



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



**εκδδα**

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ  
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΣΤ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ  
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΤΙΤΛΟΣ**

**Κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση εν καιρώ πανδημίας- Η παραγωγή κανονιστικών διοικητικών πράξεων για ad hoc ρύθμιση των αναφύομενων περιστάσεων**

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

**Επιβλέπων:**

**Κωνσταντίνος Δαραμάρας**

**Σπουδάστρια:**

**Μαρία Κουλκουβίνη**

**ΑΘΗΝΑ – 2020**

**Κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση εν καιρώ πανδημίας- Η παραγωγή κανονιστικών διοικητικών πράξεων για ad hoc ρύθμιση των αναφύομενων περιστάσεων**

ΕΣΔΔΑ, Κουλκουβίνη Μαρία, © 2020

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

#### ΔΗΛΩΣΗ

«Δηλώνω ρητά ότι η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής»

Αθήνα, 20/09/2020

Υπογραφή

Κουλκουβίνη Μαρία

## Ευχαριστίες

Ευχαριστώ θερμά τον επιβλέποντά μου, κύριο Δαραμάρα Κωνσταντίνο, Ειδικό Επιστήμονα στο Συνήγορο του Πολίτη, για την πολύτιμη καθοδήγησή του, τις συμβουλές και την αμέριστη συμπαράστασή του, καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησης της παρούσας εργασίας.

Ευχαριστώ, επίσης, τους εισηγητές και εισηγήτριες της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, για τις πολύτιμες γνώσεις και συμβουλές που μου προσέφεραν, στη διάρκεια της φοίτησής μου στην ΚΣΤ' Εκπαιδευτική Σειρά.

Τέλος, θέλω να ευχαριστήσω την οικογένειά μου για τη στήριξη και την ανεξάντλητη υπομονή τους, σε όλη τη διάρκεια αυτού του ταξιδιού, από την επίπονη προετοιμασία μου για την εισαγωγή στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, μέχρι την ολοκλήρωση του εν λόγω εγχειρήματος και την αποφοίτησή μου.

## Περίληψη

Η περίοδος της πανδημίας του COVID-19 οδήγησε σε μια πρωτόγνωρη κανονιστική δραστηριότητα της διοίκησης, καθώς πλήθος ζητημάτων απαιτούσαν άμεση παρέμβαση για την εύρυθμη λειτουργία του κράτους, της κοινωνίας και της οικονομίας.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η επισκόπηση του τρόπου με τον οποίο η δημόσια διοίκηση επεδίωξε να ρυθμίσει τις έκτακτες ανάγκες που δημιουργήθηκαν κατά την εκδήλωση της πανδημίας στη χώρα, στο πλαίσιο άσκησης της κανονιστικής της αρμοδιότητας. Επικεντρώνεται, συγκεκριμένα, στις ρυθμίσεις αυτές που αφορούν στη λειτουργία του Δημοσίου, αναφορικά με τις διευκολύνσεις και πρόνοιες για τους εργαζόμενους στις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς και με τους πολίτες και την εξυπηρέτησή τους από αυτές κατά την εν λόγω περίοδο, στο πλαίσιο της προστασίας της δημόσιας υγείας.

Το πρώτο κεφάλαιο ασχολείται με το θεωρητικό πλαίσιο που αφορά στη Δημόσια Διοίκηση και στον τρόπο που εκδηλώνει τη δράση της, μέσω διοικητικών πράξεων, με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον, του οποίου η εξυπηρέτηση συνιστά την κατεξοχήν αποστολή της. Γίνεται αναφορά στις Υπουργικές Αποφάσεις, στις Εγκυκλίους, αλλά και στις Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, οι οποίες, στο πλαίσιο του δικαίου της ανάγκης που εξυπηρετούν, αποτέλεσαν ένα σημαντικό μέσο ρύθμισης των περιστάσεων που αναδύθηκαν στην περίοδο της κρίσης του COVID-19.

Το δεύτερο κεφάλαιο αναφέρεται στις ρυθμίσεις που έλαβαν χώρα αναφορικά με τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και τη διευκόλυνση των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης, σχετικά με την προσέλευσή τους στην εργασία τους, αλλά και στις ρυθμίσεις αναφορικά με τους πολίτες και την εξυπηρέτησή τους από τις δημόσιες υπηρεσίες. Επιπροσθέτως, γίνεται λόγος και για τις ψηφιακές υπηρεσίες που δημιουργήθηκαν και λειτούργησαν την περίοδο της υγειονομικής κρίσης, μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης.

Η εργασία ολοκληρώνεται με την ενότητα των συμπερασμάτων, όπου διατυπώνονται διαπιστώσεις σχετικά με την ευρεία ρυθμιστική παρέμβαση της Διοίκησης για την αντιμετώπιση των ζητημάτων που προέκυψαν κατά την εμφάνιση της κρίσης του COVID-19.

Λέξεις κλειδιά: κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, δημόσια διοίκηση, πανδημία COVID-19, κανονιστική αρμοδιότητα, δημόσια υγεία, δημόσιο συμφέρον.

# Abstract

The COVID-19 pandemic led to an unprecedented regulatory activity of the public administration, as a number of issues required immediate intervention for the proper and orderly functioning of the state, the society and the economy.

The purpose of this essay is to review the way in which public administration acted in order to regulate the emergencies that occurred during the outbreak of the pandemic in the country. In particular, the essay focuses on these regulations concerning the functioning of the Public Sector, the provisions made for the civil servants and the service of the citizens by the public services during the period of the COVID-19 crisis, within the context of public health protection.

The first chapter refers to the theoretical framework concerning Public Administration and the way in which it expresses its action, through administrative acts, under the obligation of the common interest, whose service constitutes its actual mission. It also refers to the administrative acts, such as Ministerial Decisions and Circulars, but also to the Acts of Legislative Content, which have been a very important “carrier” for addressing the urgent circumstances that occurred during the COVID-19 pandemic.

The second chapter refers to the regulations concerning the functioning of the Public Sector and the provisions made for the civil servants, regarding their attendance at work, but also to the regulations concerning the citizens’ service by the public services during the COVID-19 crisis. In addition, there is a reference to the digital services operated at the COVID-19 period through the Single Digital Gateway of Public Administration.

In the final section of the essay there are some overall assessments about the extensive regulatory intervention of the public administration, in order to cope with the challenges of the COVID-19 crisis.

Key words: regulative activity, public administration, COVID-19 pandemic, regulative authority, public health, common interest.

## Περιεχόμενα

Περίληψη .....	5
Abstract .....	7
Εισαγωγή .....	10
1 <sup>ο</sup> Κεφάλαιο: Κανονιστικώς δρώσα διοίκηση.....	13
1.1. Το Κράτος ως πεδίο δράσης των πολιτών .....	13
1.2. Η Δημόσια Διοίκηση.....	15
1.3. Οι Διοικητικές πράξεις.....	20
1.3.1. Κανονιστικές και Ατομικές διοικητικές πράξεις.....	21
1.4. Η Κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης.....	23
1.4.1. Υπουργικές και Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις, Προεδρικά Διατάγματα.....	24
1.4.2. Εγκύκλιοι .....	24
1.4.3. Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου.....	25
1.5. Η διαφύλαξη του δημόσιου συμφέροντος .....	27
2ο Κεφάλαιο: Οι κανονιστικές ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας.....	30
2.1. Ρυθμίσεις για τους Εργαζόμενους του Δημοσίου.....	30
2.1.1. Άδειες Ειδικού Σκοπού.....	30
2.1.2. Μειωμένο ωράριο .....	34
2.1.3. Λειτουργία των Δημόσιων Υπηρεσιών .....	36
2.1.4. Ευπαθείς ομάδες.....	40
2.2. Ρυθμίσεις για τους πολίτες.....	43
2.2.1. Ωρες προσέλευσης και εξυπηρέτησης κοινού .....	43
2.2.2. Προθεσμίες.....	45
2.3. Ψηφιακό Κράτος- Η περίπτωση του gov.gr .....	47
2.3.1. Ενιαία Ψηφιακή Πύλη της Δημόσιας Διοίκησης (gov.gr).....	47
2.3.2. Ηλεκτρονική Υπεύθυνη Δήλωση.....	48
2.3.3. Ηλεκτρονική Εξουσιοδότηση.....	49
2.3.4. Ψηφιακό ΚΕΠ .....	49
2.3.5. Άυλη Συνταγογράφηση.....	50
2.3.6. Η πλατφόρμα e:Presence.gov.gr .....	51
Συμπεράσματα .....	52
Βιβλιογραφία .....	55



## Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών

ΑμεΑ	Άτομα με Αναπηρία
ΓΓΠΣΔΔ	Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης
ΚΕΠ	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΝΠΔΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΚΑ	Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΝΠ	Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως

## Εισαγωγή

Η δημόσια διοίκηση μέσω των οργάνων της έχει την αρμοδιότητα και την ευθύνη να παρέχει στους πολίτες υπηρεσίες αξιόπιστες και ποιοτικές και να υλοποιεί μέσα από τις πράξεις της την κρατική αποστολή της επιδίωξης και επίτευξης του δημοσίου συμφέροντος με τα καταλληλότερα μέσα.

Η χώρα τους τελευταίους μήνες βρίσκεται αντιμέτωπη με την πανδημία του νέου κορωνοϊού. Κι ενώ οι επιδημίες και η αντιμετώπισή τους δεν είναι κάτι άγνωστο, όπως μαρτυρούν προσπάθειες του παρελθόντος<sup>1</sup>, ωστόσο η σύγχρονη αυτή πανδημία αποτελεί μια κατάσταση πρωτόγνωρη, την οποία κλήθηκε η διοίκηση να αντιμετωπίσει, εντός ενός πλαισίου σεβασμού των αρχών που διέπουν τη δράση της.

Όπως μαρτυρά ο τίτλος, η εργασία αυτή ασχολείται με την κανονιστική δραστηριότητα της διοίκησης εν καιρώ πανδημίας. Ειδικότερα, η διοίκηση επέδειξε μια εντονότατη κανονιστική δραστηριότητα, καθώς ποικίλης θεματολογίας ζητήματα έπρεπε να ρυθμιστούν ταχύτατα και με τη μεγαλύτερη δυνατή επάρκεια και αποτελεσματικότητα, προκειμένου για την απρόσκοπτη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού και τη διασφάλιση και προστασία της δημόσια υγείας, στο πλαίσιο της υπηρετήσης του δημοσίου συμφέροντος. Αυτή η κανονιστική δραστηριότητα εκφράστηκε μέσω έκδοσης Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου, αλλά και πλήθους Υπουργικών και Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων, ενώ αντίστοιχα πληθώρα ερμηνευτικών εγκυκλίων εκδόθηκαν, προκειμένου για την αποσαφήνιση διατάξεων και την αποτελεσματικότερη και αρμονική εφαρμογή τους από τη Διοίκηση.

Ο λόγος της επιλογής του συγκεκριμένου θέματος έγκειται στο ενδιαφέρον που παρουσιάζει, αφενός το πρωτόγνωρο και εξαιρετικά επίκαιρο της περίπτωσης, αφετέρου ο τρόπος με τον οποίο η δημόσια διοίκηση, μέσω της κανονιστικής της αρμοδιότητας, διαχειρίζεται τα ανακύπτοντα προβλήματα εν μέσω κρίσης. Σκοπός της εν λόγω εργασίας είναι η επισκόπηση του τρόπου με τον οποίο η δημόσια διοίκηση επιχείρησε να ρυθμίσει και να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τις έκτακτες ανάγκες που ανέκυψαν κατά την περίοδο που ο COVID-19 έκανε την εμφάνισή του στη χώρα. Στόχος του εγχειρήματος είναι η ανάδειξη της έκτακτης και ευρείας κρατικής παρέμβασης, υπό την πίεση των αναφυόμενων

---

<sup>1</sup> Βλ. Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την αντιμετώπιση της πανδημίας γρίπης, 2009, του τότε Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

περιστάσεων, στο πλαίσιο της υπηρετήσης του δημόσιου συμφέροντος. Ειδικότερα, η μελέτη θα επικεντρωθεί στις ρυθμίσεις αυτές που αφορούσαν στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, ως προς τις διευκολύνσεις που προβλέφθηκαν για τους/τις εργαζόμενους/ες του δημόσιου τομέα και τον τρόπο λειτουργίας των υπηρεσιών, καθώς και στην εξυπηρέτηση των πολιτών, στο πλαίσιο λήψης των έκτακτων μέτρων.

Η εργασία διαρθρώνεται σε δύο (2) κεφάλαια. Στο μεν πρώτο κεφάλαιο περιγράφεται η Δημόσια Διοίκηση και πως αυτή εκδηλώνει τη δράση της. Στο πλαίσιο αυτό, γίνεται αναφορά στις διοικητικές πράξεις και στην κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης μέσω της έκδοσης υπουργικών και κοινών υπουργικών αποφάσεων, εγκυκλίων και πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, ενώ γίνεται λόγος για τη διαφύλαξη του δημόσιου συμφέροντος, εκ μέρους των οργάνων της διοίκησης, ως κατεξοχήν αποστολή τους κατά τη λήψη των αποφάσεων και την εφαρμογή αυτών.

Στο δεύτερο κεφάλαιο επιχειρείται μια, τρόπον τινά, «κωδικοποίηση» των ρυθμίσεων, σχετικά με τη λειτουργία του δημόσιου τομέα, οι οποίες έλαβαν χώρα κατά τη διάρκεια του πρώτου κύματος της πανδημίας, που εκδηλώθηκε στα τέλη Μαρτίου του 2020, μέσω τόσο των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου που εκδόθηκαν όσο και των υπουργικών αποφάσεων και των συνοδευτικών ερμηνευτικών εγκυκλίων. Η αναφορά περιορίζεται στις ρυθμίσεις αυτές που αφορούσαν στις διευκολύνσεις προς τους/τις δημόσιους/ες υπαλλήλους, στις δημόσιες υπηρεσίες, ως προς τον τρόπο λειτουργίας τους, και στους πολίτες, ως προς τις συναλλαγές τους με το δημόσιο. Συγκεκριμένα, περιγράφεται το καθεστώς της Άδειας Ειδικού Σκοπού, της λειτουργίας του Δημοσίου, ως προς την αυτοπρόσωπη ή μη παρουσία των υπαλλήλων στην υπηρεσία, ήτοι την εξ αποστάσεως και εκ περιτροπής απασχόληση, της σταδιακής πλήρους επαναλειτουργίας του Δημοσίου, καθώς και της πρόνοιας για τις ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού. Αναφορικά με την εξυπηρέτηση των πολιτών, γίνεται λόγος σχετικά με τη διεύρυνση, τον περιορισμό ή την αναστολή των ωραρίων εξυπηρέτησης των υπηρεσιών και την αναστολή των προθεσμιών. Το κεφάλαιο κλείνει με την περιγραφή του ψηφιακού κράτους που αναδύθηκε την εν λόγω περίοδο, ήτοι την περίπτωση του gov.gr και τις πιο σημαντικές υπηρεσίες που προσφέρθηκαν εξ αρχής μέσω αυτού, όπως οι ηλεκτρονικές υπεύθυνες δηλώσεις και εξουσιοδοτήσεις, το ψηφιακό ΚΕΠ, η άυλη συνταγογράφηση και η δυνατότητα τηλεδιάσκεψης.

Η εργασία ολοκληρώνεται με την ενότητα των συμπερασμάτων, όπου διατυπώνονται ορισμένες γενικές διαπιστώσεις σχετικά με τις ρυθμίσεις που περιγράφηκαν, καθώς και τη

δικαιολογητική τους βάση, καθότι, λόγω της διαρκούς εξέλιξης του φαινομένου και της ακατάπαυστης ρυθμιστικής δραστηριότητας, δεν θα ήταν εφικτό να καταλήξουμε σε οριστικά συμπεράσματα.

# 1<sup>ο</sup> Κεφάλαιο: Κανονιστικώς δρώσα διοίκηση

## 1.1. Το Κράτος ως πεδίο δράσης των πολιτών

Οι πολίτες ζουν και δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο του Κράτους. Το Κράτος είναι παρόν σε όλες τις εκφάνσεις του βίου των πολιτών με ποικίλους τρόπους, όπως αυτοί εκφράζονται μέσα από τη δράση της δημόσιας διοίκησης, καθώς αυτή είναι συστατικό στοιχείο της κρατικής οντότητας. Ειδικότερα, ο όρος Κράτος χρησιμοποιείται για να περιγράψει την οργάνωση των πολιτών μιας χώρας, βάσει ρητών κανόνων δικαίου. Το κράτος, ως έννοια, περιλαμβάνει, κατ' επέκταση, μια σειρά δομικών στοιχείων (Σπηλιωτόπουλος, 2011), τα οποία είναι : α) το νομικό στοιχείο της οργάνωσης σύμφωνα με συγκεκριμένους κανόνες δικαίου, β) το γεωγραφικό στοιχείο της χώρας και γ) το κοινωνιολογικό στοιχείο των πολιτών.

Το κράτος έχει νομική προσωπικότητα και, ως εκ τούτου, είναι υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Ο Σπηλιωτόπουλος (2011) αναφέρει συγκεκριμένα ότι, «το Κράτος με την ευρεία έννοια του όρου, συνιστά νομικό πρόσωπο που αποτελείται από τα διοικητικά όργανα τα οποία προβλέπουν το Σύνταγμα και η νομοθεσία καθώς και από τις σχετικές εξαρτημένες και αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες. Από το Κράτος διακρίνονται τα ιδιαίτερα και ανεξάρτητα δημόσια νομικά πρόσωπα, που ιδρύονται σύμφωνα με το σύστημα της αυτοδιοίκησης», ενώ κατά τον Βενιζέλο (2008), «το Κράτος ανήκει στη δεύτερη κατηγορία, στο πλαίσιο της οποίας [...] διακρίνεται αφενός μεν το νομικό πρόσωπο του Κράτους, και αφετέρου τα επιμέρους ΝΠΔΔ, μέσω των οποίων οργανώνεται η τοπική και καθ' ύλην αυτοδιοίκηση...».

Μεταξύ του κράτους και των πολιτών αναπτύσσονται μια σειρά από σχέσεις. Το κράτος, πανταχού παρόν, όπως προειπώθηκε, συχνά παρεμβαίνει στην καθημερινότητα των πολιτών με τρόπο που, ενίοτε, δύναται να περιορίσει την ελεύθερη δράση τους, για λόγους ανωτέρας βίας, όπως έκτακτες καταστάσεις και επιτακτικές ανάγκες. Ωστόσο, οι σχέσεις αυτές, μεταξύ του κράτους και των πολιτών του είναι αναγκαίο να ρυθμίζονται από κανόνες του δημοσίου δικαίου, ήτοι από κανόνες που αφορούν στην οργάνωση και λειτουργία των κρατικών μηχανισμών και της δημόσιας διοίκησης εν γένει. Το δημόσιο δίκαιο έχει χαρακτήρα καταναγκαστικό και δεσμευτικό και διακρίνεται στο διοικητικό και στο συνταγματικό δίκαιο. Το διοικητικό δίκαιο είναι αυτό που ουσιαστικά ρυθμίζει την

οργάνωση και τη δράση της δημόσιας διοίκησης, καθώς και τις σχέσεις των διοικητικών αρχών και των οργάνων με τους πολίτες, έχοντας πάντοτε ως στόχο την προαγωγή, αλλά και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, ενώ το συνταγματικό δίκαιο ρυθμίζει τις σχέσεις του κράτους με τα όργανά του. Τα, δε, προβλεπόμενα στις συνταγματικές διατάξεις, τα σχετικά με τις κρατικές λειτουργίες, καθώς και με τη λειτουργία των κατοχυρωμένων συνταγματικά Ανεξάρτητων Αρχών<sup>2</sup> και της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και τα προβλεπόμενα σχετικά με τα δικαιώματα των πολιτών του κράτους αναφορικά με τη δράση της διοίκησης, είναι θεμελιώδη στοιχεία ενός ευνομούμενου κράτους (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015).

Η διάταξη του άρθρου 26 του ισχύοντος Συντάγματος της Ελλάδας ορίζει ότι οι τρεις κρατικές λειτουργίες, ήτοι η νομοθετική, η δικαστική και η εκτελεστική ασκούνται από διαφορετικά όργανα και συγκεκριμένα από τη Βουλή, από τα δικαστήρια και από την εκάστοτε κυβέρνηση σε συνεργασία με τη δημόσια διοίκηση της χώρας αντίστοιχα (Τάχος, 2008). Ως εκ τούτου, το κράτος, στο σκέλος της εκτελεστικής λειτουργίας, εκφράζεται μέσω της δημόσιας διοίκησης που καλείται να εφαρμόσει το γράμμα του νόμου, ενώ η δημόσια διοίκηση ουσιαστικά αποτελείται από τις δημόσιες υπηρεσίες και τους δημόσιους οργανισμούς, καθώς και από τα νομοθετικά προβλεπόμενα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Δαγτόγλου, 2015).

---

<sup>2</sup> Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, ΕΣΡ (Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης), ΑΔΑΕ (Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου Επικοινωνίας), Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), Συνήγορος του Πολίτη.

## 1.2. Η Δημόσια Διοίκηση

Η διοίκηση, ως όρος, χρησιμοποιείται για να περιγράψει ένα συγκεκριμένο τρόπο διαχείρισης και δράσης. Μάλιστα, το Κράτος, άνευ του διοικητικού του μηχανισμού, θα ήταν αδύνατον να επιτελέσει το έργο του και να πραγματοποιήσει τους σκοπούς του (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα 2012). Συγκεκριμένα, η δημόσια διοίκηση, ως βασικό σκέλος της εκτελεστικής λειτουργίας, διακρίνεται βάσει δύο (2) κριτηρίων, του οργανικού και του λειτουργικού. Διακρίνεται, δηλαδή, στο σύνολο των ενεργειών και νομικών πράξεων που έχουν συγκεκριμένο στόχο, καθώς και στα άτομα/φορείς που έχουν επιφορτιστεί με την αρμοδιότητα ή έχουν την υποχρέωση να τις ασκούν (Σπηλιωτόπουλος 2011).

Ειδικότερα, σε αντίθεση με την ιδιωτική διοίκηση που σχετίζεται με την οργάνωση και λειτουργία των φορέων της αγοράς και την εξυπηρέτηση των ιδιωτικών τους σκοπών (Τάχος, 2008), η δημόσια διοίκηση αφορά αποκλειστικά στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, μέσω της οργάνωσης και της λειτουργίας των κρατικών μηχανισμών, αφού το ίδιο αποτελεί *conditio sine qua non* και μέτρο νομιμότητας για τις πράξεις της. Ως μέρος της εκτελεστικής εξουσίας, τελεί σε σχέση ιεραρχικής εξάρτησης προς την Κυβέρνηση, οφείλει να δρα ουδέτερα κι αμερόληπτα, καθώς επίσης, μέσω των διοικητικών της οργάνων, πρέπει να αντιμετωπίζει με τον ίδιο τρόπο τους διοικούμενους (Γέροντας, Λύτρας και λοιποί, 2010). Βάσει του προαναφερόμενου οργανικού κριτηρίου, η δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται τυπική, όταν σχετίζεται με τον τρόπο που διαρθρώνεται και δομείται ο διοικητικός μηχανισμός του κράτους και η οποία ασκείται από φορείς που έχουν τη νομική μορφή του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου (εφεξής ΝΠΔΔ), πχ τα ΝΠΔΔ των Υπουργείων, των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (εφεξής ΟΤΑ), ήτοι από φορείς που έχουν συγκεκριμένη μορφή και διάρθρωση και ασκούν ορισμένες δραστηριότητες που τους έχουν εκχωρηθεί<sup>3</sup>. Από την άλλη, βάσει του λειτουργικού κριτηρίου, χαρακτηρίζεται ουσιαστική, όταν σχετίζεται με τις ενέργειες και λειτουργίες που πραγματοποιούνται με σκοπό την ικανοποίηση των αναγκών των διοικούμενων και ασκείται από ΝΠΔΔ, αλλά και από κρατικά Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (εφεξής ΝΠΙΔ), τα οποία διενεργούν υλικές ενέργειες και πράξεις προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος που έχει τεθεί (Σπηλιωτόπουλος, 2017).

---

<sup>3</sup> Βλ. διατάξεις άρθρων 101-104 Σ.

Η άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας κινείται σε δύο (2) άξονες, ήτοι τη λήψη αποφάσεων και την εφαρμογή αυτών. Η λήψη των αποφάσεων πραγματοποιείται από την εκάστοτε κυβέρνηση της χώρας, ομού μετά του Προέδρου της Δημοκρατίας (εφεξής ΠτΔ), ο οποίος, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, εκδίδει ατομικά διοικητικά διατάγματα, κανονιστικά προεδρικά διατάγματα, τις Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, διορίζει και παύει δημόσιους υπαλλήλους και δικαστές κτλ, ενώ η εφαρμογή τους πραγματοποιείται από τη δημόσια διοίκηση (Σπηλιωτόπουλος 2011). Η δημόσια διοίκηση, δηλαδή, αποτελεί για την εκάστοτε Κυβέρνηση το μέσο αυτό που είναι επιφορτισμένο με την εφαρμογή και υλοποίηση των στρατηγικών και των πολιτικών στόχων της, χωρίς, ωστόσο, να περιορίζεται αποκλειστικά σε μια μηχανική εφαρμογή των αποφάσεων της Κυβέρνησης, εντός της δέσμιας αρμοδιότητάς της, αφού συχνά δύναται να αναλάβει πρωτοβουλίες και να συμβάλει καθοριστικά στο σχεδιασμό των εκάστοτε πολιτικών, στο πλαίσιο της διακριτικής της ευχέρειας.

Σε επίπεδο διάρθρωσης, η δημόσια διοίκηση απαρτίζεται από το Κράτος *stricto sensu*, ήτοι από το Δημόσιο, καθώς και από ΝΠΔΔ που έχουν επιφορτιστεί με την επίτευξη διαφόρων σκοπών *ex lege* (Σπηλιωτόπουλος 2011). Το Δημόσιο, δε, περιλαμβάνει όλες τις κρατικές υπηρεσίες, κεντρικές και περιφερειακές, τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς, τους ΟΤΑ (Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης) Α' και Β' βαθμού<sup>4</sup>, καθώς και τους σχετικούς με τους ΟΤΑ οργανισμούς και λοιπά ΝΠΔΔ, αλλά και κρατικά ΝΠΙΔ. Άλλωστε, η διάταξη του άρθρου 101&1 του Συντάγματος ορίζει ότι «Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα», ενώ η διάταξη του άρθρου 101&3 του Συντάγματος ότι «Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν την κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει» (Βουλή των Ελλήνων, Σύνταγμα, 2019).

Η κεντρική διοίκηση, εν συνεχεία, συγκροτείται από το Υπουργικό Συμβούλιο, τους γενικούς γραμματείς και εν γένει από τους υπαλλήλους των Υπουργείων. Οι Υπουργοί, ως επικεφαλής κάθε Υπουργείου, εποπτεύουν, καθοδηγούν και ελέγχουν όσους υπάγονται στη δικαιοδοσία τους. Εκτός από τους Υπουργούς δύναται να διοριστούν σε ένα Υπουργείο και αναπληρωτές Υπουργοί, αλλά και Υφυπουργοί. Οι αναπληρωτές Υπουργοί αποτελούν μέλη

---

<sup>4</sup> Δήμοι και Περιφέρειες



του Υπουργικού Συμβουλίου και ασκούν τις αποκλειστικές αρμοδιότητες που διαθέτουν στα πλαίσια της γενικής κατεύθυνσης που ορίζει ο σχετικός Υπουργός, ενώ οι Υφυπουργοί δεν συμμετέχουν στο Υπουργικό Συμβούλιο, αλλά ασκούν υπό την εποπτεία του Υπουργού συγκεκριμένες αρμοδιότητες εντός του Υπουργείου και μόνο (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012). Ο, δε, ρόλος κάθε Υπουργείου αναφορικά με το πεδίο αρμοδιότητας και δράσης του, είναι επιτελικός και υλοποιείται, αφενός μέσω του σχεδιασμού της πολιτικής που θα ακολουθηθεί, αφετέρου μέσω της εφαρμογής της πολιτικής αυτής, κατόπιν της παραγωγής της σχετικής νομοθεσίας. Επιπλέον, κάθε Υπουργείο έχει την ευθύνη της εποπτείας και του ελέγχου των υπαγόμενων σε εκείνο ΝΠΔΔ (Κτιστάκη, 2011). Η καρδιά του δημοσίου μπορούμε να θεωρήσουμε ότι «χτυπά» εντός των μονάδων των Υπουργείων. Η νομοθετική δραστηριότητα ανά Υπουργείο είναι ευμεγέθης και πολυσχιδής, αφού πλήθος αποφάσεων εκδίδονται, για τη ρύθμιση πάσης φύσεως ζητημάτων που αφορούν την κοινωνία, την πολιτική και την οικονομία.

Τα ΝΠΔΔ από την άλλη πλευρά, έχουν ρόλο πολύ σημαντικό στο σύνολο της διοικητικής λειτουργίας. Πρόκειται για οργανικές μονάδες που είναι αυτοτελείς και διοικητικά, αφού η διοίκησή τους ασκείται από ένα Διοικητικό Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει για τα περισσότερα ζητήματα, και από ένα μονομελές όργανο που έχει την ευθύνη της γενικής διεύθυνσης των εργασιών (Σπηλιωτόπουλος, 2011), αλλά και οικονομικά, καθώς η διαχείριση του προϋπολογισμού τους γίνεται από τα ίδια (Χρυσανθάκης και Πανταζόπουλος, 2006). Είναι, βεβαίως, αναγκαίο, προκειμένου να υπάρχει ενότητα και συνοχή στη δημόσια διοίκηση, να ασκείται στα ΝΠΔΔ εποπτεία (Σπηλιωτόπουλος, 2011), με την προϋπόθεση πως αυτή επιτρέπεται βάσει νόμου. Η εποπτεία, ωστόσο, δεν έχει πάντα το ίδιο εύρος, καθώς εξαρτάται τόσο από τη φύση του εποπτευόμενου ΝΠΔΔ, όσο και από το σκοπό του (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012).

Εν συνεχεία, στο πλαίσιο της κυριαρχικής της διάστασης, η δημόσια διοίκηση διακρίνεται στην περιοριστική διοίκηση, στην παροχική και στη ρυθμιστική. Στο πλαίσιο της περιοριστικής διοίκησης, η άσκηση της δημόσιας εξουσίας πραγματοποιείται μέσω εκτελεστών διοικητικών πράξεων με τρόπο καταναγκαστικό, παρεμβαίνοντας στην ιδιωτική ζωή των πολιτών, καθώς τυχόν μη συμμόρφωση του διοικούμενου σε αυτές επιφέρει κυρώσεις. Ως παροχική διοίκηση, παρέχει υπηρεσίες στους πολίτες προκειμένου να καλυφθούν οι βασικές τους ανάγκες, όπως οι υπηρεσίες παιδείας ή υγείας, τις οποίες δεν δύναται να παράσχει η αγορά σε επαρκείς για την ανεκτή διαβίωση των πολιτών ποσότητες,

ενώ σε ρυθμιστικό επίπεδο, η δράση της αφορά, ως επί τω πλείστον, στη ρύθμιση τομέων της οικονομίας (Πρεβεδούρου, 2013), θέτοντας κανόνες και περιορισμούς και σχεδιάζοντας πολιτικές. Από την άλλη, στη συναλλακτική της διάσταση δραστηριοποιείται στην ιδιωτική οικονομία, ως ιδιώτης, με όρους του ιδιωτικού δικαίου, επιδιώκοντας, ωστόσο, την υπέρταση του δημόσιου συμφέροντος (Πρεβεδούρου, 2013), αφού εξακολουθεί να διατηρεί το δημόσιο χαρακτήρα της.

Οι δράσεις αυτές της διοίκησης, οι οποίες υλοποιούνται από τον διοικητικό μηχανισμό, διέπονται από κανόνες δικαίου απρόσωπους και ρυθμιστικούς της συγκρότησης, της σύνθεσης και της λειτουργίας των διοικητικών οργάνων και των αρμοδιοτήτων τους. Οι κανόνες αυτοί καθορίζουν, επιπλέον, τις ενέργειες των οργάνων της διοίκησης, αλλά και των διοικούμενων, οι οποίες υλοποιούνται μέσω της έκδοσης διοικητικών πράξεων (Σπηλιωτόπουλος, 2007). Με άλλα λόγια, η δημόσια διοίκηση προβαίνει σε ένα σύνολο ενεργειών που στοχεύουν στον σχηματισμό της βούλησης του διοικητικού οργάνου και τελικά στην παραγωγή της διοικητικής πράξης. Συγκεκριμένα, «...οι κυριότεροι αυτοί κανόνες περιεχόμενοι σε διάσπαρτες νομοθετικές διατάξεις, γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, καθώς και σε νομολογιακές λύσεις έχουν κωδικοποιηθεί στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας...» (Σπηλιωτόπουλος, 2007).

Αδιαμφισβήτητα, η ευρύτατη αυτή δράση της δημόσιας διοίκησης, σε όλα τα επίπεδα της κοινωνικό-πολιτικής ζωής και της οικονομίας, δεν μπορεί να είναι αυθαίρετη, αλλά τη διέπουν βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου. Πρόκειται για τις αρχές της νομιμότητας, της ισότητας, της αξιοκρατίας, της διαφάνειας, της χρηστής διοίκησης, της αμεροληψίας, της ακρόασης του διοικούμενου, της μη αναδρομικής ισχύος της διοικητικής πράξης, της αναλογικότητας, του ιεραρχικού ελέγχου και άλλων, που είναι αναγκαίες για να διασφαλίζεται ο σεβασμός και η προστασία των δικαιωμάτων των διοικούμενων. Οι αρχές αυτές, συνδεδεμένες άρρηκτα με την υπέρταση του δημόσιου συμφέροντος, νομιμοποιούν τη δράση της διοίκησης και έχουν στην πλειονότητά τους διαμορφωθεί νομολογιακά από αποφάσεις του ΣτΕ, αλλά και από αποφάσεις των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, ενώ πολύ συχνά το έρεισμά τους είναι το ίδιο το Σύνταγμα (Γέροντας, 2014).

Ειδικότερα, και σε περίοπτη θέση, η αρχή της νομιμότητας αποτελεί θεμέλιο για την εφαρμογή στην πράξη της ίδιας της αρχής του κράτους δικαίου, όπως αυτή απορρέει από το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015). Άλλωστε, ο/η δημόσιος/α υπάλληλος που καλείται να εφαρμόσει τις επιταγές της διοίκησης, στο πλαίσιο

της αρχής της νομιμότητας, είναι υποχρεωμένος/η και επιβάλλεται να πράξει μόνο ό,τι ρητώς προβλέπεται στο Σύνταγμα και στους νόμους, σε αντίθεση με τον ιδιώτη που δύναται να πράξει ό,τι δεν απαγορεύεται. Επιπλέον, η αρχή της νομιμότητας αποτελεί εγγύηση για τους διοικούμενους ότι η δημόσια διοίκηση θα περιορίσει τις ελευθερίες και τα δικαιώματά τους μόνο αν αυτό προβλεφθεί νομοθετικά (Γέροντας, 2014). Ως εκ τούτου, η δημόσια διοίκηση προβαίνει σε δράση αποκλειστικά βάσει των όσων προβλέπονται στη νομοθεσία, ενώ, η δυνατότητα κάθε διοικούμενου να προσφύγει στη δικαιοσύνη και να αιτηθεί τον έλεγχο μίας διοικητικής πράξης που τον αφορά, αποσκοπεί στο να διασφαλίζεται η σύννομη δράση των διοικητικών οργάνων και η αποφυγή από μέρους τους τυχόν αυθαιρεσιών (Παπαρηγορίου, 2010). Η συμμόρφωση στη νομοθεσία, που πηγάζει από τη Βουλή, συνιστά και την υποταγή της δημόσια διοίκησης σε εκείνη και, κατ' επέκταση, στη λαϊκή βούληση που έχει εκφραστεί μέσω της εκλογής των μελών του Κοινοβουλίου από τους πολίτες.

### 1.3. Οι Διοικητικές πράξεις

Η δημόσια διοίκηση εκδίδει πράξεις και προβαίνει σε υλικές ενέργειες μέσω των οργάνων της, εκδηλώνοντας με αυτό τον τρόπο τη βούλησή της. Πρόκειται για νομικές πράξεις που εκδίδονται από τα αρμόδια διοικητικά όργανα και έχουν ως αποτέλεσμα τη θέσπιση ενός κανόνα δικαίου. Οι εν λόγω νομικές πράξεις ρυθμίζονται σε σχέση με το περιεχόμενο που θα έχουν ή με τις συνέπειες που θα επιφέρουν από το διοικητικό ή από το ιδιωτικό δίκαιο, ανάλογα με το αντικείμενο στο οποίο αφορούν (Σπηλιωτόπουλος, 2017). Η κρατική δράση εκδηλώνεται κατά κύριο λόγο μέσω μονομερών πράξεων.

Η διοικητική πράξη αποτελεί ένα μέσο που χρησιμοποιεί η δημόσια διοίκηση για να ασκήσει το έργο της, θεσπίζοντας για τους πολίτες δικαιώματα ή/και δημιουργώντας σε αυτούς, υποχρεώσεις. Η θεωρία έχει ορίσει τη διοικητική πράξη ως τη «δήλωση βούλησης ενός διοικητικού οργάνου, με την οποία θεσπίζεται μονομερώς μια ρύθμιση κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας, δηλαδή ένας κανόνας δικαίου, στο πλαίσιο έννομων σχέσεων που διέπονται από το διοικητικό δίκαιο, προς ικανοποίηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος» (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015).

Τα δομικά στοιχεία που πρέπει να έχει σωρευτικά μία νομική πράξη για να χαρακτηριστεί ως διοικητική είναι να θεσπίζει έναν κανόνα δικαίου κατ' εφαρμογή δημόσιας εξουσίας, να προέρχεται από όργανο διοικητικό, να επιδιώκεται η εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και να επιδρά στην έννομη τάξη (Γέροντας, 2015). Μία διοικητική πράξη αποτελεί σχεδόν πάντα ενέργεια μονομερή, καθώς ο διοικούμενος δεν συμπράττει σε αυτή και, ως εκ τούτου, οι έννομες συνέπειες επέρχονται, ως επί το πλείστον, χωρίς να έχει προηγηθεί συναίνεσή του, εκτός αν η έκδοσή της το απαιτεί ή προϋποθέτει εκ μέρους του ενέργειες. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για μία πράξη της δημόσιας διοίκησης, η οποία είναι περιοριστική και ρυθμιστική, η οποία ασκείται από ένα όργανο διοικητικό, είτε μονοπρόσωπο, είτε συλλογικό, το οποίο είναι σε άλλες περιπτώσεις διορισμένο και σε άλλες αιρετό (Δαγτόγλου, 2015). Αυτό σημαίνει πρακτικά ότι ένας ιδιώτης δεν έχει σε καμία περίπτωση δικαίωμα να εκδώσει μία πράξη διοικητική (Σπηλιωτόπουλος, 2017).

Η διοικητική πράξη πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να έχει ως στόχο την ικανοποίηση ενός δημοσίου σκοπού. Επίσης, η διοικητική πράξη πρέπει να ρυθμίζει καταστάσεις που εμπίπτουν στο διοικητικό δίκαιο, ακόμα και αν εμπλέκονται σε αυτήν ιδιώτες, και να επιδρά στην έννομη τάξη, χωρίς πάντα να τη μεταβάλλει.

### 1.3.1. Κανονιστικές και Ατομικές διοικητικές πράξεις

Οι διοικητικές πράξεις διακρίνονται καταρχάς σε ατομικές και κανονιστικές, με κριτήριο διάκρισης το χαρακτήρα του κανόνα δικαίου που θεσπίζεται με αυτές. Συνεπώς, χρησιμοποιείται, εν προκειμένω, ένα κριτήριο διάκρισης ποιοτικό και όχι ποσοτικό. Μία κανονιστική διοικητική πράξη θεσπίζει έναν γενικό ή ειδικό κανόνα δικαίου, ο οποίος αφορά σε μία συγκεκριμένη κατηγορία πολιτών, όπως, παραδείγματος χάριν, μια συγκεκριμένη κατηγορία εργαζομένων. Επιπλέον, μία πράξη είναι κανονιστική όταν ρυθμίζει τον τρόπο που παράγεται μονομερώς ένας άλλος κανόνας δικαίου (Πρεβεδούρου, 2018).

Προκειμένου μία πράξη να χαρακτηριστεί κανονιστική θα πρέπει να έχει περιεχόμενο γενικό και αφηρημένο. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να έχει εφαρμογή σε κάθε αντίστοιχη, παρόμοια, περίπτωση και να μην αφορά σε συγκεκριμένη. Από την άλλη πλευρά, μία πράξη χαρακτηρίζεται ατομική, όταν αφορά και εξειδικεύει συγκεκριμένη περίπτωση, αναφερόμενη σε συγκεκριμένο πρόσωπο ή πρόσωπα. Οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις αποτελούν, βάσει του γενικού, αφηρημένου και απρόσωπου χαρακτήρα των ρυθμίσεών τους, νόμους ουσιαστικούς (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015), αφού οι τυπικοί νόμοι παράγονται αποκλειστικά από τη Βουλή. Οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις θεσπίζονται από τη δημόσια διοίκηση στο πλαίσιο της κανονιστικής της αρμοδιότητας, είτε βάσει μίας συνταγματικής διάταξης<sup>5</sup> ή μέσω νομοθετικής εξουσιοδότησης<sup>6</sup>, ενώ συχνά υλοποιούνται μέσω της έκδοσης σχετικών ατομικών διοικητικών πράξεων.

Η έκδοση μίας κανονιστικής διοικητικής πράξης έχει χαρακτήρα νομοθετήματος και συνεπώς δεν απαιτείται η ύπαρξη σχετικής αιτιολογίας, ενώ η αίτηση ακύρωσης που μπορεί να ασκηθεί εναντίον της και να οδηγήσει στον έλεγχο της από το δικαστήριο, αφορά αποκλειστικά στον τυπικό νόμο που παρείχε τη σχετική εξουσιοδότηση και στην εναρμόνισή της με αυτόν και σε καμία περίπτωση στη σκοπιμότητα έκδοσής της (Κόρσος, 2013).

Από την άλλη, όταν η διοικητική πράξη που εκδίδεται περιλαμβάνει ένα κανόνα δικαίου ατομικό και μία ρύθμιση εξατομικευμένη για έναν ή μία ομάδα πολιτών, η ταυτότητα των οποίων δηλώνεται ρητά, η πράξη αυτή είναι ατομική (Σπηλιωτόπουλος, 2017). Η ατομική διοικητική πράξη χρησιμοποιείται από τη δημόσια διοίκηση για τη δημιουργία ή για την κατάργηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των πολιτών.

---

<sup>5</sup> Βλ. άρθρο 42&1Σ

<sup>6</sup> Βλ. άρθρο 43&2Σ

Χαρακτηριστικά παραδείγματα ατομικών διοικητικών πράξεων είναι η άδεια άσκησης επαγγέλματος ή η άδεια λειτουργίας ενός καταστήματος, όπως και ο διορισμός ενός δημοσίου υπαλλήλου.

Η κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης, μέσω των πράξεων που εκδίδει, εκδηλώνεται και επιδρά σε όλες τις φάσεις της ζωής των πολιτών στην κρατικά οργανωμένη κοινωνία. Η έκδοση διοικητικών πράξεων καλύπτει όλο το φάσμα των καθημερινών δραστηριοτήτων της διοίκησης και των πολιτών. Μέσω αυτών η διοίκηση καλείται να ρυθμίσει και να αντιμετωπίσει προκύπτουσες ανάγκες και να επιλύσει προβλήματα. Αυτή η κανονιστική διάσταση γίνεται ακόμη πιο αισθητή, όταν αναδύονται ανάγκες έκτακτης και επιτακτικής φύσης που πρέπει να αντιμετωπιστούν άμεσα και αποτελεσματικά, όπως ακριβώς συνέβη την περίοδο της οικονομικής κρίσης, αλλά και σήμερα, επί των ημερών της εν εξελίξει πανδημίας του COVID-19.

## 1.4. Η Κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης

Το σύγχρονο κράτος υφίσταται εντός ενός διαρκώς μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος, ενώ, την ίδια στιγμή, η Βουλή καλείται να προβαίνει σε μεταρρυθμίσεις, προκειμένου να μπορεί να ανταποκριθεί στις κοινωνικές μεταβολές και απαιτήσεις που προκύπτουν συστηματικά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστούν οι περίοδοι έντονων κρίσεων, είτε στην οικονομία και στην κοινωνία είτε στην υγεία, όπως η πανδημία του κορονοϊού με την οποία βρίσκεται αντιμέτωπη η χώρα. Ωστόσο, η διαδικασία που ακολουθεί η Βουλή για τη νομοθέτηση είναι συνήθως αργή και χρονοβόρα, με αποτέλεσμα να αναδύεται συχνά η ανάγκη της παρέμβασης της δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να συμπληρώσει και να υπερβεί αυτή την εκ φύσεως μακρά διαδικασία, μέσω της έκδοσης κανονιστικών πράξεων από τα αρμόδια κάθε φορά διοικητικά όργανα.

Το ελληνικό Σύνταγμα προβλέπει την εκτέλεση κανόνων δικαίου από τη διοίκηση μέσω της θέσπισης πράξεων και της πραγματοποίησης υλικών ενεργειών, ενώ επιπλέον προβλέπει και τη δυνατότητα παραγωγής από εκείνη ουσιαστικών κανόνων δικαίου. Η δυνατότητα αυτή παρέχεται σε κάποιες περιπτώσεις απευθείας από μία διάταξη συνταγματική, και ως εκ τούτου είναι αυθύπαρκτη, ή μέσω νομοθετικής εξουσιοδότησης. Οι διατάξεις 1 και 2 του άρθρου 43 του Συντάγματος προβλέπουν την έκδοση, από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και από τον αρμόδιο Υπουργό, διαταγμάτων, τα οποία είναι απαραίτητα προκειμένου να εκτελεστούν οι νόμοι, ενώ προβλέπεται επίσης η έκδοση, μέσω νομοθετικής εξουσιοδότησης, κανονιστικών πράξεων από τη δημόσια διοίκηση «προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον, ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό<sup>7</sup>» .

Συνεπώς, η κανονιστική αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας ακολουθεί μία σαφή ιεράρχηση που απορρέει από συνταγματικές διατάξεις, ενώ, βάσει του εκδίδοντος οργάνου της διοίκησης, η διοικητική κανονιστική πράξη μπορεί να είναι Προεδρικό Διάταγμα, Υπουργική Απόφαση, Κοινή Υπουργική Απόφαση, Πράξη Περιφέρειας ή ΟΤΑ κλπ. Μάλιστα, όλες οι κανονιστικές πράξεις είναι δεσμευτικές και για τις δύο εμπλεκόμενες πλευρές, ήτοι τη διοίκηση και τους διοικούμενους.

---

<sup>7</sup> Βλ. άρθρο 43 παρ. 2Σ

#### 1.4.1. Υπουργικές και Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις, Προεδρικά Διατάγματα

Ειδικότερα, οι Υπουργικές Αποφάσεις και οι Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις συνιστούν κανονιστικές πράξεις, οι οποίες ερείδονται στο νόμο και εκδίδονται προκειμένου για την περαιτέρω εξειδίκευσή του και τη ρύθμιση περισσότερων ζητημάτων με λεπτομέρεια. Οι Υπουργικές και Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις (εφεξής ΥΑ και ΚΥΑ) εκδίδονται από τον ή τους, κατά περίπτωση αρμόδιους, Υπουργούς, κατ' εξουσιοδότηση του νόμου και πάντα εντός του πλαισίου αυτής της εξουσιοδότησης, δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, ενώ ρυθμίζουν ποικίλης ύλης θέματα, όπως είναι οι προσλήψεις, οι απολύσεις, οι διορισμοί και μεταθέσεις υπαλλήλων κτλ. Επίσης, τα Προεδρικά Διατάγματα, των οποίων η έκδοση προβλέπεται στο Σύνταγμα<sup>8</sup>, διακρίνονται στα εκτελεστικά, στα ειδικής και στα γενικής νομοθετικής εξουσιοδότησης, ενώ πρόκειται για κανονιστική διαδικασία στην οποία λαμβάνει μέρος ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας.

#### 1.4.2. Εγκύκλιοι

Στο πλαίσιο της κανονιστικής δράσης της διοίκησης, κρίνεται σκόπιμη η αναφορά στις εγκυκλίους. Η εγκύκλιος, παρότι δεν θεωρείται εκτελεστή διοικητική πράξη έναντι του διοικούμενου (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015), αφού δεν παράγει έννομα αποτελέσματα, κατέχει, ωστόσο, κεντρική θέση στη δράση της δημόσιας διοίκησης και αποτελεί συνήθη πρακτική. Ο λόγος έγκειται στο ότι, προκειμένου για την ομοιόμορφη, ορθή, αποτελεσματική και στο πλαίσιο της νομιμότητας εφαρμογής της νομοθεσίας, κρίνεται αναγκαία η έκδοσή τους από την ιεραρχία, για την καθοδήγηση του διοικητικού οργάνου που είναι επιφορτισμένο με αυτή την αρμοδιότητα.

Ως προς τις διακρίσεις τους, οι εγκύκλιοι είναι είτε ερμηνευτικές είτε κανονιστικές και η δεσμευτικότητά τους εξαντλείται εντός της δημόσιας διοίκησης, αφού δεν ενέχουν υποχρεωτικό χαρακτήρα για τους πολίτες. Οι ερμηνευτικές εγκυκλίους, εν προκειμένω, εκδίδονται από την προϊσταμένη αρχή των κεντρικών και περιφερειακών οργάνων του κράτους και τα ΝΠΔΔ, απευθύνονται στα υφιστάμενα όργανα και επιδιώκουν να επεξηγήσουν τις διατάξεις των νόμων και των κανονιστικών πράξεων, που αυτά καλούνται να εφαρμόσουν κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Από την άλλη, με τις κανονιστικές εγκυκλίους, ορίζονται τα καθήκοντα των υφιστάμενων οργάνων έναντι της προϊσταμένης αρχής, καθώς, επίσης, μπορεί να ορίζονται υποχρεώσεις και να

---

<sup>8</sup> Βλ. άρθρο 43Σ



αναγνωρίζονται δικαιώματα. Πρόκειται, συνεπώς, για μια προσπάθεια ερμηνείας της κείμενης νομοθεσίας, αν και συχνά παρατηρείται το φαινόμενο, τα αρμόδια όργανα να μην προβαίνουν στην εφαρμογή της νομοθεσίας, ελλείψει ερμηνευτικής εγκυκλίου, ακόμη κι αν ο νόμος έχει δημοσιευτεί σε ΦΕΚ και βρίσκεται σε ισχύ, προσεγγίζοντας έτσι την εγκύκλιο ως δεσμευτικό κανόνα<sup>9</sup>.

### 1.4.3. Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου

Οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου συνιστούν μια ειδική περίπτωση πράξης της διοίκησης, στο πλαίσιο της κανονιστικής της αρμοδιότητας, που φέρει τα χαρακτηριστικά του νόμου. Οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου (εφεξής ΠΝΠ) εκδίδονται σε περίπτωση που ανακύπτουν εξαιρετικά επείγουσες καταστάσεις και απρόβλεπτες ανάγκες, ενώ εξυπηρετούν το λεγόμενο «δίκαιο της ανάγκης» (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015), υπό την έννοια ότι δεν ακολουθούν την τυπική νομοθετική διαδικασία που ακολουθείται στο Κοινοβούλιο. Η έκδοσή τους προβλέπεται στο Σύνταγμα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα στην περίοδο που διανύει η χώρα αποτελούν οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου που εκδόθηκαν για την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορονοϊού.

Ειδικότερα, στο άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος προβλέπεται ότι σε περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας κι απρόβλεπτης ανάγκης, ο ΠτΔ μπορεί να προβεί σε έκδοση ΠΝΠ, έπειτα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, η οποία τίθεται σε ισχύ με τη δημοσίευσή της στο ΦΕΚ. Στην ίδια παράγραφο προβλέπεται ότι οι ΠΝΠ πρέπει να υποβληθούν για κύρωση στη Βουλή, εντός σαράντα (40) ημερών από τη στιγμή που θα εκδοθούν ή που θα συγκληθεί η Βουλή σε σύνοδο, ενώ αν παρέλθει τρίμηνο από την υποβολή τους, χωρίς να έχουν εγκριθεί, παύουν να ισχύουν. Επίσης, αναφορά στη δυνατότητα έκδοσης ΠΝΠ από τον ΠτΔ, μετά από πρόταση της Κυβέρνησης, αναφέρεται και στο άρθρο 48 παρ. 5 του Συντάγματος, για την περίπτωση πολιορκίας, οι οποίες πρέπει να υποβληθούν και να εγκριθούν εντός δεκαπέντε (15) ημερών.

Όπως διαφαίνεται, μέσω της έκδοσης των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου, ουσιαστικά παρακάμπτεται το κατεξοχήν νομοθετικό όργανο που παράγει τους νόμους, δηλαδή η Βουλή. Δίνεται, με αυτόν τον τρόπο, η δυνατότητα στη διοίκηση να λειτουργεί με ευελιξία και ταχύτητα, όταν ανακύπτουν εξαιρετικά επείγοντα ζητήματα προς επίλυση ή ρύθμιση, χωρίς προηγουμένως να έχει υπάρξει τυπικός νόμος που έχει ψηφιστεί από τη

<sup>9</sup> Βλ. Σχόλιο Συνηγόρου του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 2011, σελ. 101

Βουλή. Ωστόσο, ζήτημα τίθεται κατά πόσο μια ανακλύπτουσα περίσταση συνιστά έκτακτη ανάγκη που απαιτεί κατεπείγουσα ρύθμιση, κι αυτό διότι η κρίση αυτή εναπόκειται αποκλειστικά στην εκτελεστική εξουσία, χωρίς τη δυνατότητα ελέγχου από τον ΠτΔ ή και τα Δικαστήρια για το χαρακτηρισμό της (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος). Η πρακτική αυτή της υποκατάστασης ή παράκαμψης της νομοθετικής εξουσίας, ήταν και είναι ιδιαίτερα συνήθης σε περιόδους κρίσεων, ενώ ο «έκτατος» χαρακτήρας τους είναι επιβεβλημένος, προκειμένου, αφενός, να μην γίνεται κατάχρησή τους από την εκτελεστική εξουσία, αφετέρου, να μην εξελιχθεί αυτή η παράκαμψη σε αντικατάσταση της νομοθετικής εξουσίας. Κατά συνέπεια, εάν οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου κυρωθούν από τη Βουλή εντός των προβλεπόμενων χρονικών ορίων<sup>10</sup>, αποκτούν μορφή τυπικού νόμου, ειδάλλως, αν δεν κυρωθούν, έχουν τη μορφή ουσιαστικού νόμου προσωρινής ισχύος (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015). Συνεπώς, το Σύνταγμα δίνει τη δυνατότητα στη Βουλή, σε περίπτωση που αυτή θεωρεί ότι δεν συντρέχουν αυτοί οι εξαιρετικοί λόγοι για την έκδοση της ΠΝΠ ή όταν δεν συμφωνεί με το ίδιο το περιεχόμενό της, να μην την κυρώσει και να παύσει την ισχύ της, πρακτική η οποία, στο πλαίσιο της κοινοπραχίας και λόγω του ότι η Κυβέρνηση διαθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής, είναι εξαιρετικά σπάνιο, αν όχι απίθανο να συμβεί (Χρήστου, 2019).

Η αναφορά στις επιμέρους κατηγορίες των κανονιστικών πράξεων, καθώς και στις Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, ως ειδικών μορφών πράξεων που υπηρετούν το δίκαιο της ανάγκης, αφενός εξηγεί τον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί κανονιστικά η εκτελεστική εξουσία, διά μέσου της δημόσιας διοίκησης, αφετέρου αποτελεί ένα βήμα για την κατανόηση της ανάγκης της πληθώρας έκδοσης των προαναφερόμενων πράξεων. Ιδίως εντός του πλαισίου της πανδημίας του COVID-19, η δημόσια διοίκηση προέβη σε μια πολύ μεγάλο μεγέθους κανονιστική δραστηριότητα, μέσω της παραγωγής κανονιστικών πράξεων και Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου, όπως όφειλε και όπως απαιτούσαν, και εξακολουθούν να απαιτούν, οι συνθήκες και οι περιστάσεις που διαμορφώθηκαν σε όλα τα επίπεδα της πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής ζωής του τόπου.

---

<sup>10</sup> Βλ. άρθρο 44 παρ. 1Σ

## 1.5. Η διαφύλαξη του δημόσιου συμφέροντος

Όπως προειπώθηκε, τα διοικητικά όργανα έχουν την υποχρέωση, βάσει της αρχής της νομιμότητας, να ενεργούν ακριβώς όπως ορίζει ο νόμος, αλλά επιπλέον να μην παραβιάζουν, αλλά ούτε και να περιορίζουν τα δικαιώματα των πολιτών, εκτός εάν προβλέπεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις, και μόνο για να εξυπηρετηθεί κάποιος συγκεκριμένος δημόσιος σκοπός, όπως η προστασία του δημόσιου συμφέροντος (Παπαγρηγορίου, 2010). Η έννοια του δημόσιου συμφέροντος συνδέεται άρρηκτα με το παρεμβατικό κράτος στη θετική του διάσταση, ανάγοντας τη παρέμβαση του κράτους σε υποχρέωση, προκειμένου για την υπηρετήση θεμελιωδών αρχών της δημόσιας δράσης και την ικανοποίηση ουσιωδών συλλογικών αναγκών και απαιτήσεων.

Το δημόσιο συμφέρον, κεντρική έννοια του διοικητικού δικαίου, αποτελεί για το κράτος εν γένει, και ειδικά για τα διοικητικά όργανα, μία έννοια δομική και ως εκ τούτου η προστασία του έχει θεμελιωθεί ως μία βασική του αρχή. Ο όρος είναι ιδιαίτερα γενικός, ενώ στο Σύνταγμα συναντούμε και τους όρους «γενικό συμφέρον», «δημόσιο ενδιαφέρον», «κοινή ωφέλεια». Παραδείγματος χάριν, στη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 για την προστασία του περιβάλλοντος και στη διάταξη του άρθρου 17 παρ. 2 για την προστασία της ιδιοκτησίας, στο άρθρο 33 παρ. 2 σχετικά με τον όρκο του ΠτΔ, στο άρθρο 106 παρ.1 που αναφέρεται στο συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας από το Κράτος για την προστασία της κοινωνικής ειρήνης και του γενικού συμφέροντος, στο άρθρο 12 παρ. 5 για τη σύσταση συνεταιρισμών για την εκπλήρωση σκοπών κοινής ωφέλειας, αποδίδοντας έτσι έναν οικονομικό χαρακτήρα στο δημόσιο συμφέρον.

Το δημόσιο συμφέρον, άμεσα συνδεδεμένο με την ύπαρξη της κρατικής οντότητας και του λαού, αναφέρεται στο συλλογικό καλό, δηλαδή στο συμφέρον όλων των μελών του κοινωνικού συνόλου, καθώς και στην αποφυγή της εξυπηρέτησης ατομικών σκοπιμοτήτων. Είναι, δε, άρρηκτα συνδεδεμένο με την έννομη τάξη και εκπορεύεται από κανόνες δικαίου. Στο, δε, πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης, η αρχή της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος αφορά στην οργάνωση και στη λειτουργία της με τρόπο που θα οδηγεί στην κάλυψη των αναγκών των πολιτών (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015). Οι ανάγκες αυτές αφορούν στην παιδεία, στην άμυνα, στη δημόσια υγεία, στην οικονομία και την οικονομική ανάπτυξη κλπ. Κατά συνέπεια, οι ανάγκες αυτές συνδέονται με την ικανοποίηση και άσκηση δικαιωμάτων. Επί παραδείγματι, η προστασία της δημόσιας υγείας είναι, αφενός, δικαίωμα

των πολιτών, αφετέρου υποχρέωση του κράτους<sup>11</sup>. Δηλαδή η επιβολή μέτρων διαφύλαξης της δημόσιας υγείας ή η λήψη αποφάσεων που αφορούν έναρξη, λήξη ή μεταβολή μιας επιχειρηματικής ή άλλης δραστηριότητας, σχετικής με την προστασία της δημόσιας υγείας, είναι δράσεις συνδεδεμένες με σκοπό δημόσιου συμφέροντος.

Ωστόσο, για την υπηρετήση του δημόσιου συμφέροντος είναι συχνά αναγκαίος ο περιορισμός της άσκησης των ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών. Όπως συνέβη τόσο κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, για την αντιμετώπιση της οποίας ελήφθησαν μέτρα δημοσιονομική υφής στο όνομα του δημόσιου συμφέροντος, όσο και κατά την περίοδο της εν εξελίξει πανδημίας του COVID-19, στη διάρκεια της οποίας έχουν ληφθεί σειρά αποφάσεων, οι οποίες, πέραν του περιορισμού άσκησης ορισμένων δικαιωμάτων των πολιτών, όπως ο περιορισμός της κυκλοφορίας, ενδεχομένως έθιξαν τα δικαιώματα και τα συμφέροντα μερίδας του κοινωνικού συνόλου, για την επιβεβλημένη προστασία της δημόσιας υγείας, αφού αυτή συνιστά μια βασική διάσταση του δημόσιου συμφέροντος. Παράδειγμα μη ικανοποίησης συμφερόντων και περιορισμού δικαιωμάτων μερίδας του κοινωνικού συνόλου, εν μέσω πανδημίας, μπορεί να θεωρηθεί το κλείσιμο των εμπορικών καταστημάτων, κατά την περίοδο του γενικευμένου «lockdown», σε αντίθεση με τη συνέχιση λειτουργίας άλλων καταστημάτων, όπως τα καταστήματα τροφίμων. Δηλαδή, πρόκειται για περιορισμό της άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας για την προστασία της δημόσιας υγείας, που συνιστά, όπως προειπώθηκε, σκοπό δημόσιου συμφέροντος. Βέβαια, στο πλαίσιο του αναγκαίου περιορισμού άσκησης δικαιώματος, ο νομοθέτης δεν μπορεί να δράσει ανεξέλεγκτα. Ο περιορισμός των δικαιωμάτων θα πρέπει να προβλέπεται συγκεκριμένα από το Σύνταγμα ή και τους νόμους, με επιφύλαξη υπέρ αυτών, όπως ορίζεται και από το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, με σεβασμό στην αρχή της αναλογικότητας και χωρίς να θίγει τον πυρήνα τους. Η αρχή της αναλογικότητας και ο πυρήνας του δικαιώματος συνιστούν τα όρια εντός των οποίων δύναται να θέσει περιορισμούς ο νομοθέτης.

Οι σκοποί δημόσιου συμφέροντος καθώς και η δράση των οργάνων της διοίκησης, προς υπηρετήση αυτών των σκοπών, καθορίζονται σε κάθε περίπτωση από τη νομοθεσία. Η, δε, εκτίμηση από το νομοθετικό όργανο, σχετικά με το πότε το συμφέρον είναι δημόσιο, επηρεάζεται και διαμορφώνεται από τις εκάστοτε κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες. Έτσι, η δημόσια διοίκηση, δύναται να αναλαμβάνει, να μεταβάλει ή να διακόπτει τη δράση της, κρίνοντας, κάθε φορά, αν υφίσταται δημόσιο συμφέρον, και κατά πόσο και με ποιο τρόπο

---

<sup>11</sup> Βλ. άρθρο 5 παρ. 5 και άρθρο 21 παρ. 3 του Συντάγματος.

πρέπει αυτό να ικανοποιηθεί. Η δημόσια διοίκηση, συνεπώς, δίνει συγκεκριμένο περιεχόμενο στην έννοια του δημόσιου συμφέροντος. Ωστόσο, δεν εξουσιοδοτείται να το κάνει κατά παράβαση της αρχής της νομιμότητας. Ο σεβασμός στην αρχή της νομιμότητας κατά την ερμηνεία του δημόσιου συμφέροντος είναι καθοριστικός, καθώς με αυτόν τον τρόπο κρίνεται η ίδια η νομιμοποίηση της κρατικής εξουσίας.

Εν συνεχεία, εξαιτίας του εξαιρετικά αόριστου περιεχομένου που έχει η έννοια του δημοσίου συμφέροντος, ο συνταγματικός και ο κοινός νομοθέτης, όπως και η δημόσια διοίκηση εκδίδει κανονιστικές πράξεις, αν υπάρχει η απαιτούμενη νομοθετική εξουσιοδότηση, ή ατομικές πράξεις, προκειμένου να την εξειδικεύσουν. Τα διοικητικά όργανα οφείλουν να προστατεύουν το δημόσιο συμφέρον κατά την ενάσκηση του έργου τους και να επιλέγουν, σε περιπτώσεις που συνυπάρχουν περισσότερες από μία νόμιμες επιλογές και έχουν τη διακριτική ευχέρεια, εκείνη που θα το υπηρετήσει καλύτερα (Δαγτόγλου, 2015). Άλλωστε, όπως προειπώθηκε, βασική διάσταση του δημοσίου συμφέροντος αποτελεί η απρόσκοπτη ικανοποίηση βασικών κοινωνικών αναγκών, στην οποία όλοι οι πολίτες θα πρέπει να προσβλέπουν.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, στο πλαίσιο αντιμετώπισης των προβλημάτων που ανακύπτουν από την πανδημία του COVID-19, η ικανοποίηση και διαφύλαξη του δημόσιου συμφέροντος βρίσκονται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος. Η προστασία της δημόσιας υγείας και η ρύθμιση της κοινωνικής και οικονομικής ζωής αποτελούν βασικές συνιστώσες του δημόσιου συμφέροντος. Το αυτό καταδεικνύεται από την έντονη ρυθμιστική δραστηριότητα στην οποία προέβη η εκτελεστική λειτουργία, μέσω της πληθώρας έκδοσης ΠΝΠ, ΥΑ, ΚΥΑ και ερμηνευτικών εγκυκλίων αυτών, για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της πανδημίας που έπληξε τη χώρα, επιβεβαιώνοντας με τον τρόπο αυτό την ανάγκη για τάχιστα κρατική παρέμβαση, όποτε αυτό επιβάλλεται από τις συνθήκες. Εν προκειμένω, το αγαθό της υγείας, στο οποίο γίνεται επίκληση, διά της αναφοράς των άρθρων 5, παρ. 5 και 21, παρ. 3 του Συντάγματος, στα προοίμια των ΠΝΠ που εκδόθηκαν, ως βασική συνιστώσα του δημόσιου συμφέροντος, αποτελεί και τη δικαιολογητική βάση για την ευρεία ρυθμιστική παρέμβαση και την επίκληση του δικαίου της ανάγκης.

## 2ο Κεφάλαιο: Οι κανονιστικές ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας

### 2.1. Ρυθμίσεις για τους Εργαζόμενους του Δημοσίου

Η περίοδος που ακολούθησε, έπειτα από την ταχύτατη μετάδοση του COVID-19, χαρακτηρίστηκε από την ανάγκη για ταχύτατη αντίδραση από τη διοίκηση, με τη μεγαλύτερη δυνατή ευελιξία, για τη ρύθμιση των σημαντικών ζητημάτων που ανέκυπταν και μπορούσαν να προκαλέσουν προβλήματα στη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, και άλλων φορέων του δημοσίου, και να θέσουν σε κίνδυνο τη υγεία των εργαζομένων και των πολιτών.

Μέσω των ΠΝΠ που εκδόθηκαν, όπως απαιτούσε η έκτακτη ανάγκη, ρυθμίστηκε ο τρόπος με τον οποίο θα ήταν δυνατό ο/η εργαζόμενος/η του δημόσιου τομέα, να συνεχίσει να εργάζεται με ή χωρίς αυτοπρόσωπη παρουσία ή και να απουσιάζει, αφενός στο πλαίσιο της απαγόρευσης της λειτουργίας των σχολικών μονάδων πανελλαδικώς, αφετέρου σε περίπτωση που ο/η δημόσιος/α υπάλληλος ανήκε στις λεγόμενες ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού και ως εκ τούτου καθίστατο αναγκαίο για την προστασία της υγείας του να μην προσέρχεται στην υπηρεσία του. Ταυτοχρόνως, ρυθμίστηκε ο τρόπος με τον οποίο θα λειτουργούσαν σε κάθε περίπτωση, και κατά την κρίση των αρμόδιων οργάνων, οι οργανικές μονάδες, στο πλαίσιο της αποτροπής του συνωστισμού, του περιορισμού της μετάδοσης του ιού και της προστασίας της δημόσιας υγείας.

#### 2.1.1. Άδειες Ειδικού Σκοπού

Μια από τις πρώτες έκτακτες αποφάσεις που έλαβε η Κυβέρνηση, στην αρχή της εκδήλωσης της πανδημίας στη χώρα, αφορούσε στην απαγόρευση της λειτουργίας των σχολικών μονάδων, όλων των βαθμίδων της εκπαίδευσης, στην προσπάθεια αναχαίτισης της εξάπλωσης της νόσου, μέσω έκδοσης της από 25/02/2020 ΠΝΠ (ΦΕΚ 42/Α'/25-2-2020) «Κατεπείγοντα μέτρα αποφυγής και περιορισμού της διάδοσης κορωνοϊού», η οποία κυρώθηκε με τον ν. 4682/2020.

Εν συνεχεία, στις 11/3/2020 εκδόθηκε ΠΝΠ (ΦΕΚ 55/Α'/11-3-2020) με τίτλο «Κατεπείγοντα μέτρα αντιμετώπισης των αρνητικών συνεπειών της εμφάνισης του κορωνοϊού COVID-19 και της ανάγκης περιορισμού της διάδοσής του», στην οποία συμπεριλαμβάνεται διάταξη για τις Άδειες Ειδικού Σκοπού των Δημοσίων Υπαλλήλων. Συγκεκριμένα, πρόκειται για το άρθρο 5 της από 11/03/2020 ΠΝΠ, όπως κυρώθηκε κατόπιν με το άρθρο 2 του ν. 4682/2020 (ΦΕΚ Α' 76/03.04.2020). Η θέσπιση Άδειας Ειδικού Σκοπού αποτέλεσε αναγκαία συνέχεια της απόφασης για το κλείσιμο των σχολικών μονάδων, όλων των εκπαιδευτικών βαθμίδων, προκειμένου για την εξυπηρέτηση των γονέων κατά το εν λόγω χρονικό διάστημα.

Συγκεκριμένα, σχετικά με την λήψη της εν λόγω άδειας, το άρθρο 5 της από 11/3/2020 ΠΝΠ αναφέρει ότι οι Υπάλληλοι του Δημόσιου τομέα, συμπεριλαμβανομένων υπαλλήλων ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων, αποκεντρωμένων διοικήσεων και των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ της Γενικής Κυβέρνησης, εφόσον έχουν τέκνα που φοιτούν στις βαθμίδες της εκπαίδευσης, μέχρι και τη Γ' Γυμνασίου, δικαιούνται να λάβουν τη λεγόμενη Άδεια Ειδικού Σκοπού. Δηλαδή, προβλέφθηκε η δυνατότητα οι εργαζόμενοι δημόσιοι υπάλληλοι να απουσιάσουν από την εργασία τους για τις ανάγκες της φροντίδας των τέκνων τους, για όσο χρονικό διάστημα οι σχολικές μονάδες παρέμεναν κλειστές.

Ειδικότερα, η άδεια ειδικού σκοπού προέβλεπε ότι:

- Ο/Η υπάλληλος που θα λάβει την άδεια ειδικού σκοπού, για κάθε τέσσερις (4) ημέρες απουσίας από την εργασία του/της, θα δικαιολογεί τρεις (3) ημέρες ως άδεια ειδικού σκοπού, ενώ η μία (1) ημέρα θα υπολογίζεται από την κανονική ετήσια άδειά του/της. Προκειμένου, για τη λήψη της ειδικής άδειας, αυτή δεν μπορεί να είναι μικρότερη των τεσσάρων (4) ημερών.
- Προβλέφθηκε επίσης ότι, σε περίπτωση απουσίας του/της υπαλλήλου για τρεις (3) μόνο ημέρες, τότε και οι τρεις αυτές μέρες υπολογίζονται ως κανονική άδεια.

Στη συνέχεια, το άρθρο ανέφερε ότι οι υπάλληλοι υποχρεούνται να ενημερώνουν τις Διευθύνσεις Προσωπικού των Υπηρεσιών όπου υπηρετούν, σχετικά με τη διακοπή της λειτουργίας της σχολικής μονάδας στην οποία είναι εγγεγραμμένο και φοιτά το τέκνο τους, προκειμένου, να δικαιολογήσουν την λήψη της ειδικής άδειας. Για τη χορήγησή της υπήρχαν προϋποθέσεις όπως:

- Αν και οι δυο γονείς είναι δημόσιοι υπάλληλοι, μόνο ένας εκ των δύο μπορεί, κάθε φορά, να λάβει την άδεια ειδικού σκοπού.
- Αν ο έτερος γονέας εργάζεται στον ιδιωτικό τομέα, τότε απαιτείται υπεύθυνη δήλωση από τον γονέα αυτόν, προς την υπηρεσία του άλλου, ότι δεν έχει κάνει χρήση της εν λόγω άδειας ούτε εργάζεται εξ αποστάσεως, παραμένοντας σπίτι. Ήτοι, όπως ορίστηκε και με την από 11/03/2020 ΠΝΠ (ΦΕΚ 55/Α'/11-3-2020) άρθρο 5, και κυρώθηκε με το άρθρο 2 του ν. 4682/2020 (ΦΕΚ Α' 76/03.04.2020), αν ο γονέας ιδιωτικός/ή υπάλληλος εργάζεται εξ αποστάσεως, τότε ο/η δημόσιος/α υπάλληλος δεν δικαιούται την άδεια ειδικού σκοπού για τη φροντίδα των τέκνων. Με την ΚΥΑ αριθ. Δ1α/ΓΠ.οικ. 18149/13.3.2020 (ΦΕΚ Β' 855), οπότε και αποφασίστηκε η αναστολή λειτουργίας των καταστημάτων, κλήθηκαν οι δημόσιοι υπάλληλοι να απευθυνθούν στις Διευθύνσεις Προσωπικού, προκειμένου να ενημερώσουν για τη δυνατότητα ανάληψης της φροντίδας των τέκνων από τον ένα ή τον άλλο σύζυγο.
- Αν ο έτερος γονέας είναι ελεύθερος επαγγελματίας τότε, προκειμένου ο/η δημόσιος υπάλληλος να λάβει την άδεια ειδικού σκοπού, να εξετάζεται και να παρέχεται επαρκής αιτιολογία, διά της προσκόμισης δικαιολογητικών, σύμφωνα με τα οποία ο/η ελεύθερος/η επαγγελματίας δεν δύναται να απουσιάζει από την εργασία του για την φροντίδα των τέκνων.
- Την άδεια ειδικού σκοπού δεν δύναται να λάβει δημόσιος υπάλληλος, του/της οποίου/οποίας σύζυγος, επίσης δημόσιος/α υπάλληλος, βρίσκεται σε διαφορετικό καθεστώς άδειας, όπως είναι η άδεια ανατροφής τέκνου, ή σε περίπτωση που ο/η σύζυγος δεν εργάζεται. Εξαιρέση στα ανωτέρω συνιστά η περίπτωση αναρρωτικής άδειας ή η περίπτωση νοσηλείας του συζύγου που δεν εργάζεται, ή σε περίπτωση που ο/η σύζυγος αυτός/η είναι ΑμεΑ με ποσοστό αναπηρίας άνω του 67% ή λαμβάνει επίδομα από τον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων & Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ) ή σύνταξη αναπηρίας, οπότε θεωρητικά δεν είναι σε θέση να φροντίσει το τέκνο και, ως εκ τούτου, ο έτερος γονέας δημόσιος/α υπάλληλος δύναται να λάβει την άδεια ειδικού σκοπού.

Ωστόσο, πέραν της άδειας ειδικού σκοπού στους εργαζόμενους του δημοσίου, στο πλαίσιο της απαγόρευσης λειτουργίας των σχολικών μονάδων, όπου φοιτούν τα τέκνα τους, δόθηκε η δυνατότητα χορήγησης άδειας ειδικού σκοπού και στους γονείς δημόσιους υπαλλήλους τέκνων που δεν φιλοξενούνται σε βρεφονηπιακούς σταθμούς. Όπως αναφέρεται



και στη σχετική εγκύκλιο<sup>12</sup>, η ανάγκη ρύθμισης προέκυψε για το λόγο ότι η φροντίδα βρεφών και νηπίων συχνά ανατίθεται σε άλλα μέλη της οικογένειας, ως επί τω πλείστον σε γονείς ηλικιωμένους. Δεδομένης της υγειονομικής κρίσης, εφόσον τα άτομα αυτής της κατηγορίας δεν πρέπει να έρχονται σε επαφή με τα τέκνα αυτά για λόγους μετάδοσης του ιού, και αφού η φροντίδα των τέκνων συνιστά υποχρέωση, οι γονείς δημόσιοι υπάλληλοι των τέκνων αυτών μπορούν να λάβουν κατ' εξαίρεση την άδεια ειδικού σκοπού<sup>13</sup>.

Όπως γίνεται αντιληπτό, η χορήγηση ή μη της άδειας προσδιορίστηκε από εκείνους τους παράγοντες που καθιστούσαν αναγκαία τη χορήγησή της στον υπάλληλο, δηλαδή τη λειτουργία των σχολικών μονάδων, όπως αναφέρει και η σχετική εγκύκλιος<sup>14</sup>. Επιπλέον, κατά την έναρξη της επαναλειτουργίας των σχολικών μονάδων, μετά την ΚΥΑ 51888/ΓΔ4/2020 (ΦΕΚ 1739/Β'6-5-2020), οι υπηρεσίες, όπως ήταν αναμενόμενο, κλήθηκαν να επανελέγξουν, σε κάθε περίπτωση, αν εξακολουθεί να συντρέχει λόγος για την επέκταση της χορήγησης της εν λόγω άδειας. Καθώς η προσέλευση των τέκνων στις σχολικές μονάδες, είτε αφορούσε μόνο ορισμένες ημέρες της εβδομάδας είτε τα τέκνα, με υπεύθυνη δήλωση των γονέων, δεν προσέρχονταν, λόγω ένταξης των ίδιων ή των προσώπων του στενού περιβάλλοντός τους στις ομάδες υψηλού κινδύνου, η άδεια μπορούσε να επεκταθεί κατόπιν βεβαίωσης από τη σχολική μονάδα για την υποβολή εκ μέρους των γονέων της αντίστοιχης υπεύθυνης δήλωσης.

Η άδεια ειδικού σκοπού που αφορούσε στη λειτουργία των σχολείων έπαυσε μετά το επίσημο τέλος των μαθημάτων, ως είθισται, για την καλοκαιρινή περίοδο, αφού έπαυσε να εξυπηρετεί και το σκοπό για τον οποίο δόθηκε. Ταυτοχρόνως έπαυσε και για τους μη έχοντες τέκνα σε σχολική μονάδα ή βρεφονηπιακούς σταθμούς, αλλά τέκνα των οποίων τη φροντίδα αναλάμβαναν τρίτης ηλικίας άτομα, καθώς, βάσει των επιδημιολογικών εξελίξεων, δεν συνέτρεχαν πλέον οι κίνδυνοι για τους οποίους είχε χορηγηθεί<sup>15</sup>.

Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι, εκτός της προβλεπόμενης άδειας ειδικού σκοπού, ορίστηκε περαιτέρω η λεγόμενη «Αναρρωτική άδεια ειδικού σκοπού», όπως προβλέφθηκε στην από 20/03/2020 ΠΝΠ (ΦΕΚ 68/Α'20-3-2020), άρθρο 38. Η δυνατότητα αυτή προέκυψε ως συνέχεια της ανάγκης ρύθμισης ζητημάτων υγείας του προσωπικού του

<sup>12</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/111 /οικ.8196/ 23.03.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών.

<sup>13</sup> Καταρχάς χορηγείται η δυνατότητα μειωμένου ωραρίου κατά 25%.

<sup>14</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/111 /οικ.8196/23.3.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών.

<sup>15</sup> Η σχετική, ωστόσο, πρόνοια, σχετικά με τη χορήγηση της άδειας αυτής εξακολουθεί να υφίσταται, καθώς με νεότερη εγκύκλιο ( ΔΙΔΑΔ/Φ.69/125/16452/31.8.2020 εγκύκλιος του Υπ. Εσωτερικών) διευκρινίζεται ότι χορηγείται εκ νέου η άδεια στους δικαιούχους, σύμφωνα με την ΚΥΑ Δ1α/ΓΠ.οικ.53080/28.8.2020.

δημόσιου τομέα. Ως εκ τούτου, με τη ρύθμιση αυτή προβλέφθηκε η χορήγηση αναρρωτικής άδειας ειδικού σκοπού, με υπεύθυνη δήλωση από τον/την ενδιαφερόμενο/η υπάλληλο, προκειμένου για τον αναγκαίο περιορισμό του σε περίπτωση λοίμωξης με COVID-19. Η εν λόγω άδεια δεν σχετίζεται με την αναρρωτική άδεια που δικαιούται ετησίως ο/η υπάλληλος και, συνεπώς, δεν αφαιρείται από αυτή, αφού πρόκειται για έκτακτη ανάγκη, όπως έχει ορίσει ο νομοθέτης, ενώ ταυτοχρόνως δεν παραπέμπεται υποχρεωτικά ο υπάλληλος στις αρμόδιες υγειονομικές επιτροπές, για λόγους που εξυπακούεται ότι αφορούν στην προστασία της δημόσιας υγείας. Περαιτέρω, προβλέφθηκε ότι οι υπάλληλοι αυτοί θα προσμετρούνται στους υπαλλήλους που είναι σε θέση να προσφέρουν εργασία εξ αποστάσεως. Σε κάθε περίπτωση, και για όσο διάστημα η αναρρωτική άδεια ειδικού σκοπού εξακολουθεί να βρίσκεται σε ισχύ, οι αρμόδιες υπηρεσίες έχουν την υποχρέωση να προβαίνουν σε καταχώρηση, εντός εύλογου χρόνου, των περιπτώσεων των υπαλλήλων που πρέπει να απομονωθούν λόγω μόλυνσης με COVID-19, και, κατά συνέπεια, κάνουν χρήση της εν λόγω άδειας, στο Παρουσιολόγιο COVID-19. Η συμπλήρωση του παρουσιολογίου, όπως διευκρινίζεται και σε σχετική εγκύκλιο<sup>16</sup>, αποσκοπεί στη διαμόρφωση κατάλληλης δημόσιας πολιτικής για την αντιμετώπιση του έκτακτου αυτού φαινομένου με το οποίο βρίσκεται αντιμέτωπη η δημόσια διοίκηση, ενώ η συμπλήρωσή του καθίσταται υποχρεωτική μέχρι νεότερης οδηγίας από το Υπουργείο Εσωτερικών.

### 2.1.2. Μειωμένο ωράριο

Πέραν της χρήσης άδειας ειδικού σκοπού, προβλέφθηκε η δυνατότητα χρήσης μειωμένου ωραρίου από τους εργαζόμενους, υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Στην προκειμένη περίπτωση, ο/η δημόσιος/α υπάλληλος δύναται να εργάζεται με μειωμένο ωράριο, κατά 25% , χωρίς μείωση αποδοχών, για όσο χρόνο παραμένει κλειστή η σχολική μονάδα στην οποία φοιτά το τέκνο ή τα τέκνα του/της. Το εν λόγω χρονικό διάστημα της μειωμένης απασχόλησης, οφείλει να αναπληρώσει ο/η υπάλληλος κατόπιν της επαναλειτουργίας της σχολικής μονάδας, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ως υπερωριακή απασχόληση. Επίσης, ο/η δημόσιος υπάλληλος δύναται να συμπληρώνει τις ώρες αυτές, κατά τις ώρες που ο/η σύζυγος δεν εργάζεται και κατά συνέπεια αναλαμβάνει τη φροντίδα των τέκνων. Μάλιστα, παρέχεται η δυνατότητα χρήσης μειωμένου ωραρίου, με ταυτόχρονη απασχόληση σε ώρες εκτός ωραρίου της

---

<sup>16</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/123/14268/29.7.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών.

υπηρεσίας. Στην περίπτωση που ο/η υπάλληλος κάνει χρήση του μειωμένου ωραρίου και αιτηθεί ωράριο σε ώρες που η υπηρεσία του δεν λειτουργεί, τότε η υπηρεσία υποχρεούται να λειτουργεί κατά τις εν λόγω ώρες.

Η χορήγηση του μειωμένου ωραρίου στον/στην δημόσιο/δημόσια υπάλληλο, είναι υποχρεωτική, ανεξαρτήτως αν υπάρχει ήδη αίτηση του/της για άδεια ειδικού σκοπού, σε περίπτωση που ο/η σύζυγος που εργάζεται στον ιδιωτικό τομέα έχει τροποποιήσει με όποιον τρόπο το ωράριο εργασίας του/της. Εάν δεν είναι δυνατή η χρήση του μειωμένου ωραρίου, λόγω της φύσης και του αντικειμένου της εργασίας στην υπηρεσία, τότε μόνο κατ' εξαίρεση λαμβάνει την άδεια ειδικού σκοπού.

Οι προϋποθέσεις που αναφέρθηκαν για τη χρήση της άδειας ειδικού σκοπού, καθώς και οι περιπτώσεις για υποχρέωση χρήσης του μειωμένου ωραρίου, αντί της άδειας, αποσκοπούν, όπως αναφέρεται σχετικά και στην αντίστοιχη ερμηνευτική εγκύκλιο<sup>17</sup>, αφενός στην τήρηση της αρχής της νομιμότητας, ήτοι στην αποφυγή κατάχρησής των ανωτέρω διευκολύνσεων, αφετέρου στην διασφάλιση ότι η λήψη της άδειας θα υπηρετεί ακριβώς το σκοπό για τον οποίο έχει θεσπιστεί, ήτοι τη φροντίδα των τέκνων.

Η πρόβλεψη για χρήση μειωμένου ωραρίου από τους υπαλλήλους, επεκτάθηκε κατόπιν της επαναλειτουργίας των σχολικών μονάδων, προκειμένου για την έγκαιρη παραλαβή των τέκνων τους, λόγω μη λειτουργίας των ολοήμερων σχολείων. Στην περίπτωση αυτή, όπως επισημαίνεται στη σχετική εγκύκλιο<sup>18</sup>, ο/η δημόσιος/α υπάλληλος μπορούσε να αιτηθεί τη μείωση του ωραρίου του/της κατά 25% ή και περισσότερο, αν είναι αναγκαίο, για την έγκαιρη παραλαβή του τέκνου, ενώ προβλέφθηκε, επίσης, η συνδυαστική με τη μείωση του ωραρίου, χρήση της άδειας ειδικού σκοπού για τις ημέρες μη προσέλευσης του τέκνου στη σχολική μονάδα.

Η διευκόλυνση του μειωμένου ωραρίου ήρθη κατόπιν της συνήθους παύσης λειτουργίας των σχολικών μονάδων και των βρεφονηπιακών σταθμών για τη θερινή περίοδο.

---

<sup>17</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/108/οικ.7874/13.03.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών.

<sup>18</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/118/οικ. 11134/29.05.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών.

### 2.1.3. Λειτουργία των Δημόσιων Υπηρεσιών

Μια από τις ρυθμίσεις που αφορούσαν, και εξακολουθούν να αφορούν, στους εργαζόμενους του δημόσιου τομέα, σχετίζεται με τη λειτουργία της υπηρεσίας και τον τρόπο παροχής της εργασίας τους. Στο πλαίσιο αυτό και για λόγους που αφορούν στην προστασία της υγείας των υπαλλήλων και μάλιστα αυτών που ανήκουν σε ευπαθείς ομάδες, καθώς και στον περιορισμό μετάδοσης του ιού, προβλέφθηκαν ρυθμίσεις για εργασία εξ αποστάσεως, εκ περιτροπής, καθώς και για το προσωπικό ασφαλείας των υπηρεσιών.

#### Α) Εκ περιτροπής και Εξ αποστάσεως εργασία και Προσωπικό Ασφαλείας

Εν προκειμένω, με την από 14/03/2020 ΠΝΠ (ΦΕΚ 64/Α'/14-3-2020), άρθρο 24, ορίστηκε ότι ο/η αρμόδιος/α Υπουργός ή το αρμόδιο όργανο διοίκησης του φορέα, σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης, λόγω εξάπλωσης του ιού, δύναται να καθορίζει τον αριθμό των υπαλλήλων που πρέπει να βρίσκονται καθημερινά στην υπηρεσία, με δυνατότητα για εκ περιτροπής απασχόληση ή ακόμη και να οριστεί προσωπικό ασφαλείας. Επίσης, αναλόγως της φύσης της εργασίας και της υπηρεσίας, θα έπρεπε να διερευνάται και να λαμβάνεται μέριμνα για τη δυνατότητα παροχής εξ αποστάσεως εργασίας, με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων. Το, δε, προσωπικό ασφαλείας θα έπρεπε να ορίζεται σε περιπτώσεις πλήρους αναστολής εργασίας, ενώ λόγω των έκτακτων συνθηκών, το αρμόδιο όργανο όφειλε να έχει ορίσει εκ των προτέρων τον αριθμό του προσωπικού ασφαλείας που απαιτείται και ανά κλάδο και ειδικότητα.

Σε κάθε τέτοια περίπτωση, το αρμόδιο όργανο διοίκησης ή ο/η αρμόδιος/α Υπουργός θα πρέπει να ορίζει ένα πλάνο εργασίας έκτακτης ανάγκης, λαμβάνοντας υπόψη ορισμένες παραμέτρους, όπως: α) η προστασία των εργαζομένων και των ευπαθών ομάδων, β) η αποστολή, το αντικείμενο και οι αρμοδιότητες της υπηρεσίας, γ) οι νομοθετικές, υγειονομικές και άλλες εξελίξεις που σχετίζονται με την υγειονομική κρίση, δ) η υπηρετήση του δημόσιου συμφέροντος, ε) ο αριθμός των υπαλλήλων που δεν συγκαταλέγονται στις ευπαθείς ομάδες ή δεν βρίσκονται σε άδεια ειδικού σκοπού, οι οποίοι, είτε μπορούν να βρίσκονται αυτοπροσώπως στην υπηρεσία είτε μπορούν να παρέχουν εξ αποστάσεως εργασία. Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, το αρμόδιο όργανο θα μπορούσε να προσδιορίσει, αφενός ποιες υπηρεσίες θα πρέπει να λειτουργούν πλήρως και ποιες θα πρέπει

να βρίσκονται σε μερική ή πλήρη αναστολή, καθώς επίσης και ποιοι υπάλληλοι θα απασχοληθούν με παρουσία στην υπηρεσία και εκ περιτροπής. Επιπλέον, στο πλαίσιο αποτροπής του συνωστισμού στους χώρους της υπηρεσίας, εκτός από την εκ περιτροπής παρουσία στην υπηρεσία, το αρμόδιο όργανο μπορεί να ορίσει την προσέλευση των υπαλλήλων και σε διακριτές βάρδιες, ανεξαρτήτως από το ωράριο της υπηρεσίας, με αντίστοιχη προτεραιοποίηση των εργασιών που θα πρέπει να φέρονται εις πέρας κατά τις βάρδιες αυτές.

Όπως διευκρινίζει η αντίστοιχη εγκύκλιος<sup>19</sup>, στην περίπτωση που αναλύθηκε, οι υπηρεσίες δεν ήταν υποχρεωμένες να τηρούν τα 2/3 των υπαλλήλων της μονάδας. Επίσης προβλέφθηκε ότι, σε περίπτωση που δεν είναι επαρκής ο αριθμός των υπαλλήλων της εκάστοτε οργανικής μονάδας για τη διεκπεραίωση των εργασιών, θα υπάρχει η δυνατότητα απασχόλησης υπαλλήλων από άλλες οργανικές μονάδες που, είτε βρίσκονται σε αναστολή εργασίας είτε οι αρμοδιότητες της υπηρεσίας τους δεν κρίνονται ως κατεπείγουσες την προκειμένη στιγμή, και εφόσον το προσωπικό αυτό διαθέτει τις αντίστοιχες γνώσεις<sup>20</sup>.

Επιπλέον, στο πλαίσιο αυτό, προβλέφθηκε ότι για τις ανάγκες της εξ αποστάσεως παροχής εργασίας από τους υπαλλήλους, τα αρμόδια όργανα μπορούν, κατά παρέκκλιση της νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις, να προβαίνουν σε απευθείας αναθέσεις, προκειμένου να εξασφαλίζεται όλος ο απαραίτητος εξοπλισμός ή και υπηρεσίες πληροφορικής, για την απρόσκοπτη παροχή, με ηλεκτρονικά μέσα, εξ αποστάσεως εργασίας από τους υπαλλήλους<sup>21</sup>. Εξυπακούεται ότι, εν προκειμένω, ο/η υπάλληλος θα πρέπει να έχει πρόσβαση στο διαδίκτυο και ηλεκτρονικό υπολογιστή και ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, ενώ η διακίνηση των εγγράφων θα γίνεται αποκλειστικά με ηλεκτρονικά μέσα.

Αναφορικά με την προηγούμενη περίπτωση, στη σχετική εγκύκλιο<sup>22</sup> επισημαίνεται ιδιαίτερα η κατά τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα εχεμύθεια που όφειλε, και οφείλει, να τηρεί ο/η υπάλληλος κατά την εξ αποστάσεως απασχόλησή του/της, για την προστασία των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων ή απόρρητων και εμπιστευτικών πληροφοριών. Μάλιστα, επισημαίνεται ότι ο χειρισμός και η επεξεργασία τέτοιας κατηγορίας δημοσίων

---

<sup>19</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/109/οικ.8000/16.03.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών.

<sup>20</sup> Σύμφωνα με τη ΔΙΔΑΔ/Φ.69/110/οικ.8189/20/03.2020 εγκύκλιο που εκδόθηκε από το Υπ. Εσωτερικών, προκειμένου για την παρακολούθηση της στελέχωσης των υπηρεσιών του Δημοσίου και την καλύτερη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού κατά την εν λόγω περίοδο, αναπτύχθηκε στην εφαρμογή «Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου» η μικροεφαρμογή «Στελέχωση υπηρεσιών στο πλαίσιο των μέτρων για COVID 19», που γίνεται μέσω της ιστοσελίδας <https://hr.apograf.gov.gr/login>.

<sup>21</sup> Βλ. άρθρο 27 της από 14/03/2020 ΠΝΠ, ΦΕΚ 64/Α/14-3-2020.

<sup>22</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/109/οικ.8000/16.03.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών

εγγράφων και υποθέσεων θα ήταν προτιμότερο να λαμβάνει χώρα εντός της υπηρεσίας και από τους υπαλλήλους που βρίσκονται εκεί αυτοπροσώπως.

#### B) Χρήση και Χορήγηση κανονικών αδειών

Εκτός των ζητημάτων που αφορούσαν στην εκ περιτροπής και εξ αποστάσεως απασχόληση, σχετική εγκύκλιος διευκρίνιζε και το ζήτημα της χορήγησης κανονικών αδειών, στο πλαίσιο αντιμετώπισης των ενδεχομένως έκτακτων αναγκών των υπηρεσιών σε στελεχιακό δυναμικό. Η εγκύκλιος<sup>23</sup> διευκρίνιζε την υποχρέωση, αφενός των υπαλλήλων, αφετέρου των Διευθύνσεων προσωπικού, να σταθμίζουν την ανάγκη χορήγησης της κατά τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα κανονικής άδειας. Εν προκειμένω, αναφέρεται ότι προβλέπεται η μη χορήγηση, ο περιορισμός ή η αναστολή της κανονικής άδειας, εάν αυτό κρίνεται αναγκαίο από το αρμόδιο όργανο, στο πλαίσιο αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών της υπηρεσίας. Αναφέρεται, ωστόσο, ότι δεν εφαρμόζεται η παρούσα οδηγία στην περίπτωση υπαλλήλων που απουσιάζουν με μακροχρόνιες άδειες, όπως η άδεια ανατροφής τέκνου ή η μακροχρόνια αναρρωτική άδεια κλπ.

#### Γ) Σταδιακή επαναφορά της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών

Κατόπιν της εφαρμογής των μέτρων για την αντιμετώπιση του κορωνοϊού, το πέρας της περιόδου του γενικευμένου «lockdown» και του περιορισμού των μέτρων αυτών, κρίθηκε αναγκαία η σταδιακή επαναφορά της πλήρους λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, προκειμένου για την επιτέλεση των δημόσιων σκοπών τους, στο πλαίσιο της υπηρετήσης του δημόσιου συμφέροντος, όπως αναφέρει και η σχετική εγκύκλιος<sup>24</sup>.

Εν προκειμένω, η επαναλειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και η επιστροφή τους στην κανονικότητα, δεν θα μπορούσε να γίνει αμέσως, αφού η πανδημία βρισκόταν ακόμη σε εξέλιξη. Κατά συνέπεια, προβλέφθηκαν μια σειρά από ζητήματα που θα έπρεπε να διευθετηθούν από τις αρμόδιες υπηρεσίες, για την εύρυθμη επαναφορά της πλήρους λειτουργίας τους. Ειδικότερα, όπως αναφέρει η ίδια εγκύκλιος, έπρεπε να γίνουν τα εξής βήματα:

- Οι υπηρεσίες προσωπικού να προγραμματίζουν εβδομαδιαίως την εκ περιτροπής απασχόληση, καθώς και τους/τις υπαλλήλους που θα ήταν σε θέση να δουλεύουν εκ

<sup>23</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/110/οικ.8189/20.03.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών.

<sup>24</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/113/9246/29.04.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών.

περιτροπής, είτε αυτοπρόσωπα είτε εξ αποστάσεως, και οι οποίοι/ες δεν τελούν σε ειδικό καθεστώς απουσίας.

- Το ποσοστό του προσωπικού που θα απασχολείται αυτοπρόσωπα να αντιστοιχεί στις διαθέσιμες υλικοτεχνικές υποδομές και να λαμβάνεται υπόψη η χωροταξία της υπηρεσίας, δεδομένου ότι πρέπει να τηρείται απόσταση ασφαλείας περί του ενάμισι με δύο μέτρα, στο πλαίσιο των οδηγιών πρόληψης. Αυτό το ποσοστό, βάσει των ανωτέρω πληροφοριών, αρχικά προβλεπόταν μεταξύ 30- 40% των υπαλλήλων που μπορούν να παρέχουν αυτοπρόσωπη εκ περιτροπής εργασία. Στη συνέχεια, όπως διευκρινίζει σχετική εγκύκλιος<sup>25</sup>, προβλέφθηκε ότι δύναται αυτό το ποσοστό να ανέρχεται στο 70% ή και στο 100% , αρκεί να υφίστανται οι αντίστοιχες χωροταξικές δυνατότητες που θα επιτρέπουν την τήρηση της απόστασης ασφαλείας.
- Διαμόρφωση τριών ωραρίων εργασίας<sup>26</sup>, κατά τα οποία θα προσέρχονται οι δυνάμενοι να εργαστούν αυτοπρόσωπα στην υπηρεσία. Τα ωράρια αυτά θα πρέπει να προσεγγίζουν τα ήδη επιλεγμένα από τους/τις υπαλλήλους ωράρια.
- Στο πλαίσιο της αποτελεσματικής λειτουργίας των υπηρεσιών και της τήρησης των αποστάσεων ασφαλείας, προβλέφθηκε η πλήρης χρήση των σταθμών εργασίας όλων των υπαλλήλων που απουσίαζαν με άδεια ειδικού σκοπού.

Από το χαρακτήρα των εν λόγω θεμάτων προς διευθέτηση, ο σκοπός της λήψης των μέτρων αυτών σχετίζεται, προφανώς, με την προσπάθεια για τη μεγαλύτερη δυνατή αποφυγή συνωστισμού, όχι μόνο στο χώρο των υπηρεσιών, αλλά και στα Μέσα Μαζικής Μεταφοράς, κατά τη μετάβαση των υπαλλήλων από και προς την εργασία τους, ιδίως κατά τις ώρες αιχμής. Ωστόσο, τα ωράρια προσέλευσης θα είναι δυνατόν να επαναπρογραμματίζονται σε εβδομαδιαία βάση και σύμφωνα με τις ανάγκες των υπαλλήλων που αφορούν.

Η επαναφορά της πλήρους λειτουργίας των υπηρεσιών ξεκίνησε την 01/06/2020, στο πλαίσιο του περιορισμού των μέτρων για την αντιμετώπιση της πανδημίας, οπότε έπαυσε η εκ περιτροπής εργασία των υπαλλήλων και επανήλθε η υποχρεωτική αυτοπρόσωπη παρουσία στις υπηρεσίες, όπως αναφέρει και η αντίστοιχη εγκύκλιος<sup>27</sup>, τηρουμένων, αφενός των μέτρων ασφαλείας, αφετέρου του ήδη υπάρχοντος καταμερισμού των υπαλλήλων στα τρία ωράρια που διαμορφώθηκαν<sup>28</sup>, σε όποια περίπτωση καθίστατο απαραίτητο. Εν

<sup>25</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/114/9708/8.5.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών.

<sup>26</sup> Τα ωράρια που διαμορφώθηκαν ήταν 7:00πμ-15:00μμ, 8:00πμ-16:00μμ, 9:00πμ-17:00μμ..

<sup>27</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/116/10486/26.5.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών.

<sup>28</sup> Σύμφωνα με την ΔΙΔΑΔ/Φ.69/123/14268/29.7.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών, έπαυσε να κρίνεται σκόπιμη η τήρηση των τριών ωραρίων προσέλευσης του προσωπικού, οπότε οι υπάλληλοι έπρεπε να

προκειμένω, δεν συμπεριελήφθησαν στην ρύθμιση αυτή όσοι υπάλληλοι απουσίαζαν ήδη αιτιολογημένα με τις ειδικές άδειες, στο πλαίσιο των προβλεπόμενων από τις διατάξεις διευκολύνσεων, παρά μόνο αργότερα, με νεότερη σχετική εγκύκλιο<sup>29</sup>, βάσει των νέων επιδημιολογικών δεδομένων, οπότε και έπαυσε η ειδική άδεια για τις ευπαθείς ομάδες την 01/07/2020.

Εν συνεχεία, λόγω της εξέλιξης της νόσου στη χώρα, προκειμένου για τη μεγαλύτερη δυνατή ασφάλεια πολιτών και εργαζομένων του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα, εκδόθηκε η ΚΥΑ Δ1α/Γ.Π.οικ. 50176 (ΦΕΚ Β' 3330/08-08-2020) με θέμα « Εφαρμογή του μέτρου της υποχρεωτικής χρήσης μάσκας, προς περιορισμό της διασποράς του κορωνοϊού COVID 19». Σύμφωνα με τη διευκρινιστική εγκύκλιο<sup>30</sup>, καθίσταται υποχρεωτική η χρήση μη ιατρικής μάσκας σε χώρους συνάθροισης κοινού, συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων υπηρεσιών που έχουν επαφές με το κοινό, υποχρέωση που αφορά τόσο το προσωπικό των γραφείων όσο και τους πολίτες που προσέρχονται για να εξυπηρετηθούν.

#### 2.1.4. Ευπαθείς ομάδες

Στην προσπάθεια αντιμετώπισης των επιπτώσεων της πανδημίας, η διοίκηση κλήθηκε να λάβει αποφάσεις και μέτρα προκειμένου να προστατεύσει τις λεγόμενες «ευπαθείς ομάδες» του πληθυσμού, των οποίων η ζωή θα μπορούσε να απειληθεί σε περίπτωση προσβολής από κορωνοϊό. Στις αποφάσεις που ελήφθησαν, οι κατηγορίες των ατόμων που ενέπιπταν στις ευπαθείς ομάδες διευρύνθηκε σταδιακά.

Στο πλαίσιο της προστασίας των υπαλλήλων του δημοσίου που ανήκουν σε αυτές τις ομάδες, οι οποίες ήταν αρχικά πιο περιορισμένες, προβλεπόταν ότι, εφόσον υπηρετούν σε θέσεις οι οποίες έχουν στενή επαφή με το κοινό και, συνεπώς, αυξάνεται ο κίνδυνος για προσβολή από τον ιό, τότε αυτοί οι υπάλληλοι θα πρέπει να διατίθενται σε υπηρεσίες «back office»<sup>31</sup>. Αυτό σημαίνει ότι τα εν λόγω άτομα θα πρέπει να τοποθετηθούν εκτάκτως σε

---

επιστρέψουν στα κανονικά τους ωράρια. Ωστόσο, κατόπιν των εξελίξεων στο ζήτημα του κορωνοϊού, κρίθηκε απαραίτητο να επανέλθει, όπως διευκρινίζεται στην ΔΙΔΑΔ/Φ.69/124/οικ. 15984/17.8.2020 εγκύκλιο.

<sup>29</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/120/12705/30.06.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών.

<sup>30</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/123/14268/29.7.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών.

<sup>31</sup> Σύμφωνα με την διευκρινιστική εγκύκλιο ΔΙΔΑΔ/Φ.69/119/οικ.11682/9.6.2020 του Υπ. Εσωτερικών, η οποία αποσαφηνίζει τον τρόπο επαναλειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, η πρόνοια για εργασία σε θέσεις «back office» ή σταθμούς εργασίας μακριά από το κοινό, θα έπρεπε να διατηρηθεί για τις περιπτώσεις αυτές υπαλλήλων που, αφενός, δεν δικαιούνται να λάβουν την ειδική άδεια απουσίας των ευπαθών ομάδων,



θέσεις οι οποίες θα βρίσκονται μακριά από το κοινό, προκειμένου για την προστασία της υγείας τους.

Στη συνέχεια, με την από 14/03/2020 ΠΝΠ (ΦΕΚ 64/Α'/14-3-2020), άρθρο 25, προβλέφθηκε ότι καρκινοπαθείς που κάνουν χημειοθεραπεία ή μεταμόσχευση (πρόβλεψη που επεκτάθηκε κατόπιν και σε άλλες ομάδες), έχουν τη δυνατότητα να απουσιάζουν από την υπηρεσία με ειδική άδεια, εφόσον δεν απουσιάζουν ήδη για το λόγο αυτό, προκειμένου για την προστασία της υγείας τους και για όσο χρόνο συντρέχουν οι λόγοι αυτοί. Ταυτόχρονα, δόθηκε η δυνατότητα στους/στις υπαλλήλους που ανήκουν στις εν λόγω ομάδες να εργάζονται εξ αποστάσεως.

Κατόπιν, καθώς η ανάγκη για προστασία της υγείας ατόμων υψηλού κινδύνου με άλλες παθήσεις διευρυνόταν, μετά και από έκκληση των φορέων για περαιτέρω ρύθμιση και μετά από σχετική εισήγηση της αρμόδιας Επιτροπής Προστασίας της Δημόσιας Υγείας έναντι του κορωνοϊού, εκδόθηκε η ΚΥΑ ΔΙΔΑΔ/Φ.64/346/9011/14-5-2020 (ΦΕΚ 1856/Β'/15-5-2020) με θέμα «Καθορισμός ομάδων αυξημένου κινδύνου για σοβαρή λοίμωξη COVID 19». Σύμφωνα με την εν λόγω απόφαση, στις ευπαθείς ομάδες ανήκουν πλέον άτομα που πάσχουν από διάφορες παθήσεις, όπως βαριά καρδιοπάθεια, βαριά πνευμονοπάθεια, αρρυθμιστο σακχαρώδη διαβήτη, άτομα με σοβαρή ανοσοκαταστολή, με νεφρική και υπατική ανεπάρκεια, έγκυες γυναίκες, καρκινοπαθείς που υποβάλλονται σε χημειοθεραπεία, άτομα με κακοήθειες του αίματος, με νεοπλασίες, με πολύ υψηλό δείκτη μάζας σώματος, με νευρολογικές παθήσεις. Όσοι υπάλληλοι ανήκαν στις ως άνω κατηγορίες, μπορούσαν να απουσιάσουν από την υπηρεσία, με την ειδική για το σκοπό αυτό άδεια. Επίσης, η πρόβλεψη αυτή για τις ομάδες υψηλού κινδύνου, δεν ήρθη ακόμη και μετά την επανέναρξη της λειτουργίας του Δημοσίου από την 01/06/2020.

Εξυπακούεται ότι αυτές οι ρυθμίσεις που έλαβαν χώρα, προκειμένου για την προστασία της υγείας των ευπαθών ομάδων, δεν έγιναν άνευ προϋποθέσεων, καθώς για την τήρηση της αρχής της νομιμότητας, οι δικαιούχοι της ειδικής άδειας όφειλαν να προσκομίσουν όλα τα απαραίτητα δικαιολογητικά, από ιατρούς ειδικότητας αυτών των παθήσεων, που πιστοποιούσαν την ένταξή τους στις ομάδες αυξημένου κινδύνου. Ωστόσο, την ίδια στιγμή, για τους δικαιούχους της ειδικής αυτής άδειας απουσίας από την αυτοπρόσωπη παρουσία στην υπηρεσία, λόγω της ένταξης στις ανωτέρω ομάδες, δεν ήρθη

---

αφετέρου, ανήκουν οι ίδιοι ή οι συνοικούντες αυτών σε αυτές, προκειμένου για την ασφαλέστερη δυνατή αυτοπρόσωπη παρουσία τους στις υπηρεσίες.

και η υποχρέωσή τους για παροχή εξ αποστάσεως εργασίας εφόσον η φύση της εργασίας το επέτρεπε. Η πρόβλεψη αυτή συνδέεται άρρηκτα, αφενός με την προσπάθεια για επιστροφή στην κανονικότητα και την σταδιακή επαναλειτουργία του δημοσίου, αφετέρου με την ίδια την αποστολή της δημόσιας διοίκησης να υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, όπως διευκρινίζεται και στη σχετική εγκύκλιο<sup>32</sup>.

Στη συνέχεια, κατόπιν εισήγησης της Εθνικής Επιτροπής Προστασίας της Δημόσιας Υγείας, εκδόθηκε διευκρινιστική εγκύκλιος<sup>33</sup>, σε συνέχεια της πλήρους επαναλειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, σχετικά με τις ευπαθείς ομάδες, βάσει των νέων επιδημιολογικών δεδομένων. Εν προκειμένω, προβλέφθηκε η διακοπή της ειδικής άδειας και η αυτοπρόσωπη επαναφορά των δικαιούχων στην υπηρεσία από την 01/07/2020. Η εγκύκλιος εφιστά την προσοχή στις αρμόδιες υπηρεσίες προσωπικού για τη λήψη όλων των απαραίτητων μέτρων<sup>34</sup>, προκειμένου για την προστασία της υγείας των υπαλλήλων που ανήκουν στις ομάδες αυτές, καθώς, αφενός μεν έπαυσε η ειδική άδεια, αφετέρου δεν ήρθη ούτε η πρόνοια ούτε η ένταξη των ανωτέρω στις ευπαθείς ομάδες.

Ωστόσο, κατόπιν των επιδημιολογικών εξελίξεων στη χώρα, ήτοι του διαφαινόμενου «δεύτερου κύματος» μετάδοσης του κορωνοϊού, εκδόθηκε σχετική εγκύκλιος<sup>35</sup> που επανέφερε την ειδική άδεια για τις ευπαθείς ομάδες, εφόσον υπάλληλοι που επιβεβαιωμένα ανήκαν σε αυτές τις κατηγορίες δεν ήταν εφικτό να εργαστούν σε θέσεις «back office», αλλά μπορούσαν να παρέχουν εξ αποστάσεως εργασία, λόγω της φύσης των καθηκόντων. Από την άλλη, για τις ίδιες περιπτώσεις, όπου η φύση των καθηκόντων δεν επιτρέπει ούτε την εξ' αποστάσεως εργασία, προβλέφθηκε η αυτοπρόσωπη παρουσία των υπαλλήλων, με την ταυτόχρονη λήψη όλων των προβλεπόμενων μέτρων προστασίας (χρήση μάσκας, προστατευτικών διαχωριστικών, αντισηπτικών κ.α.)

---

<sup>32</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/115/9670/18.05.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών.

<sup>33</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/120/12705/30.06.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών.

<sup>34</sup> Όπως η απασχόληση σε θέσεις «back office».

<sup>35</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/124/οικ. 15984/17.8.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών.

## 2.2. Ρυθμίσεις για τους πολίτες

Οι πράξεις που εκδόθηκαν κατά την εν λόγω περίοδο, λόγω της μεταβολής των συνθηκών εργασίας των δημοσίων υπηρεσιών και κατ' επέκταση της εξυπηρέτησης του κοινού από αυτές, εμπεριείχαν σειρά ρυθμίσεων που αφορούσαν στους πολίτες και στις συναλλαγές τους με τη δημόσια διοίκηση.

Συγκεκριμένα, αφενός, ορίστηκε ο χρόνος προσέλευσης στις δημόσιες υπηρεσίες, σύμφωνα με την κάθε φορά εξέλιξη στο μέτωπο του κορωνοϊού, ο οποίος, είτε ήταν δυνατόν να περιορίζεται είτε να διευρύνεται η ακόμη και να αναστέλλεται πλήρως. Αφετέρου, ορίστηκε ο τρόπος με τον οποίο θα ήταν σε θέση να προσέρχονται οι πολίτες στις δημόσιες υπηρεσίες, ανάλογα με το χαρακτήρα της προς διεκπεραίωση υπόθεσης, τόσο κατά την περίοδο του γενικευμένου «lockdown», όσο και κατά τη σταδιακή επαναφορά της πλήρους λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, ενώ κατόπιν αποφασίστηκε αναστολή και επανακαθορισμός των πάσης φύσεως προθεσμιών.

### 2.2.1. Ώρες προσέλευσης και εξυπηρέτησης κοινού

Η από 11/03/2020 ΠΝΠ (ΦΕΚ 55/Α'/11-3-2020), άρθρο 7, περιελάμβανε προβλέψεις σχετικές με την προσέλευση του κοινού. Σύμφωνα, μάλιστα, και με την ερμηνευτική εγκύκλιο<sup>36</sup>, ο/η αρμόδιος/α Υπουργός ή το αρμόδιο όργανο διοίκησης δύναται, για λόγους που αφορούν αποκλειστικά στη λήψη μέτρων περιορισμού της διάδοσης του κορωνοϊού και για την προστασία της δημόσιας υγείας, να περιορίζουν, με σχετική απόφασή τους που δημοσιεύεται σε ΦΕΚ, τις ώρες κατά τις οποίες θα είναι σε θέση το κοινό να προσέρχεται στην υπηρεσία. Κατόπιν, με την από 14/03/2020 ΠΝΠ (ΦΕΚ 64/Α'/14-3-2020), άρθρο 24, προβλέφθηκε ότι το ωράριο προσέλευσης και εξυπηρέτησης του κοινού, μπορεί, με αντίστοιχη απόφαση, είτε να περιορίζεται είτε να διευρύνεται. Η πρόβλεψη αυτή σαφώς αποσκοπούσε στην προστασία, τόσο των υπαλλήλων των εν λόγω υπηρεσιών, όσο και των πολιτών, μέσω της αποφυγής συνωστισμού στους χώρους αυτούς.

Στις εν λόγω προβλέψεις, η μείωση ή διεύρυνση των ωρών προσέλευσης μπορούσε να φτάνει και το 50% των ωρών που ισχύουν, σύμφωνα με το νόμο, και για ορισμένο χρονικό διάστημα. Υπήρχε, ωστόσο, η δυνατότητα, κατ' εφαρμογή παλαιότερων διατάξεων, σε περίπτωση ανάγκης μείωσης του χρόνου προσέλευσης, αυτή να υπερβαίνει το 50% ή και

<sup>36</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/108/οικ.7874/13.03.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών.

να απαγορεύεται εξ ολοκλήρου η προσέλευση του κοινού στην υπηρεσία, με έκδοση σχετικής απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών, έπειτα από αιτιολογημένο αίτημα που υποβάλλει ο αντίστοιχος φορέας, για τον οποίο ανακύπτει η εν λόγω ανάγκη.

Στην περίπτωση που ήταν αναγκαία η μείωση του χρόνου προσέλευσης ή η καθολική απαγόρευση προσέλευσης, οι φορείς ήταν υποχρεωμένοι να ενημερώνουν τους πολίτες για την εν λόγω εξέλιξη, προκειμένου για την αποφυγή της άσκοπης προσέλευσής των, προς αποφυγή τυχόν δυσλειτουργιών. Ο λόγος έγκειται στην αποτελεσματική εφαρμογή του μέτρου, που εν προκειμένου συνίσταται στην προστασία της δημόσιας υγείας. Μάλιστα, οι υπηρεσίες που προέβαιναν στη λήψη αυτής της απόφασης, είχαν υποχρέωση να αναρτούν τη σχετική ενημέρωση προς τους πολίτες, τόσο στις αντίστοιχες ιστοσελίδες των φορέων, όσο και στους αντίστοιχους χώρους όπου στεγάζονται οι εν λόγω υπηρεσίες, στις οποίες έχει επιβληθεί το μέτρο.

Επιπροσθέτως, προβλεπόταν ότι, σε περίπτωση που δεν είναι απαραίτητη η χρήση του μέτρου αυτού, οι υπηρεσίες θα έχουν την ευχέρεια να προσδιορίζουν ποιους πολίτες θα εξυπηρετούν κατά προτεραιότητα. Παραδείγματος χάριν, να εξυπηρετούνται κατά προτεραιότητα πολίτες για τις υποθέσεις των οποίων λήγουν οι προθεσμίες, εφόσον δεν υπήρχε ακόμη σχετική με τις προθεσμίες πρόβλεψη. Ακόμη, προβλεπόταν ότι η εξυπηρέτηση του κοινού, προς αποφυγή συνωστισμού, θα μπορεί να γίνεται, όπου είναι δυνατό, και με ηλεκτρονικά μέσα ή μέσω αλληλογραφίας.

Στο πλαίσιο της αποτροπής δημιουργίας συνωστισμού στις υπηρεσίες που έχουν επαφή με και εξυπηρετούν πολίτες, ρυθμίστηκε και ο τρόπος εξυπηρέτησης. Εν προκειμένω, η αυτοπρόσωπη εξυπηρέτηση των πολιτών προβλέφθηκε ότι θα πρέπει να γίνεται σε περιπτώσεις που κρίνονται εξαιρετικά επείγουσες και, μάλιστα, μετά από ραντεβού που θα ορίζεται με τηλεφωνική επικοινωνία και μόνο εφόσον δεν δύναται να γίνει με ηλεκτρονικά μέσα εξ αποστάσεως. Για το σκοπό αυτό οι υπηρεσίες όφειλαν να προβλέψουν και τον απαραίτητο αριθμό υπαλλήλων που θα αναλάμβαναν τα καθήκοντα της τηλεφωνικής εξυπηρέτησης των πολιτών, προκειμένου για τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητά της.

Η ρύθμιση της κατά προτεραιότητας εξυπηρέτησης, κατόπιν προηγούμενης επικοινωνίας, εξακολούθησε και για το διάστημα μετά την πρόβλεψη για σταδιακή επαναφορά της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών και μέχρι την έναρξη της πλήρους

λειτουργίας τους, για τους λόγους που αφορούν στην προστασία της υγείας υπαλλήλων και πολιτών, μέσω της αποφυγής συνωστισμού. Με σχετική εγκύκλιο<sup>37</sup> που εκδόθηκε κατόπιν της ΚΥΑ Δ1α/ΓΠ.οικ. 34781/4-6-2020 (ΦΕΚ 2168/Β'/4-6-2020) που αφορούσε στην πλήρη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, διευκρινίστηκε ότι ήταν πλέον δυνατή και η αυτοπρόσωπη παρουσία των πολιτών στις υπηρεσίες, χωρίς προηγούμενο ραντεβού, αν και η διατήρηση της πρακτικής αυτή επισημάνθηκε ως η πλέον πρόσφορη για τη διαφύλαξη και προστασία της δημόσιας υγείας, αλλά όχι αποκλειστικά.

### 2.2.2. Προθεσμίες

Στο πλαίσιο της ρύθμισης των ωραρίων προσέλευσης του κοινού, αλλά και της κατά προτεραιότητας εξυπηρέτησής του, προβλέφθηκε, ως επακόλουθη, η ανάγκη για ρύθμιση και των προθεσμιών που αφορούσαν στις υποθέσεις των πολιτών.

Ειδικότερα, σύμφωνα με την από 20/03/2020 ΠΝΠ (ΦΕΚ 68/Α'/20-3-2020), άρθρο 38, παρ.5, που κυρώθηκε με το ν. 4683/2020 (ΦΕΚ Α' 83/10-4-2020) προβλέφθηκε η αναστολή των προθεσμιών της υποβολής αιτημάτων και διοικητικών προσφυγών για δύο (2) μήνες, με ταυτόχρονη πρόβλεψη για δυνατότητα σύντμησης ή παράτασης του εν λόγω διαστήματος μετά από απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών.

Πράγματι, και εφόσον δεν είχαν εκλείψει οι λόγοι άρσης της αναστολής, ήτοι εξακολουθούσαν να υφίστανται οι κίνδυνοι για τη δημόσια υγεία, εκδόθηκε απόφαση<sup>38</sup>, σύμφωνα με την οποία δόθηκε παράταση στις πάσης φύσεως προθεσμίες που αναφέρθηκαν προηγουμένως, για ό,τι αφορά στις υποθέσεις των πολιτών, και μέχρι την επαναφορά της πλήρους λειτουργίας του δημοσίου. Στο πλαίσιο αυτό, κλήθηκαν οι υπηρεσίες να λάβουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για την ενημέρωση των πολιτών σχετικά με την παράταση των προθεσμιών των σχετικών με τα αιτήματά τους, για την καλύτερη δυνατή εξυπηρέτησή τους. Ωστόσο, η αναστολή των προθεσμιών που καθορίστηκαν στις διατάξεις, αφορούσαν αποκλειστικά στον πολίτη και όχι στη Διοίκηση<sup>39</sup>. Η Διοίκηση, συνεπώς, όφειλε, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να εξακολουθεί να προβαίνει σε κάθε απαιτούμενη ενέργεια, στο

---

<sup>37</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/119/οικ.11682/9.6.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών.

<sup>38</sup> Βλ. ΥΑ με αριθμ. ΔΙΔΑΔ/Φ.64/340/οικ.9911/11.5.2020, ΦΕΚ Β' 1799/11-05-2020 του Υπ. Εσωτερικών.

<sup>39</sup> Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/116/10486/26.5.2020 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών με θέμα «Λειτουργία υπηρεσιών του Δημοσίου - Μέτρα και ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού».

πλαίσιο υποβολής αιτήσεων ή δικαστικών προσφυγών εκ μέρους πολιτών, ακόμη και κατά την εν λόγω περίοδο της αναστολής.

## 2.3. Ψηφιακό Κράτος- Η περίπτωση του gov.gr

Μια από τις πιο χαρακτηριστικές δράσεις στην περίοδο της πρώτης φάσης της υγειονομικής κρίσης του COVID-19 ήταν η επίσπευση της ψηφιοποίησης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, μέσω της λήψης δέσμης μέτρων από το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, προκειμένου για την τάχιστα διάθεση των ψηφιακών υπηρεσιών σε πολίτες και δημόσιες υπηρεσίες. Σε συνθήκες γενικευμένου «lockdown» και απαγόρευσης μετακινήσεων, για την αντιμετώπιση της πανδημίας, κρίθηκε ως μια από τις πλέον επιβεβλημένες ρυθμίσεις, για την αποφυγή συνωστισμού και συγχρωτισμού στις υπηρεσίες και την προστασία της υγείας των πολιτών, καθώς και προς αποφυγή προβλημάτων και δυσλειτουργιών, αναφορικά με την εξυπηρέτηση των πολιτών στις υποθέσεις τους με το Δημόσιο, αλλά και με τη λειτουργία των ίδιων των υπηρεσιών, αφού η ψηφιοποίηση της δημόσιας διοίκησης επιφέρει ριζικές αλλαγές σε πολλαπλά επίπεδα και λειτουργίες του δημοσίου. Πρόκειται συνεπώς για εξέλιξη που επηρεάζει τόσο τους πολίτες, όσο και τις δημόσιες υπηρεσίες και τους/τις υπαλλήλους τους, αφού παρέχεται η δυνατότητα και η ευελιξία για παροχή υπηρεσιών, χωρίς αυτοπρόσωπη παρουσία, μέσω της χρήσης νέων τεχνολογικών μέσων.

Στο πλαίσιο αυτό, η από 20/03/2020 ΠΝΠ (ΦΕΚ 68/Α'/20-3-2020) στο Γ' μέρος, αναφέρεται στις «Ρυθμίσεις για την ψηφιακή λειτουργία και την αντιμετώπιση επειγουσών αναγκών της Δημόσιας Διοίκησης». Ειδικότερα, το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης εξέδωσε δύο εγκυκλίους, όπου εξειδικεύονται τα προβλεπόμενα στην προαναφερθείσα ΠΝΠ, σχετικά με τις ψηφιακές υπηρεσίες που δύναται να παρέχονται από το δημόσιο στους πολίτες.

### 2.3.1. Ενιαία Ψηφιακή Πύλη της Δημόσιας Διοίκησης (gov.gr)

Η Ενιαία Ψηφιακή Πύλη της Δημόσιας Διοίκησης, που θεσπίστηκε ήδη με τον ν. 4635/2019 (ΦΕΚ 167/Α'/30-10-2019), άρθρο 52, συνιστά το διαδικτυακό εκείνο χώρο, όπου συγκεντρώνονται οι ψηφιακές υπηρεσίες όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στη σχετική διευκρινιστική εγκύκλιο<sup>40</sup> με θέμα «Μητρώο Ψηφιακών Υπηρεσιών- Ενέργειες για την έναρξη λειτουργίας της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης Δημόσιας Διοίκησης (gov.gr)», ενώ, μέσω αυτής, ο πολίτης έχει σήμερα πρόσβαση σε 11 κατηγορίες και 611 διαφορετικές υπηρεσίες (gov.gr). Η εν λόγω εγκύκλιος αναφέρεται

<sup>40</sup> Βλ. Εγκύκλιο 7334 ΕΞ/23.03. 2020 του Υπ. Ψηφιακής Διακυβέρνησης.

ουσιαστικά στην υποχρεωτικότητα της παροχής των ψηφιακών υπηρεσιών του Δημοσίου μέσω της πλατφόρμας του gov.gr, χαρακτηρίζοντάς την ως «γέφυρα αλληλεπίδρασης» μεταξύ κράτους και πολιτών, καθώς και στην αντίστοιχα υποχρεωτική συνεργασία μεταξύ των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης με τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης (εφεξής ΓΓΠΣΔΔ), αναφορικά με τις ήδη παρεχόμενες εκ μέρους τους ψηφιακές υπηρεσίες και την υποχρεωτική τους, πλέον, παροχή, μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης. Κατόπιν, με την έκδοση δεύτερης εγκυκλίου<sup>41</sup>, δόθηκαν διευκρινίσεις σχετικά με τις υπηρεσίες της ηλεκτρονικής υπεύθυνης δήλωσης και της ηλεκτρονικής εξουσιοδότησης μέσω της πλατφόρμας.

Συγκεκριμένα, η από 20/03/2020 ΠΝΠ (ΦΕΚ 68/Α'/20-3-2020), στα άρθρα 24 ως 26 αναφέρει χαρακτηριστικά ότι:

- Δυνατότητα έκδοσης εγγράφων από την Ενιαία Ψηφιακή Πύλη έχει κάθε φυσικό πρόσωπο που ενεργεί ατομικά είτε για τον εαυτό του είτε για νομικό πρόσωπο ως νόμιμος εκπρόσωπος του.
- Για την απόκτηση των εγγράφων απαιτείται η αυθεντικοποίηση του χρήστη.
- Τα έγγραφα τηρούνται για 30 ημέρες στη θυρίδα του χρήστη και έπειτα από επιλογή του, είτε αποστέλλονται ηλεκτρονικά στη θυρίδα του φορέα είτε εκτυπώνονται και υποβάλλονται εντύπως.
- Τα έγγραφα που εκδίδονται έχουν μοναδικό αναγνωριστικό αριθμό επαλήθευσης και ηλεκτρονική σφραγίδα του Υπ. Ψηφιακής Διακυβέρνησης και γίνονται υποχρεωτικά αποδεκτά, χωρίς άλλες σφραγίδες ή επικυρώσεις, από όλους του δημόσιους φορείς, νομικά και φυσικά πρόσωπα.
- Η αυθεντικοποίηση γίνεται μέσω της χρήσης κωδικών taxisnet ή μέσω των ηλεκτρονικών συστημάτων των τραπεζών, το λεγόμενο e- banking.

### 2.3.2. Ηλεκτρονική Υπεύθυνη Δήλωση

Η Ηλεκτρονική Υπεύθυνη δήλωση, ως μια από τις ψηφιακές υπηρεσίες στις οποίες μπορεί να έχει πρόσβαση ο πολίτης, αναφέρεται στην από 20/03/2020 ΠΝΠ (ΦΕΚ 68/Α/20-3-2020), στο άρθρο 27. Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι η σύνταξη της υπεύθυνης δήλωσης, του άρθρου

<sup>41</sup> Βλ. Εγκύκλιο 7335 ΕΞ/23.03. 2020 του Υπ. Ψηφιακής Διακυβέρνησης.



8 του ν. 1599/1986 (Α' 75), γίνεται στην Ενιαία Ψηφιακή Πύλη, μέσω της εφαρμογής «e-Dilosì». Η ηλεκτρονική υπεύθυνη δήλωση έχει την ίδια ισχύ με την έντυπη που φέρει το γνήσιο της υπογραφής, ενώ η αποδοχή της από τους φορείς της δημόσιας διοίκησης, καθώς και φυσικά και νομικά πρόσωπα, είναι υποχρεωτική. Στο ίδιο άρθρο προβλέπεται ότι οι ηλεκτρονικές υπεύθυνες δηλώσεις τηρούνται στη θυρίδα τόσο του χρήστη όσο και του αρμόδιου φορέα για διάστημα 30 ημερών, ενώ επίσης προβλέπεται ότι η ηλεκτρονική υπεύθυνη δήλωση υλοποιείται κατά το Πλαίσιο Ασφάλειας Πληροφοριακών Συστημάτων της ΓΓΠΣΔΔ και κατά τις διατάξεις για την προστασία των προσωπικών δεδομένων των χρηστών. Επιπλέον προβλέπεται ότι η ΓΓΠΣΔΔ είναι η πλέον αρμόδια για την επιβεβαίωση του περιεχομένου της δήλωσης και του τρόπου της αυθεντικοποίησής της, σε περίπτωση αμφισβήτησης του περιεχομένου της ή μη αποδοχής του.

### 2.3.3. Ηλεκτρονική Εξουσιοδότηση

Στο άρθρο 28 της από 20/03/2020 ΠΝΠ (ΦΕΚ 68/Α'/20-3-2020) ορίζεται η έκδοση της ηλεκτρονικής εξουσιοδότησης. Η ηλεκτρονική εξουσιοδότηση, όπως και η προηγούμενη περίπτωση, καταρτίζεται στην Ενιαία Ψηφιακή Πύλη, μέσω της εφαρμογής «e-Exousiodotisi», διευκρινίζοντας ότι δεν υποκαθιστά το συμβολαιογραφικό πληρεξούσιο. Αναφορικά με την αποδοχή της από τους φορείς της δημόσιας διοίκησης, προβλέπονται όσα αφορούν και την περίπτωση της ηλεκτρονικής υπεύθυνης δήλωσης, όπως αυτά αναφέρονται στο άρθρο 24 της ίδιας ΠΝΠ. Το αυτό ισχύει και για τα σχετικά με το περιεχόμενό της και την αρμοδιότητα της ΓΓΠΣΔΔ να το επιβεβαιώνει, καθώς επίσης και η τήρηση στη θυρίδα του χρήστη και του φορέα για 30 ημέρες.

### 2.3.4. Ψηφιακό ΚΕΠ

Εκτός των ανωτέρω ηλεκτρονικών υπηρεσιών που αναφέρθηκαν, στην από 20/03/2020 ΠΝΠ (ΦΕΚ 68/Α'/20-3-2020), στο άρθρο 29, γίνεται αναφορά και στη δυνατότητα υποβολής αιτήσεων στα ΚΕΠ μέσω της εφαρμογής «e-ker.gov.gr». Στο ίδιο άρθρο αναφέρεται ότι οι πολίτες μπορούν να παραλαμβάνουν τα έγγραφα που αιτούνται είτε μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου είτε στην ταχυδρομική τους διεύθυνση, μέσω ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Ωστόσο, εκτός από τη ρύθμιση αυτή, για τα ΚΕΠ, πλέον, προβλέπεται και εξυπηρέτηση του πολίτη μέσω βιντεοκλήσης. Ειδικότερα, στον ν. 4704/2020 (ΦΕΚ Α' 133/14.07.2020), στο άρθρο 33, προβλέπεται η εξυπηρέτηση των πολιτών μέσω των ΚΕΠ για συγκεκριμένες διαδικασίες, με τη μέθοδο της βιντεοκλήσης και σε ειδική πλατφόρμα, που λέγεται «myKEPIve.gov.gr», μέσω της Ενιαία Ψηφιακής Πύλης. Στην εν λόγω πλατφόρμα οι πολίτες μπορούν να αιτούνται ραντεβού για διεκπεραίωση των υποθέσεών τους, στις διαθέσιμες ημερομηνίες και ώρες που αναγράφονται στην πλατφόρμα. Προκειμένου για τη χρήση αυτής της δυνατότητας, οι πολίτες θα πρέπει να διαθέτουν, αφενός κωδικούς taxisnet, με τους οποίους θα γίνεται η αυθεντικοποίηση του χρήστη, αφετέρου τον απαραίτητο τεχνολογικό εξοπλισμό και τα απαραίτητα νόμιμα έγγραφα ταυτοποίησης που θα ζητούνται από τον/την υπάλληλο του ΚΕΠ, για την εξακρίβωση των στοιχείων του (odigostoupoliti.eu, 2020).

### 2.3.5. Άυλη Συνταγογράφηση

Ένα από τα πιο βασικά ζητήματα που ρυθμίστηκαν κατά την περίοδο της πρώτης φάσης της υγειονομικής κρίσης του COVID-19 ήταν η άυλη συνταγογράφηση, για λόγους που σχετίζονταν με την προσπάθεια ανάσχεσης της διασποράς της νόσου, μέσω της όσο το δυνατόν μειωμένης φυσικής επαφής ιατρού- πολίτη/ασθενή. Ως εκ τούτου, στο άρθρο 36, της από 20/03/2020 ΠΝΠ (ΦΕΚ 68/Α'/20-3-2020), εκτός των άλλων ψηφιακών υπηρεσιών που προβλέπονται στην ίδια, αναφέρεται ότι η άυλη συνταγή και το άυλο παραπεμπτικό, και για περίοδο δύο (2) μηνών από την έναρξη ισχύος της εν λόγω ΠΝΠ, κατά παρέκκλιση των διατάξεων για την άυλη συνταγογράφηση, θα διακινούνται και θα εκτελούνται αποκλειστικά με ηλεκτρονικό τρόπο, στο Σύστημα Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας, το οποίο λειτουργεί και διαχειρίζεται η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης Α.Ε.

Στην ΠΝΠ αυτή προβλέπεται ότι οι ενδιαφερόμενοι πολίτες, θα έχουν τη δυνατότητα να εισέρχονται στο Σύστημα Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας, είτε με τους κωδικούς πρόσβασης του συστήματος, εφόσον διαθέτουν, είτε με τους κωδικούς τους taxisnet. Εν προκειμένω, ο πολίτης θα δηλώνει ότι πλέον επιθυμεί να λαμβάνει την άυλη συνταγή των φαρμάκων που του συνταγογραφούνται, είτε μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου είτε μέσω μηνύματος στο κινητό του τηλέφωνο, τα οποία, αμφότερα, καταχωρίζει στο σύστημα. Στα ηλεκτρονικά αυτά μέσα θα λαμβάνει ο πολίτης ενημέρωση για την έκδοση της συνταγής του

από τον ιατρό, ο οποίος θα την καταχωρίζει επίσης μέσω του συστήματος με τους δικούς του μοναδικούς κωδικούς πιστοποίησης, μαζί με όλες τις απαραίτητες για τη συνταγή πληροφορίες.

### 2.3.6. Η πλατφόρμα e:Presence.gov.gr

Οι συνθήκες που διαμορφώθηκαν στο πλαίσιο της υγειονομικής κρίσης κατέστησαν τη χρήση των σύγχρονων τεχνολογικών μέσων πιο αναγκαία από ποτέ, ιδίως σε ότι αφορά τη λειτουργία των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Εν μέσω πανδημίας, και στην προσπάθεια αποφυγής συνωστισμού και συγχρωτισμού για την ανάσχεση της διασποράς της νόσου, ρυθμίστηκε το ζήτημα των διασκέψεων των συλλογικών οργάνων της διοίκησης. Εν προκειμένω, μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης κατέστη δυνατή η χρήση της τηλεδιάσκεψης, η οποία γνώρισε ευρύτατη χρήση κατά την περίοδο του γενικευμένου «lockdown», τόσο από την κυβέρνηση όσο και από τις υπηρεσίες του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Ειδικότερα, εκδόθηκε ΚΥΑ 429/2020 (ΦΕΚ 850/Β'/13-3-2020), όπου ορίζεται η έννοια της διάσκεψης και η δυνατότητα τηλεδιάσκεψης, τόσο μέσω του «ΣΥΖΕΥΞΙΣ», όσο και μέσω της πλατφόρμας e:Presence.gov.gr της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης. Στη συνέχεια εκδόθηκε και συναφής διευκρινιστική εγκύκλιος<sup>42</sup>, σχετικά με τον τρόπο χρήσης της πλατφόρμας του gov.gr, ενώ, κατόπιν, και στην από 20/03/2020 ΠΝΠ (ΦΕΚ 68/Α'/20-3-2020), στο άρθρο 33 παρ. 1, στο πλαίσιο των κατεπειγόντων μέτρων, προβλέφθηκε ότι η σύσκεψη του Υπουργικού Συμβουλίου είναι δυνατόν να λαμβάνει χώρα με τη μέθοδο της τηλεδιάσκεψης.

Σύμφωνα με την ίδια διευκρινιστική εγκύκλιο, η οποία παρέχει και τις απαραίτητες οδηγίες χρήσης της πλατφόρμας, πρόκειται για μια υπηρεσία που δίνει τη δυνατότητα στα μέλη των συλλογικών οργάνων και σε κάθε πρόσωπο που καλείται να συμμετέχει σε συλλογικά όργανα, να πραγματοποιούν εξ αποστάσεως τις διασκέψεις τους, χωρίς αυτοπρόσωπη παρουσία, ιδίως στο πλαίσιο της λήψης μέτρων προστασίας της δημόσιας υγείας από τον COVID-19.

---

<sup>42</sup> Βλ. Εγκύκλιο 1822/16.03.2020 του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης με θέμα «Παροχή διευκρινίσεων και οδηγιών σχετικά με την εφαρμογή υπηρεσίας τηλεδιάσκεψης e:Presence.gov.gr. Η εγκύκλιος παρέχει σαφείς οδηγίες με κάθε απαραίτητη λεπτομέρεια για τη χρήση της πλατφόρμας από τις δημόσιες υπηρεσίες.

## Συμπεράσματα

Το πλήθος των ρυθμίσεων που, αφενός προβλέφθηκαν μέσω έκδοσης ΠΝΠ, αφετέρου εξειδικεύθηκαν, με ιδιαίτερη επιμέλεια, μέσω ερμηνευτικών εγκυκλίων, αναδεικνύουν την ευρύτατη παρέμβαση του κράτους σε όλες τις εκφάνσεις της κοινωνικής και οικονομικής ζωής, αφότου αυτό κλήθηκε να λάβει εγκαίρως εκτεταμένα μέτρα, στο όνομα της δημόσιας υγείας. Η, δε, διατήρηση της ισχύς των ρυθμίσεων αυτών, μέσω της κύρωσης των ΠΝΠ, υποδεικνύει πιθανώς μια πρόθεση ή/και ετοιμότητα για παρόμοια διαχείριση αντίστοιχων μελλοντικών κρίσεων.

Είναι σημαντικό να τονιστεί πως, ενώ η δημοσιότητα είχε εστιάσει στο ανθρώπινο δυναμικό που στελέχωνε τα νοσοκομεία της χώρας, ήτοι στους γιατρούς και στους νοσηλευτές, ωστόσο επετεύχθη μία ευρύτερη κινητοποίηση του κρατικού μηχανισμού, αφού σε αντίθετη περίπτωση, θα ήταν ανέφικτη η εφαρμογή της πληθώρας των ρυθμίσεων που προβλέφθηκαν για την αντιμετώπιση της νέας κατάστασης. Είναι, άλλωστε, προφανές πως προκειμένου να πραγματοποιηθεί ένα πλέγμα πολιτικών, απαιτείται όχι μόνο η βούληση της κυβέρνησης, αλλά και η συνεργασία ολόκληρης της δημόσιας διοίκησης. Επί παραδείγματι, η λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας στα πλαίσια της διαχείρισης της κρίσης του COVID-19 δεν κρίνεται μόνο στην πρώτη γραμμή, αλλά εξίσου σημαντικός είναι και ο τρόπος διοίκησης των υπηρεσιών στο σύνολό τους. Εν προκειμένω, καθώς το φαινόμενο βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη κατά τη διάρκεια της εκπόνησης της εν λόγω εργασίας, δεν είναι εφικτό να εξαχθούν οριστικά συμπεράσματα. Είναι, ωστόσο, εφικτό να διατυπωθούν μια σειρά από διαπιστώσεις και παρατηρήσεις που αφορούν στις ρυθμίσεις που έλαβαν χώρα και στη γενικότερη κουλτούρα που διαμορφώθηκε γύρω από την ευρεία αυτή παρεμβατική και ρυθμιστική δράση.

Ειδικότερα, με τη θέσπιση της άδειας ειδικού σκοπού, δόθηκε η δυνατότητα στους υπαλλήλους του δημόσιου τομέα να απουσιάσουν από την εργασία τους, προκειμένου για την καλύτερη δυνατή φροντίδα των τέκνων τους. Στο πλαίσιο αυτό, πολλοί υπάλληλοι έκαναν χρήση της εν λόγω διευκόλυνσης, ενώ είναι προφανές ότι δεν θα ήταν εφικτή η απαγόρευση της λειτουργίας των σχολικών μονάδων, αν δεν συνοδευόταν από ανάλογη πρόβλεψη<sup>43</sup>. Είναι συνεπώς δυνατή η διαπίστωση ότι η εν λόγω ρύθμιση βρίσκεται σε

<sup>43</sup> Η πρόνοια σχετικά με την άδεια ειδικού σκοπού εξακολουθεί να υφίσταται, καθώς δύναται αυτή να χορηγείται με την επανέναρξη λειτουργίας, αρχικά, των βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών, σύμφωνα με το

αρμονία με τις συνταγματικές διατάξεις<sup>44</sup> για το ατομικό και κοινωνικό δικαίωμα της υγείας και την προστασία του από το Κράτος. Το αυτό μαρτυρούν και τα προοίμια των ΠΝΠ που εκδόθηκαν, διαμορφώνοντας ένα «προηγούμενο» αναφορικά με τη θετική παρέμβαση και την ετοιμότητα του κρατικού μηχανισμού, καθώς και με το περιεχόμενο που έχει αποδοθεί στην έννοια του δημόσιου συμφέροντος, υπό το πρίσμα της πανδημίας.

Επίσης, σε συμφωνία με τις προαναφερόμενες συνταγματικές προβλέψεις, η πρόνοια για τις ευπαθείς ομάδες και η δυνατότητα παροχής εξ αποστάσεως εργασίας ήταν όρος εκ των ων ουκ άνευ για την υπηρετήση του σκοπού της προστασίας του αγαθού της υγείας, αφού λειτούργησε ως ασπίδα για την προστασία των υπαλλήλων που ανήκαν σε ομάδες υψηλού κινδύνου, περιορίζοντας τον κίνδυνο να νοσήσουν. Στο ίδιο πλαίσιο της προστασίας της υγείας των υπαλλήλων, αλλά κατ' επέκταση και των πολιτών, συνετέλεσε η κατάλληλη διαχείριση της προσέλευσης του κοινού προς εξυπηρέτησή του.

Αναφορικά με τη λειτουργία της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης (gov.gr), μπορεί να ειπωθεί ότι η κρίση του COVID-19 προσέφερε μια ευκαιρία, μέσω της εμφάνισης μιας έκτακτης ανάγκης που διαμόρφωσε νέα δεδομένα στη λειτουργία του κράτους, στην κατεύθυνση για την ταχύτερη ψηφιοποίηση της δημόσιας διοίκησης, η οποία συνιστούσε ζητούμενο των τελευταίων ετών και αποτελεί χαρακτηριστικό κάθε σύγχρονου κράτους. Παρότι το χρονικό διάστημα λειτουργίας του gov.gr, σε τόσο μεγάλη κλίμακα, είναι ακόμη μικρό για να εξαχθούν οριστικά συμπεράσματα, ωστόσο, φαίνεται από κάποιους απολογισμούς των πρώτων μηνών από την έναρξη της πανδημίας στη χώρα, ότι πρόκειται για εγχείρημα με μεγάλη απήχηση στους πολίτες. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, μέχρι τις 14/07/2020, είχαν ήδη γίνει πάνω από 5.200.000 επισκέψεις στον ιστότοπο του gov.gr, ενώ είχαν εκδοθεί πάνω από 663.000 υπεύθυνες δηλώσεις και εξουσιοδοτήσεις και πάνω από 2.044.000 άυλες συνταγές (iefimerida.gr, 2020).

Η Δημόσια Διοίκηση δέχεται συχνά κριτική για την ταχύτητα αντίδρασής της στα γεγονότα, αλλά και για την αποτελεσματικότητα των δράσεων της. Ειδικά όσον αφορά στο ζήτημα της αποτελεσματικότητας έχουν διατυπωθεί διάφορες απόψεις τόσο σε επίπεδο θεωρητικό, όσο και στο πλαίσιο επίκαιρων συζητήσεων. Σύμφωνα με μια ευρέως

---

άρθρο 19, παράγραφος 3, της ΚΥΑ με αριθμ. Δ1α/ΓΠ.οικ.53080/28.8.2020 (ΦΕΚ Β 3611/29.8.2020) με θέμα «Κανόνες τήρησης αποστάσεων και άλλα μέτρα προστασίας σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, δημόσιες υπηρεσίες και άλλους χώρους συνάθροισης κοινού στο σύνολο της επικράτειας, προς περιορισμό της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19».

<sup>44</sup> Βλ. άρθρο 5 παρ. 5 του Συντάγματος, άρθρο 21 παρ. 3 του Συντάγματος.

διαδεδομένη άποψη, που υποστηρίζεται από πολλούς, η πλειοψηφία των λειτουργιών θα έπρεπε να παραχωρηθεί στον ιδιωτικό τομέα, με την κρατική παρέμβαση να περιορίζεται σε τομείς που αφορούν αμιγώς δημόσια αγαθά, όπως της εθνικής άμυνας ή της εξωτερικής πολιτικής. Ωστόσο, όταν ανακύπτουν κρίσεις, όπως η παρούσα του COVID-19, η δυναμική κάθε τυχόν ισοπεδωτικής πολιτικής αμβλύνεται σε μεγάλο βαθμό, αλλά και μετατοπίζεται στα κενά που παρουσιάζει η κρατική παρέμβαση που επιχειρείται. Σε αυτές τις περιπτώσεις, το κράτος οφείλει να βρίσκει τρόπους θεραπείας των τρωτών σημείων που καθίστανται εμφανή, έτσι ώστε να επιλυθούν τα προβλήματα. Εν προκειμένω, αναφορικά με τη διαχείριση της περίπτωσης σε κεντρικό επίπεδο, αυτή έγινε σε μεγάλο βαθμό μέσω της έκδοσης ΠΝΠ, οι οποίες συμπληρώθηκαν από ερμηνευτικές εγκυκλίους για την ορθή εφαρμογή των μέτρων, καθώς οι συνθήκες απαιτούσαν, κατά την κρίση της εκτελεστικής εξουσίας, την ταχύτατη λήψη αποφάσεων. Ειδικώς, ως προς τις ΠΝΠ που εκδόθηκαν την εν λόγω περίοδο, έχει σημασία να διαπιστωθεί πως οι ίδιες αντλούν τη νομική τους βάση εκ του Συντάγματος, όπως αναφέρεται στα προοίμιά τους (Βενιζέλος, 2020), στα οποία γίνεται αναφορά σε διατάξεις που προβλέπουν, αφενός το καθεστώς έκδοσής τους<sup>45</sup>, αφετέρου το δικαίωμα στην προστασία της υγείας<sup>46</sup>, την απαγόρευση λήψης ατομικών διοικητικών μέτρων<sup>47</sup> με εξαίρεση την περίπτωση εξαιρετικά επείγουσα ανάγκης, την παροχή υπηρεσιών υγείας από το κράτος<sup>48</sup>, κλπ. Η επίκληση, δηλαδή, των άρθρων του Συντάγματος συνδέεται άρρηκτα με την έκτακτη ανάγκη που αφορά στο υπέρτατο αγαθό της υγείας και, κατά συνέπεια, στη διαφύλαξη του δημόσιου συμφέροντος, καθιστώντας αναπόφευκτη τη ρύθμιση μέσω της έκδοσης ΠΝΠ, για λόγους ταχύτητας, όπως απαιτούσαν οι συνθήκες.

Εν κατακλείδι, η εφαρμογή του δικαίου της ανάγκης από τη διοίκηση δεν είναι μια αυθαίρετη δράση, αλλά προβλέπεται στο ίδιο το Σύνταγμα και συνέβαλε, εν προκειμένω, στην τάχιση ρύθμιση επειγόντων κοινωνικών ζητημάτων που απαιτούσαν διευθέτηση. Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της προστασίας της δημόσιας υγείας, αποτέλεσε τη νομιμοποιητική βάση της ευρείας παρέμβασης του κράτους. Στο πλαίσιο αυτό, και εφόσον δεν έχουν εκλείψει ακόμη οι λόγοι που οδήγησαν στην επίκλησή του, αναμένεται να εξακολουθήσει η ίδια πρακτική ρύθμισης θεμάτων κοινωνικής, πολιτικής και οικονομικής σημασίας, όσο το επιβάλουν οι περιστάσεις.

---

<sup>45</sup> Βλ. άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος.

<sup>46</sup> Βλ. άρθρο 5 παρ. 5 του Συντάγματος.

<sup>47</sup> Βλ. άρθρο 5 παρ. 4 του Συντάγματος.

<sup>48</sup> Βλ. άρθρο 21 παρ. 3 του Συντάγματος.

## Βιβλιογραφία

Ακριβοπούλου, Χρ. και Ανθόπουλος, Χ., 2015. *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα: ΣΕΑΒ

Βενιζέλος, Ε., 2008. *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Βενιζέλος, Ε., 2020. «Πανδημία, Θεμελιώδη Δικαιώματα και Δημοκρατία», *Ευάγγελος Βενιζέλος*, 26 Μαρτίου 2020. Διαθέσιμο από : <https://www.evenizelos.gr/> [Ημερομηνία πρόσβασης 2 Σεπτεμβρίου 2020].

Γέροντας, Α. και λοιποί, 2010. *Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Γέροντας, Α., 2014. *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Δαγτόγλου, Π., 2015. *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 7η Αναθεωρημένη Έκδοση*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Κόρσος, Δ., 2013. *Διοικητικό Δίκαιο, 4η Έκδοση*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα

Κτιστάκη, Σ., 2014. *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήσης

Μακρυδημήτρης, Α. και Πραβίτα, Η., 2012. *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*. Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Οδηγός του Πολίτη, 2020. *Εξυπηρέτηση πολιτών με τηλεδιάσκεψη (myKEPlive) από τα ΚΕΠ*. [ηλεκτρονικό]. Διαθέσιμο από <http://www.odigostoupoliti.eu/eksypiretisi-politon-metilediaskepsi-mykeplive-apo-ta-kep/> . [Ημερομηνία πρόσβασης 17 Σεπτεμβρίου 2020].

*Ο Πιερρακάκης άλλαξε ριζικά το Δημόσιο σε έναν χρόνο: Ο απολογισμός του υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης (2020)*. [ηλεκτρονικό]. Διαθέσιμο από <https://www.iefimerida.gr/politiki/pierrakakis-apologismos-yπουργειου-psifiakis-diakybernisis>. [Ημερομηνία πρόσβασης 11 Σεπτεμβρίου 2020].

Παλιούρα, Ε., 2020. Ηλεκτρονική δημόσια διοίκηση στην περίοδο του κορωνοϊού COVID-19. *Δημόσιο Δίκαιο*, 5(1-2), σ.81.

- Παπαγρηγορίου Β, 2010. *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Πρεβεδούρου Ε, 2018, *Οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης*. Διαθέσιμο από: <https://www.prevedourou.gr/oi-kanonistikés-práξεις-tης-διοίκηση/>. [Ημερομηνία πρόσβασης 11 Σεπτεμβρίου 2020]
- Πρεβεδούρου, Ε., 2013. *Η έννοια της δημόσιας διοίκησης (7-10-2013/24-02-2014/9-3-2015)*. Διαθέσιμο από: <https://www.prevedourou.gr/έννοια-δημόσιας-διοίκησης> [Ημερομηνία πρόσβασης 29 Αυγούστου 2020].
- Σπηλιωτόπουλος, Ε., 2007. *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Σπηλιωτόπουλος, Ε., 2011. *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος II*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σπηλιωτόπουλος Ε., 2017. *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος I*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Συνήγορος του Πολίτη, 2011. *Ετήσια Έκθεση 2011*. Διαθέσιμο από : <https://www.synigoros.gr/> [Ημερομηνία πρόσβασης 11 Σεπτεμβρίου 2020].
- Τάχος Α, 2008. *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα
- Χρήστου, Β., 2020. «Είναι αντιθεσμικό και αντισυνταγματικό να κυβερνάει συνεχώς η εκτελεστική εξουσία με Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου;», *Syntagma Watch*, 30 Ιουλίου 2019. Διαθέσιμο από : <https://www.syntagmawatch.gr/> [Ημερομηνία πρόσβασης 2 Σεπτεμβρίου 2020].
- Χρυσανθάκης, Χ., Πανταζόπουλος, Π., 2006. *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χρυσανθάκης, Χ., 2015. *Διοικητική Δικονομία, Κατ' άρθρο ερμηνεία*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.



## Νομοθεσία- Εγκύκλιοι

ΠΡΑΞΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ της 25.2.2020 (ΦΕΚ Α' 42/25-02-2020)  
«Κατεπείγοντα μέτρα αποφυγής και περιορισμού της διάδοσης κορωνοϊού».

ΠΡΑΞΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ της 11.3.2020 (ΦΕΚ Α' 55/11-03-2020)  
«Κατεπείγοντα μέτρα αντιμετώπισης των αρνητικών συνεπειών της εμφάνισης του κορωνοϊού COVID-19 και της ανάγκης περιορισμού της διάδοσής του».

ΠΡΑΞΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ της 14.3.2020 (ΦΕΚ Α' 64/14-03-2020)  
«Κατεπείγοντα μέτρα αντιμετώπισης της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19».

ΠΡΑΞΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ της 20.3.2020 (ΦΕΚ Α' 68/20-03-2020)  
«Κατεπείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεπειών του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού COVID-19, τη στήριξη της κοινωνίας και της επιχειρηματικότητας και τη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της αγοράς και της δημόσιας διοίκησης».

ΠΡΑΞΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ της 30.3.2020 (ΦΕΚ Α' 75/30-03-2020)  
«Μέτρα αντιμετώπισης της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις».

ΠΡΑΞΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ της 13.4.2020 (ΦΕΚ Α' 84/13-04-2020)  
«Μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεχιζόμενων συνεπειών της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις».

Νόμος 4635/2019 (ΦΕΚ 167/Α'/30-10-2019): Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις

Νόμος 4704/2020 (ΦΕΚ Α' 133/14.07.2020): Επιτάχυνση και απλούστευση της ενίσχυσης οπτικοακουστικών έργων, ενίσχυση της Ψηφιακής Διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις.

ΑΠΟΦΑΣΗ ΥΠΟΥΡΓΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ- ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ- ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ Αριθμ. 429/2020 (ΦΕΚ 850/Β'/13-3-2020) «Αντικατάσταση της υπ' αριθμ. ΔΙΑΠ/Α/7841/19.04.2005 κοινής υπουργικής απόφασης (Β' 539)».

ΑΠΟΦΑΣΗ ΥΠΟΥΡΓΩΝ ΥΓΕΙΑΣ - ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ Αριθμ. ΔΙΔΑΔ/Φ.64/346/9011 της 14/15.5.2020 (ΦΕΚ 1856/Β'/15-5-2020) «Καθορισμός ομάδων αυξημένου κινδύνου για σοβαρή λοίμωξη COVID 19».

ΑΠΟΦΑΣΗ ΥΠΟΥΡΓΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ- ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ- ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ- ΥΓΕΙΑΣ- ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ- ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ Αριθ. Δ1α/ΓΠ.οικ. 18149/13.3.2020 (ΦΕΚ Β' 855) «Επιβολή του μέτρου της προσωρινής απαγόρευσης λειτουργίας επιμέρους ιδιωτικών επιχειρήσεων, μουσείων, αρχαιολογικών χώρων, αθλητικών εγκαταστάσεων, καθώς και γενικά χώρων συνάθροισης κοινού, στο σύνολο της Επικράτειας, για το χρονικό διάστημα από 14.3.2020 έως και 27.3.2020.»

ΑΠΟΦΑΣΗ ΥΠΟΥΡΓΩΝ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ- ΥΓΕΙΑΣ- ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ Αριθμ. 51888/ΓΔ4/2020 (ΦΕΚ 1739/Β'/6-5-2020) «Τρόπος επαναλειτουργίας σχολικών μονάδων μετά τη λήξη της προσωρινής απαγόρευσης λειτουργίας τους».

ΑΠΟΦΑΣΗ ΥΠΟΥΡΓΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ- ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ- ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ- ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ- ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ- ΥΓΕΙΑΣ- ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ- ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ- ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ- ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ Αριθμ. Δ1α/ΓΠ.οικ. 34781/4-6-2020 (ΦΕΚ 2168/Β'/4-6-2020) «Κανόνες τήρησης αποστάσεων σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, δημόσιες υπηρεσίες και άλλους χώρους συνάθροισης κοινού στο σύνολο της Επικράτειας, προς περιορισμό της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19».

ΑΠΟΦΑΣΗ ΥΠΟΥΡΓΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ- ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ- ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ- ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ- ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ- ΥΓΕΙΑΣ- ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ- ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ- ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ Αριθμ. Δ1α/Γ.Π.οικ. 50176 (ΦΕΚ Β' 3330/08-08-2020) «Εφαρμογή του μέτρου της υποχρεωτικής χρήσης μάσκας, προς περιορισμό της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19».

Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.69/124/οικ.15984/17.8.2020 του Υπ. Εσωτερικών με θέμα «Μέτρα και ρυθμίσεις στο πλαίσιο της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού».

Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.69/125/16452/31.8.2020 του Υπ. Εσωτερικών με θέμα «Μέτρα και ρυθμίσεις στο πλαίσιο της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού».

Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.69/123/14268/29.7.2020 του Υπ. Εσωτερικών με θέμα «Μέτρα και ρυθμίσεις στο πλαίσιο της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού».

Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.69/120/12705/30.6.2020 του Υπ. Εσωτερικών με θέμα «Μέτρα και ρυθμίσεις στο πλαίσιο της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού».

Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.69/119/οικ.11682/9.6.2020 του Υπ. Εσωτερικών με θέμα «Μέτρα και ρυθμίσεις στο πλαίσιο της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού».

Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.69/118/οικ. 11134/29.5.2020 του Υπ. Εσωτερικών με θέμα «Μέτρα και ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού».

Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.69/116/10486/26.5.2020 του Υπ. Εσωτερικών με θέμα «Λειτουργία υπηρεσιών του Δημοσίου - Μέτρα και ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού».

Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.69/115/9670/18.5.2020 του Υπ. Εσωτερικών με θέμα «Μέτρα και ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού».

Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.69/114/9708/8.5.2020 του Υπ. Εσωτερικών με θέμα «Σταδιακή αποκατάσταση της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών - Μέτρα και ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού».

Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.69/113/9246/29.4.2020 του Υπ. Εσωτερικών με θέμα «Πρόσθετα μέτρα και ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού».

Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.69/112/οικ.8632/3.4.2020 του Υπ. Εσωτερικών με θέμα «Πρόσθετα μέτρα και ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού».

Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.69/111 /οικ.8196/23.3.2020 του Υπ. Εσωτερικών με θέμα «Πρόσθετα μέτρα και ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού».

Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.69/110/οικ.8189/20.3.2020 του Υπ. Εσωτερικών με θέμα «Νέες ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού».

Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.69/109/οικ.8000/16.3.2020 του Υπ. Εσωτερικών με θέμα «Επιπρόσθετα επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού».

Εγκύκλιος ΔΙΔΑΔ/Φ.69/108/οικ.7874/13.3.2020 του Υπ. Εσωτερικών με θέμα «Επείγοντα μέτρα για την πρόληψη και την προστασία από τον κορωνοϊό».

Εγκύκλιος 7334 ΕΞ 23.3.2020 του Υπ. Ψηφιακής Διακυβέρνησης με θέμα «Μητρώο Ψηφιακών Υπηρεσιών - Ενέργειες για την έναρξη λειτουργίας της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης Δημόσιας Διοίκησης (gov.gr)».

Εγκύκλιο 7335 ΕΞ 23.3.2020 του Υπ. Ψηφιακής Διακυβέρνησης με θέμα «Επείγουσες οδηγίες για τη εφαρμογή των ψηφιακών υπηρεσιών ηλεκτρονικής υπεύθυνης δήλωσης και εξουσιοδότησης στην Ενιαία Ψηφιακή Πύλη της Δημόσιας Διοίκησης (gov.gr)».

## Ιστοσελίδες

[www.lawspot.gr](http://www.lawspot.gr)

[www.taxheaven.gr](http://www.taxheaven.gr)

[www.e-nomothesia.gr](http://www.e-nomothesia.gr)

[www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)

[www.kodiko.gr](http://www.kodiko.gr)

[www.gov.gr](http://www.gov.gr)

[www.odigostoupoliti.eu](http://www.odigostoupoliti.eu)

[www.nomotelia.gr](http://www.nomotelia.gr)

[www.syntagmawatch.gr](http://www.syntagmawatch.gr)

[www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)

[www.mindigital.gr](http://www.mindigital.gr)



Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)