρέχεται νοσοκομειακή και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη στους Εθελοντές Πολιτικής Προστασίας, οι οποίοι είναι ανασφάλιστοι και νοσηλεύονται εξαιτίας τραυματισμού ή άλλου ατυχήματος που προκλήθηκε κατά την άσκηση των εθελοντικών καθηκόντων τους, εφόσον αποδειχθεί κατά τα ανωτέρω η επιχειρησιακή τους ένταξη, η πραγματική άσκηση των καθηκόντων τους και η ύπαρξη εντολής για επιχειρησιακή τους εμπλοκή. Οι ανωτέρω Εθελοντές Πολιτικής Προστασίας νοσηλεύονται υπό τις ίδιες συνθήκες, που ισχύουν και για το προσωπικό του φορέα που τους ενέταξε επιχειρησιακά. Για τους Εθελοντές Πολιτικής Προστασίας που τραυματίστηκαν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους και, εξαιτίας του τραυματισμού αυτού, απαιτείται μακροχρόνια θεραπεία ή έχει προκληθεί μερική ή ολική αναπηρία, ισχύουν τα προβλεπόμενα για το προσωπικό του φορέα που τους ενέταξε επιχειρησιακά. Οι παραπάνω δαπάνες καλύπτονται από πιστώσεις που εγγράφονται για το σκοπό αυτόν στον προϋπολογισμό εξόδων του Υπουργείου Υγείας. 3. Οι διατάξεις του άρθρου 38 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν. 3528/2007, όπως ισχύει) για την αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων, ισχύουν και για τους Εθελοντές Πολιτικής Προστασίας, μόνο κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα κινητοποίησης και εντολή επιχειρησιακής εμπλοκής, σύμφωνα με το άρθρο 14Δ του παρόντος.»

Β. Στο ν.4249/2014 (Α 73), μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι :

Άρθρο 119 (Μεταβατικές διατάξεις):

«1. Μέχρι την έκδοση των κανονιστικών πράξεων και του Οργανισμού της Συντονιστικής Αρχής Πολιτικής Προστασίας, η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας εξακολουθεί να λειτουργεί με τη διάρθρωση και τα όργανα που προβλέπονται από τις κείμενες, κατά το χρόνο δημοσίευσης του παρόντος νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, διατάξεις. 2. Οι ενταγμένοι κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος Ειδικευμένοι Εθελοντές και Εθελοντικές Οργανώσεις Πολιτικής Προστασίας παραμένουν στο καθεστώς που ίσχυε έως την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, έως ότου προβούν στις διαδικασίες πιστοποίησης και ένταξης στο οικείο Μητρώο Εθελοντών κατά τις διατάξεις του παρόντος. Για τις Εθελοντικές Οργανώσεις οι προϋποθέσεις του άρθρου 14B συμπεριλαμβανομένης της πιστοποίησης από την Εθνική Σχολή Πολιτικής Προστασίας, πρέπει να συντρέχουν για κάθε ενταγμένο μέλος τους ατομικώς. 3. Το χρονικό διάστημα παραμονής στο προϋφιστάμενο καθεστώς δεν μπορεί να υπερβεί τα δύο (2) έτη από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου. Απρακτη παρέλευση του ως άνω χρονικού διαστήματος χωρίς προσαρμογή των Εθελοντών και των Εθελοντικών Ομάδων συνιστά λόγο αυτοδίκαιης διαγραφής τους από τα οικεία Μητρώα Εθελοντών και Εθελοντικών Οργανώσεων. 4. Εντός έτους από την έκδοση της απόφασης του άρθρου 14B παράγραφος 6 του παρόντος, η Συντονιστική Αρχή Πολιτικής Προστασίας προβαίνει στην επαναξιολόγηση των Ειδικευμένων Εθελοντών και των Εθελοντικών Οργανώσεων Πολιτικής Προστασίας, προκειμένου να διαπιστωθεί ότι πληρούνται οι απαιτούμενες προϋποθέσεις που τάσσονται από τις διατάξεις του παρόντος νόμου.»

III. ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΡΙΣΙΜΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ.

Από τις διατάξεις που παρατίθενται ανωτέρω, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό, σύμφωνα με το γράμμα, τη νοηματική τους αλληλουχία και τον σκοπό τους, συνάγονται τα ακόλουθα:

α) Η πολιτική προστασία της χώρας αποβλέπει στην προστασία της ζωής, υγείας και περιουσίας των πολιτών από φυσικές ή τεχνολογικές (συμπεριλαμβανομένων των βιολογικών, χημικών και λοιπών συμβάντων) και λοιπές καταστροφές που προκαλούν καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης, κατά τη

διάρκεια της ειρηνικής περιόδου. Στο δυναμικό και στα μέσα Πολιτικής Προστασίας περιλαμβάνονται, εκτός από τα ειδικευμένα στελέχη Πολιτικής Προστασίας, οι κρατικές υπηρεσίες και οι υπηρεσίες των Ο.Τ.Α. και των οργανισμών κοινής ωφέλειας, καθώς και οι εθελοντικές οργανώσεις Πολιτικής Προστασίας και οι ειδικευμένοι εθελοντές Πολιτικής Προστασίας. Με το άρθρο 14 του ν.3013/2002 προβλέφθηκε η δημιουργία συστήματος εθελοντισμού για την πρόληψη, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών, που αποτελεί αποστολή της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας. Στο πλαίσιο του ως άνω σκοπού τηρείται στη Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας Μητρώο Εθελοντικών Οργανώσεων και ειδικευμένων εθελοντών. (βλ. σελίδα 6 της αιτιολογικής έκθεσης επί του σχεδίου του νόμου 3013/2002, άρθρο 14).

β) Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση επί του σχεδίου του ν.4249/2014, με το νόμο αυτό *«ρυθμίστηκαν ζητήματα που αφορούν την οργάνωση, το αντικείμενο και το εύρος των αρμοδιοτήτων της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας...»*(βλ. σελίδα 21). Με τα άρθρα 118 και 119 του νόμου αυτού επαναπροσδιορίζεται το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τους εθελοντές και τις εθελοντικές οργανώσεις της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας με γνώμονα την ενσωμάτωση των πορισμάτων της πρακτικής εμπειρίας, ώστε να υπάρξει η καλύτερη δυνατή αξιοποίηση του εν λόγω θεσμού. Ειδικότερα, ορίζονται καταρχήν οι βασικές έννοιες που χαρακτηρίζουν το σύστημα Εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας, προβλέπονται οι κατηγορίες, οι προϋποθέσεις και η διαδικασία ένταξης των ειδικευμένων εθελοντών και των εθελοντικών οργανώσεων υπό τη σκέπη της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας. Στη συνέχεια προβλέπονται τα σχετικά με την εκπαίδευση των εθελοντών Πολιτικής Προστασίας ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη συμμετοχή τους σε επιχειρήσεις τακτικού επιπέδου και η οποία πραγματοποιείται κυρίως από την Εθνική Σχολή Πολιτικής Προστασίας της Πυροσβεστικής Ακαδημίας ή από συνεργαζόμενους με αυτήν αρμόδιους κρατικούς ή ιδιωτικούς φορείς. Πανεπιστήμια Τ.Ε.Ι., που έχουν την δυνατότητα να παρέχουν εκπαίδευση σχετική με τους τομείς δράσεις της Πολιτικής Προστασίας. Επιπρόσθετα περιγράφεται με λεπτομέρεια ο τρόπος,

το πλαίσιο και το εύρος της επιχειρησιακής εμπλοκής, η αρμοδιότητα κινητοποίησης και ο συντονισμός των εθελοντών, ως φορέων πολιτικής προστασίας της χώρας. Γίνεται επίσης αναφορά στην αρμοδιότητα περί της εποπτείας και αξιολόγησης επιχειρησιακής δράσης των εθελοντικών οργανώσεων και των ειδικευμένων εθελοντών»(βλ. σελίδες 23 και 24)

γ) Με το άρθρο 118 του ν.4249/2014 προστέθηκε στο ν.3013/2002 η διάταξη του άρθρου 14Ι, σύμφωνα με την οποία σε περίπτωση ατυχήματος κατά την εκπλήρωση της αποστολής τους, οι εθελοντές Πολιτικής Προστασίας καλύπτονται από το δικό τους ασφαλιστικό φορέα, το δε ατύχημα θεωρείται ότι έλαβε χώρα στο πλαίσιο της κύριας απασχόλησής τους εξαιτίας αυτής και γι' αυτήν, βεβαιώνεται δε και ρυθμίζεται με βάση τις διατάξεις που ισχύουν κάθε φορά για τον ασφαλιστικό φορέα της κύριας απασχόλησης και τις διατάξεις του παρόντα νόμου για την απόδειξη της επιχειρησιακής ένταξης και της πραγματικής άσκησης των καθηκόντων του εθελοντή και καθενός από τα μέλη των εθελοντικών οργανώσεων για τα οποία υπάρχει σχετικό αίτημα κινητοποίησης και εντολή επιχειρησιακής εμπλοκής, σύμφωνα με το άρθρο 14Δ του νόμου. Δίνεται δε εξουσιοδότηση στον Υπουργό Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη (νυν Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης) να ρυθμίσει κάθε άλλο ζήτημα που αφορά την εφαρμογή του άρθρου αυτού. Με την προαναφερόμενη διάταξη ρυθμίζεται το ζήτημα της ασφαλιστικής κάλυψης και αστικής ευθύνης των εθελοντών Πολιτικής Προστασίας, που αποτελούσε χρόνιο αίτημά τους. (βλ. αιτιολογική έκθεση επί του σχεδίου του νόμου 4249/2014 Άρθρο 118, σελίδα 24 « Τέλος, με το προτεινόμενο άρθρο ρυθμίζεται το ζήτημα της ασφαλιστικής κάλυψης και αστικής ευθύνης των εθελοντών Πολιτικής Προστασίας που αποτελεί για χρόνια αίτημα τους...»). Με την ίδια ως άνω διάταξη ρυθμίζονται επίσης α) το ζήτημα της νοσοκομειακής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης στους εθελοντές Πολιτικής Προστασίας, οι οποίοι είναι ανασφάλιστοι και νοσηλεύονται εξαιτίας τραυματισμού ή άλλου ατυχήματος που προκλήθηκε κατά την άσκηση των εθελοντικών καθηκόντων τους και β) το ζήτημα της Αστικής ευθύνης των εθελοντών για ζημιές που προκαλούνται κατά την

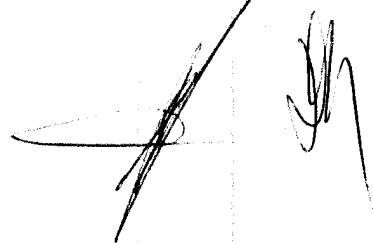
άσκηση των καθηκόντων τους με παραπομπή στη διάταξη του άρθρου 38 του Υπαλληλικού Κώδικα. (ν.3528/2007).

δ) Στη διάταξη του άρθρου 119 του ν.4249/2014 προβλέπονται οι μεταβατικές διατάξεις του νόμου αυτού με τις οποίες επιδιώκεται το ομαλό πέρασμα από την παλαιά στη νέα νομοθεσία. Ειδικότερα, ορίζεται ρητώς ότι οι ενταγμένοι ειδικευμένοι εθελοντές και εθελοντικές οργανώσεις, σύμφωνα με την προϋπάρχουσα νομοθεσία, παραμένουν στο παλαιό καθεστώς, δηλαδή διέπονται από το ν.3013/2002 πριν από την τροποποίησή του από τις διατάξεις του ν.4249/2014, έως ότου προβούν στις διαδικασίες πιστοποίησης και ένταξης στο οικείο μητρώο κατά τις διατάξεις του ν.4249/2014. Όσον αφορά την ασφαλιστική κάλυψη των εθελοντών, στον ν.3013/2002 και ειδικότερα στο άρθρο 14 παρ.5 (β) εξουσιοδοτείται η διοίκηση να ρυθμίσει με ΚΥΑ συναρμοδίων υπουργών θέματα ασφαλιστικής κάλυψης, η οποία κατά το πραγματικό που τίθεται από την υπηρεσία δεν έχει μέχρι σήμερα εκδοθεί.

IV. ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΡΙΣΙΜΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ

Σύμφωνα με τα πραγματικά και νομικά δεδομένα που έχουν εκτεθεί, κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας, η οποία απαρτίστηκε από την Χρυσάφουλα Αυγερινού, Αντιπρόεδρο του Ν.Σ.Κ. και Πρόεδρο του Τμήματος και τους Ιωάννη Διονυσόπουλο, Στέφανο Δέτση, Παρασκευά Βαρελά, Σπυρίδωνα Παπαγιαννόπουλο, Γεώργιο Κανελλόπουλο, Βασιλική Τύρου και Δήμητρα Κεφάλα, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους, (ψήφοι 8) με την οποία συντάχθηκε και ο εισηγητής Δημήτριος Κατωπόδης, Πάρεδρος του Ν.Σ.Κ, η ρύθμιση του άρθρου 118 του ν.4249/2014, για την ασφαλιστική κάλυψη και νοσοκομειακή περίθαλψη των εθελοντών πολιτικής προστασίας, σε περίπτωση ατυχήματος κατά την άσκηση των καθηκόντων των, καθώς και η ρύθμιση για την αστική τους ευθύνη, ισχύει και για τους ήδη ενταγμένους εθελοντές πολιτικής προστασίας κατά την έναρξη ισχύος του ως άνω νόμου, συντρεχουσών βεβαίως των προϋποθέσεων παροχής αυτών, όπως ορίζονται στις διατάξεις των άρθρων 118 και 119, για τους εξής λόγους:

α) Η μεταβατική διάταξη του άρθρου 119 του ν.4249/2014 ορίζοντας ότι οι ήδη ενταγμένοι, κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4249/2014, ειδικευμένοι εθελοντές και εθελοντικές οργανώσεις πολιτικής προστασίας παραμένουν στο καθεστώς που ίσχυε πριν την έναρξη ισχύος του ως άνω νόμου, έως ότου προβούν στις διαδικασίες πιστοποίησης και ένταξης στο οικείο μητρώο, έχει την έννοια ότι γι' αυτούς ισχύουν οι ρυθμίσεις που είχαν τεθεί είτε ρητά με τις διατάξεις ν. 3013/2002, ως ίσχυε, είτε με κανονιστικές πράξεις που εκδόθηκαν κατόπιν εξουσιοδότησης του προαναφερομένου νόμου. Ρυθμίσεις, όμως, για την ασφαλιστική κάλυψη και την ιατρική και φαρμακευτική περίθαλψη των εθελοντών πολιτικής προστασίας, σε περίπτωση ατυχήματος που τυχόν θα συνέβαινε κατά την αντιμετώπιση καταστροφών, τελικώς δεν τέθηκαν, γιατί δεν εκδόθηκε η προβλεπόμενη από τη διάταξη του άρθρου 14 παρ.5β του ν.3013/2002 Κοινή Υπουργική Απόφαση. Ως εκ τούτου, η βούληση του νομοθέτη, η οποία εκφράσθηκε με την παροχή εξουσιοδότησης προς τη Διοίκηση να ρυθμίσει τα ανωτέρω θέματα, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 14 παρ.5β του ν.3013/2002, ουδέποτε υλοποιήθηκε. Κατά συνέπεια, εφόσον δεν υφίσταντο κανόνες δικαίου, κατά το χρόνο ισχύος του ν.4249/2014, που να ρυθμίζουν τα ως άνω θέματα, δεν δύναται να γίνει λόγος για νομικό καθεστώς στο οποίο παραμένουν οι εθελοντές που ήσαν ήδη ενταγμένοι, κατά τα ειδικότερα στη διάταξη του άρθρου 119 παρ.2 του προαναφερομένου νόμου οριζόμενα. Άλλωστε, από τη σαφή και κατηγορηματική δήλωση που περιλαμβάνεται στην αιτιολογική έκθεση του μετέπειτα νόμου 4249/2014, ότι δηλαδή « με το προτεινόμενο άρθρο ρυθμίζεται το ζήτημα της ασφαλιστικής κάλυψης και αστικής ευθύνης των εθελοντών Πολιτικής Προστασίας, που αποτελεί για χρόνια αίτημά τους ...», προκύπτει αβίαστα το συμπέρασμα ότι ο νεότερος νομοθέτης γνώριζε ότι δεν είχε γίνει χρήση της εξουσιοδότησης που είχε δοθεί στη Διοίκηση για τη ρύθμιση των εν λόγω θεμάτων και, προφανώς, γνώριζε τους νομικούς ή άλλους λόγους που δεν έγινε η χρήση αυτή. Ως εκ τούτου, ο νομοθέτης είχε επίγνωση ότι δεν υφίστατο νομικό καθεστώς που ρύθμιζε τα θέματα της ασφαλιστικής τους κάλυψης και της ιατρικής τους περίθαλψης σε περίπτωση



ατυχήματος κατά την εκτέλεση της αποστολής τους, αλλά και της αστικής τους ευθύνης.

β) Περαιτέρω, από την τελολογική ερμηνεία της διατάξεως του άρθρου 118 του ν. 4249/2014, η οποία αποβλέπει, όπως έχει ήδη λεχθεί, στην ικανοποίηση ενός χρόνιου αιτήματος των εθελοντών πολιτικής προστασίας, συνάγεται ότι οι ρυθμίσεις για την ασφαλιστική κάλυψη και αστική ευθύνη των εθελοντών έχουν άμεση εφαρμογή στους μη εισέτι πιστοποιούμενους εθελοντές σύμφωνα με τις διατάξεις του ως άνω νόμου, κατάλληλα όμως προσαρμοσμένες, όσον αφορά τα αρμόδια όργανα που αποφασίζουν την κινητοποίηση και παρέχουν την εντολή επιχειρησιακής εμπλοκής. Θα ήταν μάλιστα αντιφατικό ο έλλογος νομοθέτης, αφ' ενός μεν να επιδιώκει με την νέα ρύθμιση την άμεση ικανοποίηση του αιτήματος των εθελοντών πολιτικής προστασίας σχετικά με την ασφαλιστική τους κάλυψη, την νοσοκομειακή τους περίθαλψη σε περίπτωση ατυχήματος κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, ικανοποιώντας ένα χρόνιο και εύλογο αίτημά τους και αφ' ετέρου να αποκλείει με τις μεταβατικές διατάξεις από την εν λόγω προστασία εκείνους εκ των εθελοντών που κατά την έναρξη ισχύος του νέου νόμου παραμένουν νομίμως στο προϊσχύσαν καθεστώς, αν και γνώριζε ότι δεν έγινε χρήση της εξουσιοδότησης, που παρέσχε στη Διοίκηση προκειμένου αυτή να ρυθμίσει τα σχετικά θέματα. Εφ' όσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις των παρ.2 και 3 του άρθρου 119 του ν.4249/2014, η πιστοποίηση των εθελοντών πολιτικής προστασίας, σύμφωνα με τις νεότερες διατάξεις, δεν δύναται να αποτελέσει κριτήριο αποκλεισμού των ήδη ενταγμένων ειδικευμένων εθελοντών και εθελοντικών οργανώσεων από την εφαρμογή και σ' αυτούς της διάταξης του άρθρου 118 του προαναφερομένου νόμου, γιατί αφ' ενός μεν η ίδια η μεταβατική διάταξη αναγνωρίζει το καθεστώς που τους διέπει μεταβατικά και αφ' ετέρου οι κίνδυνοι που απειλούν τους εθελοντές, κατά την εκτέλεση της επιχειρησιακής εμπλοκής τους, είναι κοινοί, τόσο για τους ενταγμένους εθελοντές κατά το προϊσχύσαν καθεστώς, όσο και τους πιστοποιούμενους σύμφωνα με τις νεότερες διατάξεις. Και ναι μεν σημαντικός παράγων μείωσης των κινδύνων αποτελεί η κατά το δυνατόν πληρέστερη εκπαίδευση

των εθελοντών πάνω στο επιχειρησιακό αντικείμενο, πλην όμως η αξιολόγηση αυτών και η εκτίμηση του βαθμού επικινδυνότητας της επιχειρησιακής εμπλοκής ανήκει στα αρμόδια κρατικά όργανα που θα τους χρησιμοποιήσουν. Εξάλλου, με την άμεση εφαρμογή των ρυθμίσεων αυτών επιτυγχάνεται και η ενιαία αντιμετώπιση, σχετικά με την προστασία των εθελοντών πολιτικής προστασίας από τους κινδύνους που απειλούν, κατά την εκτέλεση των επιχειρησιακών καθηκόντων τους, την υγεία τους ή τη σωματική τους ακεραιότητα.

γ) Τέλος και επικουρικά, στο αυτό συμπέρασμα καταλήγει και η ερμηνεία των ιδίων διατάξεων υπό το φώς των αρχών του κοινωνικού κράτους δικαίου, της ισότητας και της κοινωνικής αλληλεγγύης. Οι αρχές αυτές θεμελιώνονται στις διατάξεις των άρθρων 2 παρ.1, 4 παρ.1 και 5, 21 παρ.1,2,3 και 6, 22 παρ.5 και 25 παρ.1, του Συντάγματος, με τις οποίες εκδηλώνεται η μέριμνα του κράτους σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού και σε άτομα, που χάριν του κοινωνικού συνόλου, υφίστανται ζημία στα έννομα αγαθά τους, αποτελούν δε ασφαλές κριτήριο για τον προσδιορισμό της εννοίας των ερμηνευομένων ενταύθα διατάξεων και συνηγορούν υπέρ της κάλυψης των κινδύνων που απειλούν τους εθελοντές πολιτικής προστασίας, οι οποίοι προσφέρουν εθελοντικό έργο κοινωνικής αλληλεγγύης.

Υπό τα δεδομένα αυτά, κατά την ίδια γνώμη, η απάντηση που προσήκει στο υποβληθέν ερώτημα είναι καταφατική.

Κατά τη γνώμη της μειοψηφίας που απαρτίσθηκε από την Μεταξία Ανδροβιτσάνεα, Αντιπρόεδρο του ΝΣΚ και τους Νομικούς Συμβούλους του Κράτους Βασιλική Πανταζή, Δημήτριο Αναστασόπουλο, Ελένη Σβολοπούλου, και Σταύρο Σπυρόπουλο(Ψήφοι 5), κατά γενικό κανόνα η θεμελίωση σχέσεων δημοσίου δικαίου και, ιδίως, ασφαλιστικών ή συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων, επιτρέπεται με ρητή νομοθετική πράξη ή, τουλάχιστον, με κανονιστική πράξη, κατόπιν ορισμένης και ειδικής εξουσιοδότησης νόμου, ενώ, όμως εξαιρετικά μπορεί να συναχθεί, κατόπιν ερμηνείας διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας. Στην προκείμενη περίπτωση είναι ανεπίτρεπτη η επέκταση, ερμηνευτικά, των διατάξεων του άρθρου 118 (141) του ν. 4249/2014, που ρυθμίζει την ασφαλιστική και συνταξιοδοτική

κάλυψη, καθώς επίσης και την αστική ευθύνη των εθελοντών πολιτικής προστασίας, που θα ενταχθούν στο Μητρώο που θα δημιουργηθεί σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού, σε εθελοντές εγγεγραμμένους στο Μητρώο, που προβλέπονταν με βάση το, προϊσχύσαν του ν. 4249/2014, καθεστώσ του ν. 3013/2002. Τούτο, διότι, με ρητή διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 119 του ν. 4249/2014 προβλέπεται ότι οι ανωτέρω εθελοντές μέχρι την πιστοποίηση και ένταξή τους στο νέο Μητρώο ή την οριστική διαγραφή τους, παραμένουν στο νομικό καθεστώς, που ίσχυε μέχρι την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, δηλαδή στο καθεστώς του άρθρου 14 παρ.5β του ν. 3013/2002. Ειδικότερα, με τις διατάξεις του άρθρου αυτού ορίζεται ότι θέματα, που συνάπτονται με την ασφαλιστική κάλυψη των εθελοντών, που είναι εγγεγραμμένοι στο Μητρώο Εθελοντικών Οργανώσεων Πολιτικής Προστασίας και των Ειδικευμένων Εθελοντών Πολιτικής Προστασίας από ατυχήματα, κατά τη διάρκεια της συμμετοχής τους στην αντιμετώπιση καταστροφών, την ιατρική και φαρμακευτική περίθαλψή τους, τα έξοδα νοσηλείας, καθώς και με την αποζημίωσή τους για έξοδα μετακίνησης, ρυθμίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών, Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Υγείας και Πρόνοιας. Το γεγονός ότι η κοινή αυτή υπουργική απόφαση δεν έχει μέχρι σήμερα εκδοθεί δεν παρέχει νομικό έρεισμα ή επιχείρημα ότι τίθεται εκτός εφαρμογής το προϊσχύον νομικό καθεστώς και εφαρμόζεται έκτοτε το καθεστώς του άρθρου 118 (141) του ν. 4249/2014. Τούτο, διότι η έκδοση της ανωτέρω ΚΥΑ συνιστά δεσμία αρμοδιότητα της Διοικήσεως, η οποία (αρμοδιότητα) διατηρήθηκε ρητώς σε ισχύ με την μεταβατικού χαρακτήρα διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 119 του ν. 4249/2014 και, ως εκ τούτου, δύναται και πρέπει να ασκηθεί. Το νέο καθεστώς ασφαλιστικής κάλυψης, περίθαλψης κλπ., που εισήγαγε ο νόμος αυτός συνδέθηκε σαφώς και αποκλειστικώς με εθελοντές οι οποίοι θα εγγραφούν στο νέο Μητρώο, μετά από επιτυχείς διαδικασίες πιστοποίησης, ειδίκευσης και εκπαίδευσης, υψηλότερου και πλέον αξιόπιστου επιπέδου, σε σχέση με τους εγγεγραμμένους στο παλιό μητρώο του ν. 3013/2002. Με άλλα λόγια, αφορά, διαφορετική, σε σχέση με την υπάρχουσα, κατηγορία εθελοντών, όσον αφορά το επίπεδο της ειδίκευσης, την εκπαίδευσης, των ικανοτήτων και, συνεπώς, των καθηκόντων που θα τους ανατίθενται. Το

ανώτερο επίπεδο προσόντων και καθηκόντων των εθελοντών αυτών δικαιολογεί πλήρως την νομοθετική πρόβλεψη γι' αυτούς υψηλότερου και διαφορετικού επιπέδου ασφαλιστικών, συνταξιοδοτικών καλύψεων, αστικής ευθύνης κλπ. σε σχέση με τους υπαγόμενους στο καθεστώς του ν. 3013/2002 .

VI. ΑΠΑΝΤΗΣΗ.

Ενόψει των ανωτέρω, το Τμήμα, κατά πλειοψηφία, γνωμοδοτεί ότι η απάντηση στο ερώτημα που υποβλήθηκε είναι καταφατική, ήτοι ότι:

Η διάταξη του άρθρου 118 (14Ι) του Ν. 4249/2014 (ΦΕΚ 73 Α') έχει άμεση νομική ισχύ για τους ήδη ενταγμένους εθελοντές, ως προς την ασφαλιστική κάλυψη και την αστική ευθύνη αυτών.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

ΑΘΗΝΑ 31.7.2015

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ


ΧΡΥΣΑΦΟΥΛΑ ΑΥΓΕΡΙΝΟΥ

**ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ


ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΚΑΤΩΠΟΔΗΣ

ΠΑΡΕΔΡΟΣ Ν.Σ.Κ