

Θεσμικά διδάγματα της πανδημίας

Στέλιος Τσεβάς, Δικηγόρος & Υπ. Διδ. Δημοσίου Δικαίου Νομική Σχολή ΕΚΠΑ

I.

Οι διαχειριστικές απαιτήσεις μίας υγειονομικής κρίσης

1. Ο 21^{ος} αιώνας αποδεικνύεται πολύ ευφάνταστος. Τελευταίο του δημιούργημα είναι μία πανδημία οφειλόμενη στη ραγδαία διάδοση του θανατηφόρου ιού SARS-COV-2. Εξαιτίας της πανδημίας, στο μεγαλύτερο μέρος του δυτικού κόσμου έχει στηθεί ένα αλλόκοτο σκηνικό μίας ταινίας με πρωταγωνιστές το ιατρικό και νοσηλευτικό προσωπικό που αγωνίζεται να κρατήσει στην ζωή τα θύματα της νόσου. Ωστόσο, το σκηνικό αυτό είναι μία πρώτη τάξεως ευκαιρία για συνταγματική παρατήρηση.

2. Πράγματι, υπό το καθεστώς του ισχύοντος Συντάγματος είναι η πρώτη φορά που μία πανδημία προκαλεί την ενεργοποίηση μίας μορφής δικαίου της ανάγκης¹. Τί νοείται όμως ως ανάγκη; Και γιατί αυτή δικαιολογεί εκτεταμένες παρεκκλίσεις από τους γενικώς ισχύοντες κανόνες²; Και αν είχε δίκιο ο Α.-Ι. Δ. Μεταξάς πως «η ανάγκη είναι εκείνη η οποία προσδιορίζει τόσον την

¹ Κατά την διατύπωση του Πλουτάρχου: «η ανάγκη πείθει ότι προς καιρόν δεί τους νόμους εάν καθεύδειν» (Αγησίλαος, XXX, 613). Και παρότι ο όρος «δίκαιο της ανάγκης» νομικά δεν ακριβολογεί εν προκειμένω, εν τούτοις στο παρόν χρησιμοποιείται αναφερόμενος στα παραγωγικά αίτια της έκτακτης νομοθέτησης, τα οποία ο ίδιος ο Πρωθυπουργός στο από 17-3-2020 διάγγελμά του χαρακτήρισε ως «πόλεμο» (βλ. Καθημερινή, «Μητσοτάκης: Είμαστε σε πόλεμο, ο εχθρός δεν είναι ανίκητος» της 17-3-2020 στο www.kathimerini.gr).

² Κατά τη διατύπωση του Ευριπίδη: «δεινής ανάγκης ουδέν ισχύει πλέον» (Ελένη, 514).

ελευθερίαν [μου] όσο και την δύναμίν [μου]³», τότε η ανάγκη γίνεται αντιληπτή από την εξουσία; και εντεύθεν πώς η εξουσία ανταποκρίνεται στους τριγμούς που της προκαλεί η ανάγκη; Με βάση αυτά τα ερωτήματα, η παρούσα μελέτη επιχειρεί να περιγράψει τους συνταγματικούς προβληματισμούς για την έκτακτη διαχείριση της πανδημίας του SARS-COV-2.

3. Αντί εισαγωγής προτείνονται δύο μυθολογικά παραδείγματα απείθειας που προκάλεσαν μνημειώδεις καταστροφές. Από τη μία, έχουμε την περιέργεια της Πανδώρας, η οποία αγνοεί τη συμβουλή των θεών να μην ανοίξει το – φορτωμένο συμφορές- πιθάρι που οι ίδιοι σκόπιμα της χάρισαν. Από την άλλη, έχουμε την καχυποψία των συντρόφων του Οδυσσέα, οι οποίοι παρακούν την εντολή του να μην ανοίξουν τον ασκό του θεού Αιόλου. Μέχρι να τον αισθανθούν οι ίδιοι, οι άνθρωποι αδυνατούν να αντιληφθούν τον κίνδυνο.

4. Αυτό συνέβη και με την πανδημία του SARS-COV-2. Οι σκόρπιες πληροφορίες και οι εικόνες από νοσοκομεία στην Κίνα δεν κατέστησαν τον κίνδυνο αρκετά σαφή. Έτσι, γρήγορα μα σταδιακά, οι συστάσεις μετατρέπονται σε απαγορεύσεις και εξαιτίας τους η αγορά βυθίζεται. Ο υγειονομικός κίνδυνος δηλαδή μεταλλάσσεται σε παγκόσμια συστημική ανάγκη κι αυτή με τη σειρά της σε κρίση αξιοπιστίας. Για την εξέλιξη αυτή είχε έγκαιρα προειδοποιήσει το αμερικανικό περιοδικό *TIME*: «η αντιμετώπιση της επιδημίας απαιτεί κάτι περισσότερο από την απλή δυνατότητα να κατασκευάζεις νοσοκομεία εντός ολίγων ημερών: απαιτεί αξιοπιστία»⁴.

³ Βλ. Αναστασίου- Ιωάννου Δ. Μεταξά, «Το δίκαιο της ανάγκης και η διάσταση της νομολογίας Συμβουλίου Επικρατείας και Αρείου Πάγου», Αθήνα 1970, σελ. 29 στην επετειακή ανατύπωση του Ιδρύματος Τσάτσου έτους 2017 από τις εκδόσεις Ευρασία.

⁴ Βλ. Charlie Campbell στο «The coronavirus outbreak could derail Xi Jinping’s Dreams of a Chinese Century», *TIME*, February 6th 2020. Η πρωτότυπη φράση στην αγγλική: «confronting

II.

Η κατάσταση ανάγκης ως ευρωπαϊκή κακοδιαχείριση

5. Για να πάρουμε, όμως, τα πράγματα από την αρχή. Σύμφωνα με το ίδιο ως άνω άρθρο του περιοδικού *TIME*, ήδη την 4η Φεβρουαρίου 2020 ήταν γνωστό ότι στην Κίνα τα κρούσματα του SARS-COV-2 ήταν 24.000 και τα θύματά του 492 άτομα. Εξίσου γνωστό ήταν πως το κινεζικό κράτος είχε θέσει προληπτικά σε *καραντίνα* 50 εκατομμύρια ανθρώπους σε 15 διαφορετικές μεγαλουπόλεις. Την κρισιμότητα της κατάστασης αντελήφθη έγκαιρα το αρμόδιο όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (European Centre for Disease Prevention and Control) όταν ήδη από την 31^η Ιανουαρίου 2020 συνέστησε να ανασυρθούν τα σχέδια ετοιμότητας για πανδημία⁵. Ωστόσο, ένα μήνα μετά την εμφάνιση των πρώτων κρουσμάτων σε ευρωπαϊκό έδαφος, στο από 24 Φεβρουαρίου 2020 ανακοινωθέν της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πουθενά ακόμη δεν είχε γίνει λόγος για προσωρινή διακοπή της σύνδεσης με τη βαλλόμενη από τη νόσο Κίνα⁶.

6. Μόλις τρεις εβδομάδες αργότερα, την 15^η Μαρτίου 2020 ο Γερμανός Υπουργός Εσωτερικών δήλωσε ότι ο SARS-COV-2 «αποτελεί ζήτημα εθνικής ασφάλειας και γι αυτό η Κυβέρνηση οφείλει να διασφαλίσει όχι μόνο την ασφάλεια των συνόρων και την επάρκεια τροφίμων, αλλά επίσης και τα

an outbreak requires more than just an ability to throw up hospitals in a few days; it necessitates trust»

⁵ Βλ. Risk assessment: Outbreak of acute respiratory syndrome associated with a novel coronavirus, China: first local transmission in the EU/EEA- third update.

⁶ Βλ. «The EU's Response to COVID-19», www.ec.europa.eu , 24 February 2020

ιατροφαρμακευτικά προϊόντα της»⁷. Με διαφορά λίγων ημερών, ο Γάλλος Πρόεδρος ανακοίνωσε πως η χώρα του βρίσκεται σε πόλεμο και πως οφείλει να λάβει έκτακτα μέτρα «που ποτέ στον παρελθόν δεν επιβλήθηκαν σε περίοδο ειρήνης»⁸. Ακολουθώντας το γαλλικό παράδειγμα και η ελληνική Κυβέρνηση γρήγορα επέβαλε παρόμοια μέτρα: γενική κατ' αρχήν απαγόρευση εξόδου από τη μόνιμη κατοικία (πλην περιοριστικά αναφερόμενων εξαιρέσεων μετά από τήρηση ορισμένης διοικητικής διαδικασίας)⁹.

7. Είχε προηγηθεί η από 14 Μαρτίου 2020 ανακοίνωση του ισραηλινού Πρωθυπουργού πως κατά της εξάπλωσης του SARS-COV-2 θα χρησιμοποιηθεί «τεχνολογία που μέχρι τώρα χρησιμοποιείτο για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας», με μέσα που «θα μπορούσαν να παραβιάζουν την ιδιωτικότητα των ασθενών»¹⁰. Έτσι, προς διευκόλυνση της χρήσης δεδομένων κινητών τηλεφώνων για τον εντοπισμό και την παρακολούθηση της εξέλιξης των κρουσμάτων κορωνοϊού, την 18η Μαρτίου 2020 το Ισραήλ κήρυξε κατάσταση

⁷ Βλ. Katrin Bennhold & David Sanger in “U.S. Offered Large Sum to German Company for Access to Coronavirus Vaccine Research, German Officials Say”, The New York Times, March 15, 2020.

⁸ Βλ. Antony Cuthbertson in “Coronavirus: France imposes 15-day lockdown and mobilises 100,000 police to enforce restrictions”, Independent, Monday 16 March 2020.

⁹ Βλ. «Απαγόρευση κυκλοφορίας: Πώς θα γίνουν οι έλεγχοι-Αναλυτικός οδηγός για τους πολίτες», Καθημερινή, 22-3-2020.

¹⁰ Βλ. Maayan Lubell in “Israel to use anti-terror tech to counter coronavirus invisible enemy”, Reuters, March 14, 2020.

έκτακτης ανάγκης¹¹. Προς το αμφιλεγόμενο παράδειγμα του Ισραήλ ήδη στρέφονται κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹².

8. Η επιβολή τόσο δραστικών μέτρων στις ισχυρότερες εθνικές οικονομίες του κόσμου προκάλεσε πρωτοφανή αναστάτωση στις διεθνείς χρηματαγορές, με αποτέλεσμα την 23^η Μαρτίου 2020 ο Γενικός Γραμματέας του ΟΟΣΑ να ανακοινώσει πως «η οικονομική αβεβαιότητα λόγω SARS-COV-2 έχει ήδη πλήξει τη διεθνή οικονομία περισσότερο και από τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου ή τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008»¹³. Την οδυνηρή αυτή εξέλιξη ολοένα περισσότεροι αναλυτές αποδίδουν στην καθυστερημένη αντίδραση της Δύσης¹⁴. Μέχρι να τον αισθανούν οι ίδιοι, οι άνθρωποι αδυνατούν να αντιληφθούν τον κίνδυνο.

9. Και όμως, η περίπτωση της διαχείρισης της ασθένειας SARS-COV-2 από τα δυτικά κράτη δεν θυμίζει απλά, αλλά ανταγωνίζεται επί ίσοις όροις τα μυθολογικά παραδείγματα απείθειας (όχι προς τους θεούς πια, αλλά προς την επιστήμη). Από μία επιμελή αναζήτηση στο διαδίκτυο προκύπτει ότι ήδη με την από 13-2-2018 έκθεσή της με τίτλο «Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community», η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών των ΗΠΑ είχε

¹¹ Βλ. “Israel passes emergency law to use mobile data for COVID-19” in www.techcrunch.com

¹² Βλ. Isobel Asher Hamilton in “11 countries are now using people’s phones to track the coronavirus pandemic and it heralds a massive increase in surveillance” www.businessinsider.com, 23 March 2020

¹³ Βλ. Szu Ping Chan in “Global economy will suffer for years to come, says OECD”, BBC News, 23 March 2020.

¹⁴ Βλ. Jonathan Watts in “Delay is deadly: what Covid-19 tells us about tackling the climate crisis”, The Guardian, 24 March 2020.

προειδοποιήσει πως «[π]αραμένει μείζων απειλή [η εμφάνιση] εν[ός] νέο[υ] στελ[έχους] μολυσματικού μικροβίου εύκολα μεταδιδόμενου μεταξύ ανθρώπων, με παθογόνους παράγοντες όπως η γρίπη H5N1 και H7N9 και το MERS να διαθέτουν δυναμική πανδημίας σε περίπτωση απόκτησης αποτελεσματικής μεταδοτικότητας μεταξύ ανθρώπων»¹⁵. Εκτός της προειδοποίησης όμως, γνωστά ήταν και τα περισσότερα από τα μέτρα πρόληψης που έπρεπε να ληφθούν και που όντως σήμερα λαμβάνονται σε όλο τον κόσμο για τον περιορισμό της διάδοσης του SARS-COV-2. Τα μέτρα αυτά παρουσιάζονται συστηματικά ως *Μη Φαρμακευτικές Παρεμβάσεις (ΜΦΠ)* στην από 21-4-2017 έκθεση της υπηρεσίας Centers for Disease Control and Prevention του αμερικανικού Υπουργείου Υγείας με τίτλο «Community Mitigation Guidelines to Prevent Pandemic Influenza- United States, 2017»¹⁶. Στην τελευταία αυτή έκθεση, όχι μόνο δεν τίθεται ζήτημα καθολικής απαγόρευσης κυκλοφορίας ή γενικού «lock down», αλλά αντιθέτως δίνεται έμφαση στην *ανάγκη* έγκαιρης προετοιμασίας και εκπόνησης Σχεδίου αντιμετώπισης της πανδημίας με συμμετοχή της κοινότητας που απειλείται¹⁷.

¹⁵ Στο πρωτότυπο αμερικανικό κείμενο: “A novel strain of a virulent microbe that is easily transmissible between humans continues to be a major threat, with pathogens such as H5N1 and H7N9 influenza and Middle East Respiratory Syndrome Coronavirus having pandemic potential if they were to acquire efficient human-to-human transmissibility” in p. 17 under the title “Health” of the “Statement for the record: Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community” signed by Daniel R. Coats, Director of National Intelligence, 13 February 2018 and published for free in www.dni.gov.

¹⁶ Βλ. Recommendations and Reports/ April 21, 2017 / 66(1);1-34, www.cdc.gov , όπου μεταξύ άλλων αναφέρεται ότι οι μη φαρμακευτικές παρεμβάσεις (Nonpharmaceutical interventions -NPIs) αποτελούν τα μόνα αμέσως διαθέσιμα εργαλεία ατόμων και κοινοτήτων προκειμένου να μειωθεί η μεταδοτικότητα ενός ιού γρίπης κατά τα αρχικά στάδια πανδημίας.

¹⁷ Στο πρωτότυπο αμερικανικό κείμενο: “Hence, pre-pandemic planning, including engaging communities in planning activities well ahead of the next pandemic, is critical to enable appropriate local decision-making during the early stages of a pandemic”.

10. Η πανδημία SARS-COV-2 λοιπόν βρήκε τον κόσμο ανέτοιμο και άτολμο. Η ατολία της διεθνούς κοινότητας να διακόψει τις συνδέσεις με την Κίνα μετά την εκδήλωση της επιδημίας στην κινεζική ενδοχώρα διαδέχθηκε την έλλειψη Σχεδίου πανδημίας. Όταν λοιπόν ο ιός έφτασε στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στα τέλη Ιανουαρίου 2020, λόγω του σύγχρονου τρόπου ζωής ήταν φυσικό να προκληθούν εδώ συνθήκες που από μόνες τους, και ανεξάρτητα από την επικινδυνότητα του μικροβίου, δημιουργούν περιστάσεις έκτακτης ανάγκης.

III.

Η ελληνική Κυβέρνηση μόνη απέναντι σε έκτακτα δεινά που δεν προκάλεσε

11. Σε αυτό το διεθνές πλαίσιο, οι ελληνικές επιλογές εξαντλούνται στην εντός συνόρων διαχείριση της κατάστασης υπό τις γνωστές συνθήκες στους τομείς των δημόσιων οικονομικών, των εξωτερικών σχέσεων με την Τουρκία και της μετανάστευσης¹⁸. Την κυβερνητική διαχείριση της κατάστασης μπορεί κανείς να αξιολογήσει σε δύο τομείς: αφενός στην αποτελεσματικότητα των πολιτικών και αφετέρου στη συνταγματική ποιότητά τους. Ως προς το πρώτο σκέλος ήδη τα σημάδια είναι πολύ ενθαρρυντικά. Το αντίθετο ισχύει για το δεύτερο σκέλος, της συνταγματικής ποιότητας των μέτρων: κατ' επίκληση της ανάγκης

¹⁸ Είναι χαρακτηριστικό ότι για τη διαχείριση του ζητήματος της μετανάστευσης έχουν δημοσιευθεί το τελευταίο διάστημα τρεις Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου με τα ακόλουθα ΦΕΚ: Α' 150/4-1-2019 (υγειονομική κάλυψη χώρων όπου διαβιούν μετανάστες και πρόσφυγες), Α' 28/10-2-2020 (αντιμετώπιση κινδύνου διάδοσης λοιμωδών, μολυσματικών ή μεταδοτικών νόσων στις νήσους Βορείου και Νοτίου Αιγαίου λόγω μεταναστευτικής-προσφυγικής κρίσης), Α' 43/2-3-2020 (ασύμμετρη απειλή κατά της εθνικής ασφάλειας λόγω παράνομης μαζικής εισόδου στη χώρα).

αναπτύχθηκε ένα σύστημα έκτακτης νομοθέτησης βάσει του οποίου οργανώθηκε ένα προσωρινό –αρκετά περιοριστικό- κράτος.

12. Η αντιμετώπιση της εξάπλωσης του SARS-COV-2 στην Ελλάδα στηρίχθηκε βασικώς σε πέντε νομοθετήματα, εκ των οποίων τα τέσσερα είναι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ). Τα νομοθετήματα αυτά δημοσιεύθηκαν στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης (ΕτΚ) στο διάστημα από 25-2-2020 έως 20-3-2020 και τα βασικά τους στοιχεία είναι τα ακόλουθα:

A. ΠΝΠ (Α' 42/25-2-2020)

- Κατεπείγοντα μέτρα αποφυγής και περιορισμού της διάδοσης κορωνοϊού.
- Εκδόθηκε έχοντας υπόψιν την εξαιρετικά επείγουσα ανάγκη να αντιμετωπισθούν οι άμεσοι κίνδυνοι από την εμφάνιση και διάδοση κορωνοϊού.
- Ρυθμίζει: προσωρινό περιορισμό συνδέσεων με χώρες μεγάλης διάδοσης της νόσου (άρθ. 1 παρ. 2 δ'), προσωρινή απαγόρευση της λειτουργίας σχολικών μονάδων και χώρων θρησκευτικής λατρείας (άρθ. 1 παρ. 2 στ'), προσωρινή απαγόρευση λειτουργίας θεάτρων, κινηματογράφων, καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, ιδιωτικών επιχειρήσεων και γενικά χώρων συνάθροισης κοινού (άρθ. 1 παρ. 2 ζ'), προσωρινή επιβολή μέτρων περιορισμού της κυκλοφορίας μέσω μεταφοράς (άρθ. 1 παρ. 2 η'), προσωρινή επιβολή περιορισμού κατ' οίκον σε ομάδες προσώπων προς αποφυγή ενεργειών που θα μπορούσαν να προκαλέσουν διάδοση της νόσου (άρθ. 1 παρ. 2 θ'), έκτακτες προσλήψεις ιατρικού, νοσηλευτικού και λοιπού βοηθητικού προσωπικού (άρθ. 2 παρ. 2), παρεκκλίσεις από κανόνες δημοσίων συμβάσεων για προμήθεια υγειονομικού υλικού (άρθ. 3), έκτακτη οικονομική ενίσχυση Υπουργείου Υγείας (άρθ. 5)
- Αξιοσημείωτες διατάξεις: άρθ. 1 παρ. 5 (δυνατότητα άσκησης αντιρρήσεων ενώπιον Προέδρου Διοικητικού Πρωτοδικείου, ποινή φυλάκισης δύο ετών για όσους δεν συμμορφώνονται στα μέτρα), άρθ. 2 παρ. 1 (δυνατότητα ένταξης εθελοντών στο δυναμικό της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας του ΕΣΥ), άρθ. 4 (αναγκαστική διάθεση στο δημόσιο κλινών ιδιωτικών θεραπευτηρίων, κλινών ΜΕΘ, ξενοδοχείων, ιδιωτικών χώρων παροχής υπηρεσιών στέγασης)

B. Νόμος 4675 (Α' 54/11-3-2020)

- Πρόληψη, προστασία και προαγωγή της υγείας-ανάπτυξη των υπηρεσιών δημόσιας υγείας και άλλες διατάξεις.

- Αξιοσημείωτες διατάξεις: άρθ. 17 (διάθεση κατασχεμένης ή δημευμένης αιθυλικής αλκοόλης προς παρασκευή αντισηπτικού), άρθ. 19 (παρεκκλίσεις από κανόνες δημοσίων συμβάσεων για προμήθεια ειδικού νοσοκομειακού εξοπλισμού θεραπείας και νοσηλείας κρουσμάτων κορωνοϊού), άρθ. 20 (υπερωριακή εργασία στον ΕΟΔΥ κατά την περίοδο αντιμετώπισης κορωνοϊού), άρθ. 21 (νομιμοποίηση δαπανών για προμήθειες που έγιναν κατά παρέκκλιση κανόνων δημοσίων συμβάσεων δυνάμει της από 25-2-2020 ΠΝΠ).

Γ. ΠΝΠ (Α' 55/11-3-2020)

- Κατεπείγοντα μέτρα αντιμετώπισης των αρνητικών συνεπειών της εμφάνισης του κορωνοϊού COVID-19 και της ανάγκης περιορισμού της διάδοσής του.
- Εκδόθηκε έχοντας υπόψιν την εξαιρετικά επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη για την αντιμετώπιση των αρνητικών συνεπειών λόγω της εμφάνισης κορωνοϊού, τον περιορισμό της διάδοσής του και τη λήψη συναφών και αναγκαίων μέτρων για την οικονομία της Χώρας και την αγορά εργασίας.
- Ρυθμίζει: αναστολή φορολογικών και κοινωνικοασφαλιστικών υποχρεώσεων (άρθ. 1-3, 9), άδεια ειδικού σκοπού δημοσίων υπαλλήλων (άρθ. 5), παρεκκλίσεις από κανόνες δημοσίων συμβάσεων για προμήθεια ειδών ατομικής υγιεινής και απολύμανσης Υπουργείου Οικονομικών (άρθ. 8 παρ. 1), προσωρινή αναστολή λειτουργίας δικαστηρίων (άρθ. 11), ζητήματα προσωπικών δεδομένων (άρθ. 19 παρ. 2), ματαίωση παρελάσεων (άρθ. 20), υποχρεωτική δωρεάν μετάδοση ενημερωτικών μηνυμάτων για τη νόσο από ραδιοτηλεοπτικές επιχειρήσεις (άρθ. 21).
- Αξιοσημείωτες διατάξεις: άρθ. 4 (έκτακτα και προσωρινά μέτρα στην αγορά εργασίας ως προς την οργάνωση του χρόνου και του τόπου εργασίας), άρθ. 10 παρ. 3β (αναμόρφωση προϋπολογισμού ΟΤΑ για αναγκαίες προμήθειες προς αποφυγή διάδοσης της νόσου), άρθ. 12 παρ. 4 (παρεκκλίσεις από κανόνες δημοσίων συμβάσεων για προμήθεια εξοπλισμού για εξ αποστάσεως εκπαίδευση ΑΕΙ), 14 παρ. 1 (παρεκκλίσεις από κανόνες δημοσίων συμβάσεων για προμήθεια φορητών ηλεκτρονικών υπολογιστών, συσκευών και λογισμικού για την εξ αποστάσεως εργασία υπαλλήλων Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης), άρθ. 14 παρ. 3 (παράταση συμβάσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου χωρίς μεταβολή του χαρακτήρα της σχέσης εργασίας κατά παρέκκλιση του ΠΔ 164/2004), άρθ. 17 (προσλήψεις επικουρικού ιατρικού, νοσηλευτικού, λοιπού βοηθητικού προσωπικού πάσης φύσεως χωρίς έγκριση ΑΣΕΠ για διάστημα έως 4 μηνών).

Δ. ΠΝΠ (Α' 64/14-3-2020)

- Κατεπείγοντα μέτρα αντιμετώπισης της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19.
- Εκδόθηκε έχοντας υπόψιν την εξαιρετικά επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη για τον περιορισμό της διασποράς του κορωνοϊού .

- Ρυθμίζει: τροφοδοσία της αγοράς και λειτουργία υπεραγορών τροφίμων και επιχειρήσεων εστίασης (άρθ. 1), επάρκεια μέσων ατομικής προστασίας και προσωπικής υγιεινής (άρθ. 2), ζητήματα προστασίας προσωπικών δεδομένων με ψευδονυμοποίηση (άρθ. 5), επίταξη ειδικού νοσοκομειακού εξοπλισμού, μέσων προστασίας και φαρμάκων έναντι εύλογης αποζημίωσης (άρθ. 6), παρεκκλίσεις από κανόνες δημοσίων συμβάσεων για προμήθεια ανταλλακτικών οχημάτων και ιατροτεχνολογικού εξοπλισμού ΕΚΑΒ (άρθ. 7), προσωρινή απαγόρευση εισόδου και εξόδου από την επικράτεια φυσικών προσώπων που προέρχονται ή μεταβαίνουν σε πληττόμενες περιοχές του εξωτερικού (άρθ. 9), προσλήψεις επικουρικού ιατρικού, νοσηλευτικού και λοιπού βοηθητικού προσωπικού πάσης φύσεως κατά παρέκκλιση των κείμενων διατάξεων για ένα έτος στα στρατιωτικά και πανεπιστημιακά νοσοκομεία (άρθ. 10), τηλεκατάρτιση ΟΑΕΔ (άρθ. 19), προσλήψεις προσωπικού σε προνοιακούς φορείς κατά παρέκκλιση των κείμενων διατάξεων (άρθ. 21), ειδικές άδειες καρκινοπαθών εργαζομένων σε φορείς του δημόσιου τομέα (άρθ. 25), τροποποίηση προηγούμενης ΠΝΠ ως προς διάρκεια μετάδοσης ενημερωτικών μηνυμάτων από ραδιοτηλεοπτικές επιχειρήσεις (άρθ. 31).
- Αξιοσημείωτες διατάξεις: άρθ. 3 (παρεκκλίσεις από κανόνες δημοσίων συμβάσεων για προμήθεια υλικοτεχνικής υποδομής, αναλώσιμων, έκτακτου προσωπικού και υπηρεσίες υποστήριξης Υπουργείου Ανάπτυξης), άρθ. 8 (διαδικασία αποδοχής δωρεών), άρθ. 13 (ειδικός μηχανισμός στήριξης εργαζομένων σε επιχειρήσεις των οποίων η λειτουργία έχει προσωρινά απαγορευθεί), άρθ. 15 (προσωρινή απελευθέρωση υπερωριακής απασχόλησης εργαζομένων), άρθ. 16 (έκτακτη και προσωρινή παρέκκλιση από απαγόρευση λειτουργίας συγκεκριμένων επιχειρήσεων κατά τις Κυριακές και τις αργίες), άρθ. 24 (ανάθεση υπηρεσιών καθαριότητας ΟΤΑ σε ιδιώτες με απευθείας διαπραγμάτευση), άρθ. 26 (παρεκκλίσεις από κανόνες δημοσίων συμβάσεων για παροχή υπηρεσιών καθαριότητας, απολύμανσης και φύλαξης σε οποιαδήποτε αναθέτουσα αρχή), άρθ. 27 (απευθείας ανάθεση συμβάσεων προμήθειας υλικών, υπηρεσιών, λογισμικού και εξοπλισμού πληροφορικής για εξ αποστάσεως παροχή εργασίας με χρήση ηλεκτρονικών μέσων σε οποιαδήποτε αναθέτουσα αρχή)

Ε. ΠΝΠ (Α' 68/20-3-2020)

- 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.
- Εκδόθηκε έχοντας υπόψιν την εξαιρετικά επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη για τον περιορισμό της διασποράς του κορωνοϊού και τη λήψη των αναγκαίων μέτρων, προκειμένου να διασφαλισθεί η στήριξη της κοινωνίας και της επιχειρηματικότητας και η ομαλή λειτουργία της αγοράς και της δημόσιας διοίκησης, καθώς και για την προστασία των εθνικών και ενωσιακών συνόρων.

- Ρυθμίζει: μείωση ΦΠΑ ειδών ατομικής υγιεινής (άρθ. 1), μείωση μισθώματος επαγγελματικών μισθώσεων και μισθώσεων κύριας κατοικίας (άρθ. 2), επιτάχυνση επιστροφών φόρων (άρθ. 3), τροποποίηση προηγούμενης ΠΝΠ ως προς παράταση προθεσμίας καταβολής και αναστολής είσπραξης (άρθ. 5), δράσεις ενίσχυσης επιχειρήσεων (άρθ. 6), στήριξη ανέργων (άρθ. 7), στήριξη ελεύθερων επαγγελματιών, αυτοαπασχολούμενων και ατομικών επιχειρήσεων (άρθ. 8), μεταφορά προσωπικού μεταξύ επιχειρήσεων του ίδιου ομίλου (άρθ. 10), απευθείας ανάθεση συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών Υπουργείου Εργασίας (άρθ. 14), ζητήματα ΕΣΠΑ (άρθ. 15), ζητήματα επιδόματος στέγασης (άρθ. 16), αντικατάσταση διατάξεων προηγούμενης ΠΝΠ για επιτάξεις νοσοκομειακού εξοπλισμού (άρθ. 20), περιορισμοί πώλησης αγαθών (άρθ. 21), πρόστιμα για σκοπούς προστασίας καταναλωτών (άρθ. 22), ζητήματα τηλεδιασκέψεων (άρθ. 33), παρέκκλιση από κανόνες δημοσίων συμβάσεων για προμήθειες Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής (άρθ. 34), άυλη λειτουργία ηλεκτρονικής συνταγογράφησης φαρμάκων (άρθ. 36), προσλήψεις ιατρικού προσωπικού άνευ ειδικότητας (άρθ. 46), διαδικασία αποστολής φαρμάκων σε ευπαθείς ομάδες και ασθενείς που βρίσκονται σε περιορισμό (άρθ. 51), κανόνες υγιεινής εργαζομένων σε εργοτάξια (άρθ. 61), ρυθμίσεις ΕΡΤ (άρθ. 64), επαναπατριsmός Ελλήνων πολιτών (άρθ. 67), τροποποίηση διατάξεων προηγούμενης ΠΝΠ ως προς διοικητικές κυρώσεις (άρθ. 69).
- Αξιοσημείωτες διατάξεις: άρθ. 9 (λειτουργία επιχειρήσεων με προσωπικό ασφαλούς λειτουργίας), άρθ. 10 (ακυρότητα καταγγελιών σύμβασης εργασίας), άρθ. 12 (αναστολή απαγόρευσης πολιτικής επιστράτευσης και επίταξης εν απεργία), άρθ. 17 (μέγιστες ποσότητες διάθεσης μέσων ατομικής προστασίας και προσωπικής υγιεινής), άρθ. 24 (λειτουργία Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης), άρθ. 39 (προσωρινή αναστολή λειτουργίας ΝΣΚ), άρθ. 44 (δημιουργία δικτύου νοσηλευτών για κατ' οίκον υπηρεσίες νοσηλευτικής φροντίδας από πιθανά κρούσματα της νόσου), άρθ. 58 (διαδικασία αποδοχής χρηματικών δωρεών για απευθείας προμήθεια νοσοκομειακού εξοπλισμού), άρθ. 60 (επέκταση παρεκκλίσεων που θέσπισαν προηγούμενες ΠΝΠ σε ζητήματα δημοσίων συμβάσεων και σε αναθέτοντες φορείς), άρθ. 65 (ευρύτατη εξουσιοδότηση Υπουργού Παιδείας να λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα για την διευκόλυνση εξ αποστάσεως διδασκαλίας), άρθ. 68 (απαγόρευση εισόδου υπηκόων τρίτων κρατών, απαγόρευση δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων & απαγόρευση κυκλοφορίας στην επικράτεια).

13. Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό ότι ο υγειονομικός κίνδυνος λόγω της εμφάνισης του SARS-COV-2 εξελίχθηκε σε μία «*εξαιρετικά επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη*» με συστημικές διαστάσεις. Προς αντιμετώπιση της ανάγκης αυτής, κατ' επίκληση της προστασίας της δημόσιας υγείας (άρθρο 21

Σ), η ελληνική Κυβέρνηση ενεργοποίησε τους προβλεπόμενους μηχανισμούς έκτακτης νομοθέτησης (άρθρο 44 Σ) και ρύθμισης της εθνικής οικονομίας (άρθρο 106 Σ). Συνεπεία τούτων επεβλήθη μία πρωτόγνωρη σε έκταση και βάθος προσωρινή περιστολή των ατομικών δικαιωμάτων (π.χ. προσωπική ελευθερία, επαγγελματική ελευθερία, ιδιωτικότητα, δημόσιες συναθροίσεις, θρησκευτική ελευθερία, ιδιοκτησία, περιορισμός εργατικών δικαιωμάτων, προσωρινή ανατροπή γενικών όρων εργασίας, απαγόρευση κυκλοφορίας και ατομική ψυχική υγεία), μετασχηματίσθηκε (π.χ. έκτακτες προσλήψεις χωρίς διαδικασία ελεγχόμενη από το ΑΣΕΠ, έκτακτες προμήθειες υγειονομικού, νοσηλευτικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις του ν.4412/2016, εξαιρετικές παρατάσεις συμβάσεων εργασίας κατά παρέκκλιση από το ΠΔ 164/2004, εργασία εθελοντών, ανατροπή προϋπολογισμού Κράτους και ΟΤΑ, εκτεταμένη ψηφιοποίηση διαδικασιών, παρακολούθηση νοσηλείας κατ' οίκον μέσω ΕΣΥ) και περιορίστηκε (π.χ. αναστολή λειτουργίας δικαστηρίων, περιορισμός λειτουργιών Κοινοβουλίου) η λειτουργία του Κράτους, ενώ τέλος αναδύθηκε η νέα δημόσια υπηρεσία της προμήθειας και διανομής ειδών πρώτης ανάγκης (π.χ. ρυθμίσεις για την επάρκεια της αγοράς, επέκταση ωραρίων και ημερών ανεφοδιασμού και λειτουργίας, θέσπιση διαδικασιών άρσης αναστολής λειτουργίας λόγω μόλυνσης προσωπικού από τη νόσο), η οποία παρέχεται σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα από ιδιωτικές επιχειρήσεις.

IV.

Αξιολογώντας συνταγματικά την τήρηση ενός «Συντάγματος χωρίς συνέπειες»

14. Για την αξιολόγηση της συνταγματικότητας των ως άνω –ουσιαστικά μη ελέγξιμων- κυβερνητικών επιλογών προτείνεται η συστηματοποίηση των παρατηρήσεων σε τρεις άξονες:

A.

Η δημόσια υγεία ως «υπερσύνταγμα»

15. Σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 21 του Συντάγματος

«3. Το Κράτος μεριμνά για την υγεία των πολιτών και παίρνει ειδικά μέτρα για την προστασία της νεότητας, του γήρατος, της αναπηρίας και για την περίθαλψη των απόρων».

Κατά την κρατούσα θεωρία, η προστασία της υγείας αποτελεί ατομικό αλλά και κοινωνικό δικαίωμα, συνιστάμενο στην υποχρέωση του Κράτους αφενός να απέχει από πράξεις που επιβαρύνουν την υγεία των πολιτών και αφετέρου να παρέχει υπηρεσίες ή να προβαίνει σε ενέργειες που προάγουν, διατηρούν ή αποκαθιστούν την υγεία των ανθρώπων¹⁹. Το δικαίωμα τούτο συνδυάζεται με το δικαίωμα στην ζωή (άρθ. 5 παρ. 2 Σ) και γι αυτό, κατά τον Παγκόσμιο Οργανισμό Υγείας (Π.Ο.Υ.), ως δικαίωμα στην υγεία νοείται η υποχρέωση της πολιτείας να εξασφαλίζει τις απαραίτητες συνθήκες για την υγεία των ατόμων και των πληθυσμών²⁰. Πάντως, κατά γενική ομολογία, όπως και για τα

¹⁹ Βλ. Π. Παπαρηγοπούλου, «Το Δημόσιο Δίκαιο της Υγείας: θεμελιώδεις έννοιες. Οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών υγείας. Δικαιώματα του χρήστη των υπηρεσιών υγείας.», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2009, σελ. 40 επ.

²⁰ Βλ. L. Gostin, J. Hodge, N. Valentine, H. Nygren-Krug in WHO's "The Domains of Health Responsiveness- A Human Rights Analysis, Health and Human Rights, Working Paper", 2003, p.4

υπόλοιπα κοινωνικά δικαιώματα, έτσι και για την υγεία, η συνταγματική της ρύθμιση δεν είναι αυτάρκης, αλλά ενεργοποιείται μόνο αφότου ο νομοθέτης αποφασίσει να συγκεκριμενοποιήσει τις σχετικές δημόσιες πολιτικές²¹.

16. Από την άλλη πλευρά, με την ερμηνεία του άρθ. 21 παρ. 3 Σ έχει ασχοληθεί πρόσφατα και η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας δίνοντας περισσότερη έμφαση στον χαρακτήρα της δημόσιας υγείας ως συνταγματικά κατοχυρωμένο έννομο αγαθό. Έτσι, αφενός με την ΣτΕ 431/2018 Ολ διακήρυξε την αρχή της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης των ιατρών του ΕΣΥ, και αφετέρου με την ΣτΕ 203/2020 Ολ έκρινε ότι

«14. [...] στο Σύνταγμα κατοχυρώνεται το δικαίωμα των πολιτών στην προστασία της υγείας, προβλέπεται δε υποχρέωση του Κράτους και των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης να παρέχουν στους πολίτες υπηρεσίες υγείας υψηλού επιπέδου, οι οποίες πρέπει να καλύπτουν τις ανάγκες διάγνωσης και θεραπείας των σχετικών παθήσεων, με την παροχή και των αναγκαίων φαρμάκων [...]. Ενόψει των συνταγματικών αυτών επιταγών, η ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους στις επιχειρηματικές δραστηριότητες με αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών υγείας [...] δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, που συνίσταται, προεχόντως, στην ανάγκη προστασίας της υγείας των πολιτών, και είναι επιτρεπτή υπό την προϋπόθεση ότι δεν παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας».

17. Η τελευταία αυτή ερμηνευτική εκδοχή (κατά την οποία δηλαδή υπερέχουσα φύση της δημόσιας υγείας είναι εκείνη του εννόμου αγαθού, και όχι του κοινωνικού δικαιώματος) ενισχύεται από μία σφαιρικότερη θεώρηση της έννοιας της δημόσιας υγείας στο Σύνταγμα, ως ατομικού δικαιώματος (άρθ. 5 παρ. 5 και 7 παρ. 2 Σ) και ως ορίου για την άσκηση άλλων δικαιωμάτων (άρθ. 18 παρ. 3, 22 παρ. 2 & παρ. 4 εδ. β' Σ). Αλλά, είναι και συμβατή με την ΕΣΔΑ, δυνάμενη να υπαχθεί ως επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος (δηλ.

²¹ Βλ. Αρ. Μάνεση, «Συνταγματικά δικαιώματα, τεύχ. 1: Ατομικές ελευθερίες», εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1981, σελ. 22-23.

απειλούμενο έννομο αγαθό) στην εξαιρετική διάταξη του άρθρου 15 της Σύμβασης:

«1. Εν περιπτώσει πολέμου ή ετέρου δημοσίου κινδύνου απειλούντος την ζωήν του έθνους έκαστον υψηλόν συμβαλλόμενον μέρος δύναται να λάβη μέτρα κατά παράβασιν των υπό της παρούσης Συμβάσεως προβλεπομένων υποχρεώσεων, εν τω απαιτούμένω υπό της καταστάσεως απολύτως αναγκαίω ορίω και υπό τον όρον όπως τα μέτρα ταύτα μη αντιτίθενται εις τας άλλας υποχρεώσεις τας απορρεούσας εκ του διεθνούς δικαίου».

Αντίστοιχα, στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η δημόσια υγεία αντιμετωπίζεται ως τομέας συντρέχουσας αρμοδιότητας της Ένωσης (άρθ. 4 παρ. 2 περ. ια' ΣΛΕΕ) κατ' αρχήν θεμιτός λόγος επιβολής περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (άρθ. 45 παρ. 3 ΣΛΕΕ)²².

18. Υποστηρικτικά προς τα ανωτέρω, και λαμβάνοντας υπόψη τα δικαιώματα που περιορίζονται με το νομοθετικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση του υγειονομικού κινδύνου εξάπλωσης του SARS-COV-2, για λόγους ιστορικής ερμηνείας, δέον να γίνει μία σύντομη αναδρομή σε παλαιότερες σχετικές αποφάσεις-ορόσημα του Συμβουλίου της Επικρατείας:

- Ως προς την **οικονομική ελευθερία** υπό το τότε ισχύον Σύνταγμα, με την ΣτΕ 138/1930 Ολ είχε γίνει δεκτό ότι *«είναι επιτετραμμένον εις τον νομοθέτην, ένεκα γενικού κοινωνικού συμφέροντος να θέτη περιορισμούς και ρυθμίζη κατά τρόπον εξυπηρετικόν του κοινωνικού συνόλου και πολλάκις και να απαγορεύη ωρισμένας βιομηχανικάς και εμπορικάς εργασίας, εάν αύται αποτελούσι κατά τα διδάγματα της επιστήμης κίνδυνον της δημοσίας υγείας. Προσέτι δε να επιβάλη εις τα άτομα ωρισμένας ενεργείας ή και να ανεχθώσι ταύτα την επί του ατόμου των επέμβασιν δημοσίας υγειονομικής αρχής. Εν τω γενικώ κοινωνικό συμφέροντι ευρίσκει κάθε ατομικόν δικαίωμα τα όριά του»*,
- Ως προς την **θρησκευτική ελευθερία**, η ΣτΕ 906/1948 είχε κρίνει ότι *«[π]αρακώλυσις (της ασκήσεως της λατρείας εκ μέρους των αλλοθρήσκων) τυχόν δημιουργούμενη λόγω γενικής εφαρμογής [...] διατάξεων νόμων γενικού περιεχομένου (...δημ. υγείας) ουδόλως δύναται να θεωρηθεί εμπόδιον εις την [...] απαγόρευση (παρακώλυσεως της ασκήσεως της*

²² Βλ. Αστ. Πλιάκος, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμικό & Ουσιαστικό Δίκαιο», Νομική Βιβλιοθήκη, 2^η έκδοση, 2018, σελ. 480 υπό δ'1.

λατρείας εκ μέρους των αλλοθρήσκων) αφού ουδέ ως προς τα περιουσιακά στοιχεία των ορθοδόξων εκκλησιών υφίσταται κώλυμα εφαρμογής των γενικών τούτων νομοθετημάτων»,

- Ως προς την **επαγγελματική ελευθερία**, η ΣτΕ 598/1953 είχε υιοθετήσει την άποψη ότι αφενός η ελευθερία τούτη δεν καθιερώνεται με τρόπο απόλυτο και άνευ περιορισμών (εφόσον ρητών επιφυλάσσεται υπέρ του νομοθέτη η ευχέρεια θέσπισης γενικών κανόνων ένεκα λόγων γενικότερου συμφέροντος) και αφετέρου ότι οι επιτρεπόμενοι νομοθετικοί περιορισμοί δεν αφορούν μόνο σε απαγορεύσεις, αλλά και σε επιβολή θετικών υποχρεώσεων υπό την προϋπόθεση ότι δικαιολογούνται από λόγους γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος²³,
- Ως προς την **προσωπική ελευθερία**, σχετικά με την πολιτική εκτοπίσεων και απαγόρευσης εξόδου από την χώρα που κατά περιόδους ακολούθησε το ελληνικό κράτος, με σειρά αποφάσεων του (ενδ. ΣτΕ 414/1972, 1469/1973) το Δικαστήριο ακύρωνε τις οικείες πράξεις ως πλημμελώς αιτιολογημένες, καθώς ενόψει της σπουδαιότητας του δικαιώματος απαιτείτο αυτές να αιτιολογούνται ειδικώς²⁴. Πάντως, γινόταν δεκτό πως το διοικητικό μέτρο της εκτόπισης ήταν συνταγματικό όταν περιβαλλόταν από τις αναγκαίες εγγυήσεις υπό μορφή γενικών και εξ αντικειμένου κανόνων και δεν διαρκούσε για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει το εύλογο (ενδ. ΣτΕ 3258/1970, 3452/1971)²⁵.

19. Τούτων δοθέντων, τα ως άνω περιγραφόμενα μέτρα ανάσχεσης του SARS-COV-2, κατ' αρχήν παρίστανται ως συνταγματικώς ανεκτά. Και τούτο ιδίως ενόψει του προσωρινού χαρακτήρα τους και του επιτακτικού λόγου δημοσίου συμφέροντος (προστασία του εννόμου αγαθού δημόσιας υγείας) χάριν του οποίου λαμβάνονται. Βέβαια, παραμένει «αδύναμο» σημείο η επιβολή τόσο έντονων περιορισμών στα δικαιώματα με πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Διότι, εκτός του ότι δεν ανταποκρίνεται κατ' ακριβολογία στις απαιτήσεις του Συντάγματος για θέσπισή τους με *τυπικό νόμο* (βλ. άρθ. 13 παρ. 4, 18 παρ. 3,

²³ Βλ. Ι. Σαρμάς, «Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας: εξελικτική μελέτη των μεγάλων θεμάτων», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1990, σελ. 343.

²⁴ Βλ. Ι. Σαρμάς, ό.π., σελ. 508.

²⁵ Βλ. Ι. Σαρμάς, ό.π., σελ. 537.

22 παρ. 4 εδ. β', 25 παρ. 1 εδ. δ' Σ), επιπλέον δεν συνοδεύεται από εχέγγυα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας ενόψει αφενός μεν της αναστολής λειτουργίας των δικαστηρίων για σχεδόν όλες τις διαδικασίες πλην προσωρινών διαταγών και αντιρρήσεων (άρθ. 1 παρ. 5 της από 25-2-2020 ΠΝΠ) και αφετέρου του μη τακτικού χαρακτήρα της ειδικής διαδικασίας των αντιρρήσεων. Τέλος, ενόψει και της βαρύτητας των περιορισμών, ενδεχομένως τίθεται και ζήτημα συνταγματικότητας κατ' άρθρο 43 Σ των επιμέρους εξουσιοδοτήσεων που παρέχουν οι ΠΝΠ σε άλλα διοικητικά όργανα πλην της Προέδρου της Δημοκρατίας.

B.

Η επιτρεπόμενη επικράτηση του ουσιαστικού επί του διαδικαστικού Συντάγματος

20. Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθ. 44 του Συντάγματος,

«1. Σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί, ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθ. 72 παρ. 1 μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή μέσα σε σαράντα ημέρες από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο. Αν δεν υποβληθούν στη Βουλή μέσα στις προαναφερόμενες προθεσμίες ή αν δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους, παύουν να ισχύουν στο εξής».

Σχετικώς, είναι πάγια η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας ότι

« [...] εφόσον η [...] πράξη νομοθετικού περιεχομένου έχει ήδη καταστεί και μάλιστα αναδρομικώς, [...] τυπικός νόμος, κατά [...] αυτής...] δεν χωρεί αίτηση ακυρώσεως» (ΣΤΕ 1250/2003 ΟΛ)

και περαιτέρω έχει υιοθετήσει το σκεπτικό ότι

«[...] η κρίση, ως προς το έκτακτο των περιστάσεων και το εξαιρετικώς επείγον και απρόβλεπτο της ανάγκης δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, [...] διότι συνδέεται με την εκτίμηση της ανάγκης του μέτρου, η οποία ανάγεται στη σφαίρα της πολιτικής

ευθύνης των οργάνων που, κατά το Σύνταγμα, ασκούν, στην περίπτωση αυτή, τη νομοθετική εξουσία» (ΣτΕ 2567/2015 Ολ).

21. Η ως άνω νομολογία του ΣτΕ, σε μεγάλο βαθμό, τουλάχιστον ως προς το δικαστικώς ανέλεγκτο, εκ του αποτελέσματος εξομοιώνει την πράξη νομοθετικού περιεχομένου με κυβερνητική πράξη. Είναι ενδεικτική η παλαιότερη νομολογία του Δικαστηρίου για τις «θέσει κυβερνητικές πράξεις», εκείνες δηλαδή που ενώ κατ' αρχήν δεν έφεραν τα απαιτούμενα τυπικά γνωρίσματα, εντούτοις αντιμετωπίζονταν ως τέτοιες λόγω της συνδρομής ιδιαζουσών, εξαιρετικών ή έκτακτων συνθηκών²⁶. Παρεμφερής ήταν παλαιότερα και η φύση του αναγκαστικού νόμου, τον οποίο ωστόσο το Δικαστήριο υπήγαγε μερικώς σε ακυρωτικό έλεγχο, ως προς την συνδρομή ανάγκης επείγουσας, αναπόφευκτης, απρόβλεπτης ή επιτακτικής, με βάση τα δεδομένα της κοινής πείρας²⁷.

22. Τα παραπάνω βοηθούν τον αναγνώστη να αντιληφθεί ότι η έκτακτη νομοθέτηση από την εκτελεστική εξουσία προβλέπεται μεν από το Σύνταγμα, αλλά ως μία διαδικασία απολύτως εξαιρετική. Χάρη στον εξαιρετικό τούτο χαρακτήρα, μέχρι σήμερα το Συμβούλιο της Επικρατείας απέχει από τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, χωρίς να έχει χαρακτηρίσει κάποια ΠΝΠ ως κυβερνητική πράξη και χωρίς να την έχει υποβάλει στον έλεγχο που είχε υπαγάγει παλαιότερα αναγκαστικούς νόμους. Τί θα συνέβαινε, όμως, εάν μία ΠΝΠ που δεν κυρωνόταν τελικώς, είχε εν τω μεταξύ προκαλέσει ιδιαίτερα μεγάλης έκτασης και ανεπανόρθωτα τετελεσμένα –και μάλιστα εν μέσω αναστολής λειτουργίας δικαστηρίων; Ούτε λίγο ούτε

²⁶ Βλ. Ι. Σαρμάς, ό.π., σελ. 183.

²⁷ Βλ. Ι. Σαρμάς, ό.π., σελ. 301.

πολύ, σε μία τέτοια περίπτωση θα αντιμετωπίζαμε ένα αξιοσημείωτο κενό του κράτους δικαίου. Τον κίνδυνο αυτό μάς υπενθύμισαν οι άνω εκτιθέμενες ΠΝΠ για τα μέτρα ανάσχεσης του SARS-COV-2. Διότι, ενώ η μέγιστη συνταγματική προθεσμία ισχύος τους είναι 3 μήνες, οι εν λόγω ΠΝΠ, αλληλοτροποποιούμενες επί ένα μήνα, εξουσιοδοτούν διάφορα διοικητικά όργανα προς έκδοση έκτακτων διοικητικών πράξεων για διάστημα 4 έως 6 μηνών²⁸.

23. Τα πράγματα μοιάζουν επίφοβα ιδίως αν αναλογιστεί κανείς τη σημασία των τετελεσμένων και το «προηγούμενο» που παράγει η επιχειρούμενη έκτακτη νομοθέτηση. Πιο συγκεκριμένα, δυνάμει των πιο πάνω ΠΝΠ για τον κορωνοϊό, πραγματοποιούνται έκτακτες προσλήψεις χωρίς καν την έγκριση του ΑΣΕΠ, διενεργούνται εκτεταμένες δημόσιες προμήθειες χωρίς καν τη δυνατότητα διαμαρτυρίας ενώπιον της αρμόδιας ανεξάρτητης αρχής (ΑΕΠΠ), παρατείνονται πέραν του επιτρεπόμενου χρόνου συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο (χωρίς να εγγυάται κανείς ότι τα δικαστήρια αργότερα δεν θα εφαρμόσουν υπέρ των συμβασιούχων το ΠΔ 164/2004 που οι ΠΝΠ κηρύσσουν μη εφαρμοστέο), εντάσσονται εθελοντές ιατροί στο Εθνικό Σύστημα Υγείας και προβλέπεται κατ' οίκον παρακολούθηση ασθενών κορωνοϊού (χωρίς να προβλέπεται οτιδήποτε για την αστική ευθύνη του Δημοσίου από τυχόν ζημιογόνες ενέργειες ή παραλείψεις τους), ανατρέπονται δομικά ο ετήσιος τακτικός προϋπολογισμός και οι προϋπολογισμοί των ΟΤΑ (χωρίς να έχει καν ζητηθεί η γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου), μεταφέρεται σημαντικό μέρος της

²⁸ Άρα, υπάρχει ο κίνδυνος, ακόμη και αν δεν κυρωθούν νομοθετικά οι ΠΝΠ να αναπτύξουν πλήρη νομοθετική ισχύ, εφόσον ούτως ή άλλως θα ίσχυαν για διάστημα 4 μηνών (δηλ. 3 μηνών έως τη μη κύρωσή τους από την Βουλή και 1 επιπλέον μήνα από την έκδοση της πρώτης μέχρι την έκδοση της τελευταίας ΠΝΠ που –θα μπορούσε να– την έχει τροποποιήσει/αντικαταστήσει. Με άλλα λόγια, μέσω της τροποποίησης ρυθμίσεων ΠΝΠ με επόμενη ΠΝΠ είναι δυνατή η καταχρηστική παρέκταση της προθεσμίας ισχύος της χωρίς κύρωση από την Βουλή.

διοικητικής διαδικασίας στο διαδίκτυο (χωρίς να προβλέπεται η τύχη τυχόν εκδοθησόμενων από το διαδίκτυο πράξεων σε περίπτωση που δεν κυρωθεί τελικώς η οικεία ΠΝΠ), παραλείπεται η λήψη μέτρων για τηλεδιασκέψεις της Ολομέλειας του Κοινοβουλίου (με αποτέλεσμα -υπό τις ισχύουσες απαγορεύσεις συναθροίσεων- να εμποδίζεται η λειτουργία της Βουλής), θεσπίζεται ειδική διαδικασία αντιρρήσεων αποκλειστικά για τις διοικητικές κυρώσεις για παράβαση διατάξεων των ΠΝΠ και αναστέλλεται η λειτουργία των δικαστηρίων.

24. Και αν ακόμη κανείς προσπεράσει το γεγονός ότι η δημιουργία τέτοιων συνταγματικών τετελεσμένων με χρήση μέσων έκτακτης νομοθέτησης είναι ζήτημα που η σύγχρονη συνταγματική νομολογία ανάγει στο πεδίο της πολιτικής ευθύνης, και πάλι δεν μπορεί να παραμερίσει την ολοκληρωτική εξουσία που αναλαμβάνει η πολιτική ηγεσία για να ενισχύσει κατά βούληση, και άρα –πιθανώς– να στρεβλώσει ανεπανόρθωτα τη λειτουργία της αγοράς σε μία σειρά από κρίσιμους τομείς: ιατρικός και νοσηλευτικός εξοπλισμός, φάρμακα, ηλεκτρονικά συστήματα και υπολογιστές για εξ αποστάσεως εργασία και διδασκαλία, υπηρεσίες φύλαξης και καθαριότητας. Με άλλα λόγια, θα πρέπει να εξηγηθεί γιατί τέτοιας φύσεως ρυθμίσεις δεν περιελήφθησαν σε ειδικό νομοσχέδιο ώστε να συζητηθούν και να ψηφισθούν από το Κοινοβούλιο, όπως συνέβη με τον νόμο-πλαίσιο 4675/2020. Και τούτο διότι, εκτός της στέρησης των ενδιαφερόμενων από κάθε μέσο έννομης προστασίας σε εθνικό επίπεδο, επιπλέον τα ως άνω μέτρα δεν μπορούν να ελεγχθούν σαν κρατικές ενισχύσεις ούτε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εφόσον αφενός δεν επηρεάζουν το διασυνοριακό εμπόριο και αφετέρου οφείλονται σε έκτακτα γεγονότα ή σχετίζονται με την άρση σοβαρής διαταραχής της εθνικής οικονομίας²⁹.

²⁹ Βλ. Αστ. Πλιάκος, ό.π., σελ. 762 υπό β) «εξαιρέσεις»

25. Τούτων δοθέντων, οργανωτική επιλογή της ελληνικής Κυβέρνησης στον έκτακτο υγειονομικό κίνδυνο ήταν η απονομή στην πολιτική ηγεσία μίας εκτελεστικής εξουσίας απαλλαγμένης από κάθε θεσμικό αντίλογο και αντίβαρο, ευθυνόμενης πολιτικά –σε αυτό το σημείο- μόνο για τη διαχείριση του υγειονομικού κινδύνου σε περιστάσεις, ωστόσο, πολύ ευρύτερης, συστημικής έκτακτης ανάγκης. Παρά ταύτα, η επιλογή αυτή δεν απαγορεύεται ρητά από καμία συνταγματική διάταξη.

Γ.

**Η de facto δημόσια υπηρεσία
και ο έκτακτος κρατικός έλεγχος των ιδιωτών παρόχων της**

26. Σύμφωνα με το άρθρο 106 του Συντάγματος,

«1. [γ]ια την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας. [...]

2. Η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται [...] προς βλάβη της εθνικής οικονομίας.

3. [...] μπορεί να ρυθμίζονται με νόμο τα σχετικά με την εξαγορά επιχειρήσεων ή την αναγκαστική συμμετοχή σ' αυτές του κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων εφόσον οι επιχειρήσεις αυτές έχουν [...] ως κύριο σκοπό την παροχή υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο. [...]».

Επιπρόσθετα, κατά την παρ. 3 του άρθρου 18 του Συντάγματος,

«3. Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με τις επιτάξεις [...] για την θεραπεία άμεσης κοινωνικής ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή υγεία.»

27. Ξεκινώντας αντίστροφα, από τη διάταξη του άρθρου 18 παρ. 3 Σ, κατά την παλαιά νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως άμεση κοινωνική ανάγκη νοείται και

«η απειλή σοβαράς διαταράξεως της οικονομικής και κοινωνικής ζωής της χώρας, ήτις δύναται να συνίσταται και εις την διατάραξιν της συνεχούς και ομαλής λειτουργίας των υπό ουσιαστικήν έννοιαν δημοσίων υπηρεσιών, αίτινες εμφανίζουν ηυξημένον κοινωνικόν ενδιαφέρον και είναι απολύτως ουσιώδους σημασίας δια την ζωήν της ολότητας και απαραίτητοι δια την θεραπείαν των αναγκών του κοινού»³⁰.

Συναφής είναι και η σχετικά πρόσφατη απόφαση ΣτΕ 1906/2014 Ολ για το θέμα της ιδιωτικοποίησης της ΕΥΔΑΠ, επί της οποίας έγινε δεκτό ότι

«22. [...] η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφελείας δεν συνιστά δραστηριότητα αναπόσπαστη από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας. [...] Η δε κατ' ουσίαν μετατροπή της δημόσιας επιχειρήσεως σε ιδιωτική, που λειτουργεί με γνώμονα το κέρδος, καθιστά αβέβαιη τη συνέχεια της εκ μέρους της παροχής προσιτών υπηρεσιών κοινής ωφελείας, και δη υψηλής ποιότητας, η οποία δεν εξασφαλίζεται πλήρως με την κρατική εποπτεία. [...] Συνίστανται δε οι υπηρεσίες αυτές στην ύδρευση και στην αποχέτευση που είναι αναγκαίες για την υγιεινή διαβίωση και, ιδίως, στην παροχή του πόσιμου ύδατος, φυσικού αγαθού απαραίτητου για την επιβίωση [...] Αβεβαιότητα ως προς την συνέχεια της παροχής προσιτών υπηρεσιών κοινής ωφελείας με αυτόν τον βαθμό αναγκαιότητας δεν συγχωρείται από το άρθρο 5 του Συντάγματος, ειδικότερα δε από την διάταξη της παραγράφου 5 [...] καθώς και από το άρθρο 21 παρ. 3 που ορίζει ότι το Κράτος μεριμνά για την υγεία των πολιτών».

28. Από το συνδυασμό των ανωτέρω σκεπτικών, οδηγείται κανείς στο συμπέρασμα ότι υπό το τρέχον κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο, εκείνο που παλαιότερα χαρακτηριζόταν ως *δημόσια υπηρεσία υπό την ουσιαστική έννοια* σήμερα μπορεί να ανατίθεται σε οποιαδήποτε ιδιωτική επιχείρηση που παρέχει υπηρεσίες κοινής ωφελείας, απαραίτητες για την επιβίωση. Εάν τούτο συμβεί, το Κράτος οφείλει να εξασφαλίζει τη συνέχεια της παροχής, μη αρκούμενο στην απλή εποπτεία των παρόχων της υπηρεσίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της ως άνω περίπτωσης αποτελεί ο ν. 5076/1931, με τον οποίο υπήχθη για πρώτη φορά η τραπεζική πίστη υπό κρατικό έλεγχο (και όχι απλή εποπτεία) ενόψει της ιδιαίτερης σημασίας της πιστωτικής λειτουργίας για την

³⁰ Βλ. ΣτΕ 958/1978 Ολ.

εθνική οικονομία³¹. Τί συμβαίνει όμως στην περίπτωση της *de facto* -υπό τις σημερινές συνθήκες- ανάληψης από ιδιωτικές επιχειρήσεις (των οποίων ο κύκλος εργασιών αυξάνεται)³² υπηρεσιών προμήθειας και διανομής αγαθών πρώτης ανάγκης;

29. Στην τελευταία περίπτωση της *de facto* ανάληψης –εν μέσω πανδημίας- υπηρεσιών κοινής ωφελείας σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, εφόσον τούτο δεν έγινε (α.) μονομερώς με νομοθετική ρύθμιση, ούτε (β.) συμβατικά με παραχώρηση, και εφόσον -λόγω των συνθηκών στην ανταγωνιστική αγορά της εστίασης- (γ.) ζήτημα οικονομικής βλάβης δεν τίθεται (ώστε επιβληθεί προσωρινή επίταξη ακινήτων, κινητών και υπηρεσιών έναντι εύλογης αποζημίωσης), ο απαιτούμενος από το Σύνταγμα προσωρινός κρατικός έλεγχος, μπορεί να εξασφαλισθεί αναλογικότερα μέσω ενός μηχανισμού αυτόματων επιστροφών (π.χ. τύπου *clawback*) για τμήμα της αύξησης του κύκλου εργασιών που οφείλεται στα κρατικά μέτρα περιορισμού της υπόλοιπης αγοράς. Πράγματι, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, το προτεινόμενο μέτρο αποβλέπει

«στον εξορθολογισμό της φαρμακευτικής δαπάνης των ΦΚΑ και συμβάλλει στην βελτίωση των οικονομικών τους, εντεύθεν δε, τόσο στην προστασία των ασφαλισμένων και, επομένως, και της δημόσιας υγείας, όσο και στη διατήρηση του αντίστοιχου –σημαντικού- κύκλου εργασιών των δραστηριοποιούμενων στον χώρο αυτό επιχειρήσεων»³³.

³¹ Βλ. σχετ. ΣτΕ 1712/2019, σκ. 17

³² Βλ. Δ. Μανιφάβα, «Τζίρο 500 εκατ. έκαναν σε 20 ημέρες τα σούπερ μάρκετ», www.kathimerini.gr, 29-3-2020 & Ρ. Νικηφόρου, «Τι αλλάζει στα σούπερ μάρκετ λόγω κορωνοϊού», www.insider.gr, 12-3-2020

³³ Βλ. ΣτΕ 867/2019, σκ. 9.

30. Άλλωστε, η επιβολή του μέτρου της αυτόματης επιστροφής στις επιχειρήσεις προμήθειας ειδών πρώτης ανάγκης, εκτός του ότι αποκαθιστά τον απαιτούμενο από το Σύνταγμα δεσμό του Κράτους με τον πάροχο δημόσιας υπηρεσίας υπό ουσιαστική έννοια, επιπλέον εξηγείται από τις πιο πάνω εκτιθέμενες διατάξεις του άρθρου 106 Σ και ανταποκρίνεται στην ανάγκη χρηματοδότησης της ανάκαμψης της ανταγωνιστικής αγοράς της εστίασης μετά την άρση των περιορισμών. Περαιτέρω δε, επιβάλλεται αφενός από την ανάγκη ανάταξης των δημόσιων οικονομικών μετά το «κραχ» που ακολούθησε τα μέτρα περιορισμού της πανδημίας, και αφετέρου από την ανάγκη καλλιέργειας στις διεθνείς αγορές κλίματος αξιοπιστίας για την πορεία της ελληνικής οικονομίας, ώστε να μην χρειαστεί εκ νέου καταφυγή στις γνωστές ζημιογόνες καταστάσεις επαναδιαπραγμάτευσης τίτλων του Δημοσίου³⁴.

V.

Η ανάγκη θέσπισης κανόνων για τη δικαιοκρατικότερη διαχείριση του εξαιρετικά επείγοντος

31. Στα πρώτα 20 χρόνια του 21^{ου} αιώνα, η ανθρωπότητα έχει ήδη κληθεί να αντιμετωπίσει πολλές και διαφορετικές καταστάσεις ανάγκης: από τη διεθνή τρομοκρατία και τους πολέμους της Μέσης Ανατολής, μέχρι τη χρηματοπιστωτική κρίση και τα πρωτοφανή μεταναστευτικά κύματα, και από τις φονικές φυσικές καταστροφές λόγω κλιματικής αλλαγής, μέχρι την πανδημία του SARS-COV-2. Όλες οι καταστάσεις αυτές, οι οποίες με τον ένα ή

³⁴ Για το δικαίωμα του Δημοσίου να επικαλείται τη ρήτρα “*rebus sic standibus*” βλ. ΣτΕ 1047/2019, σκ. 12

τον άλλο τρόπο εξελίχθηκαν σε συστημικές απειλές, πάντοτε έφταναν και στη χώρα μας υποχρεώνοντας τις ελληνικές Κυβερνήσεις σε έκτακτους χειρισμούς κατ' επίκληση της εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης. Έτσι, στον «αιώνα των παγκόσμιων προκλήσεων», το τακτικό δίκαιο μοιάζει περισσότερο με εξαίρεση που πρέπει πάντοτε να ακολουθεί τα τετελεσμένα ή να συμμορφώνεται στα «προηγούμενα» που γεννά η έκτακτη νομοθέτηση. Παρά ταύτα, οι συνταγματικές αναθεωρήσεις του 2008 και του 2019, όχι μόνο δεν απαίτησαν πολιτικές και διαδικασίες εντοπισμού και πρόληψης των μελλοντικών παγκόσμιων αναγκών, αλλά ούτε καν προσέθεσαν κάποια εγγύηση για τη δικαιότερη διαχείριση της κατάστασης ανάγκης. Ο προβληματισμός επ' αυτού του θεσμικού ζητήματος ήταν και ο λόγος εκπόνησης της ανά χειράς μελέτης.

32. Περαιτέρω, από την έρευνα για τη διαχείριση της υγειονομικής ανάγκης του SARS-COV-2, προέκυψαν ορισμένα χρήσιμα συμπεράσματα για την ερμηνεία και εφαρμογή του ισχύοντος Συντάγματος:

- ❖ **Ως προς το άρθρο 21 παρ. 3 Σ**, αναδείχθηκε ότι τούτο μάλλον κατοχυρώνει ένα *έννομο αγαθό*, παρά ένα κοινωνικό δικαίωμα. Έτσι εξηγείται το γεγονός ότι σε περίπτωση πανδημίας, ακόμη και σε μία φιλελεύθερη δημοκρατία η υποχρέωση για «αυτοαπομόνωση» χάριν προστασίας της δημόσιας υγείας (21 παρ. 3 Σ) προέχει της ατομικής ψυχικής υγείας (5 παρ. 5 Σ). Επιπλέον δε, το έννομο αγαθό της δημόσιας υγείας μετουσιώνεται και εξειδικεύεται σε επιμέρους δικαιώματα ανάλογα με τις περιστάσεις. Έτσι, για παράδειγμα, κατ' επίκληση της ανάγκης προστασίας της δημόσιας υγείας μπορεί να παραχωρείται προσωρινά στέγη σε αστέγους ή σε μειονοτικές ομάδες που διαβιούν

υπό συνθήκες υγειονομικά απαράδεκτες. Ή, για τις ανάγκες της θέσης σε «αυτοαπομόνωση», κατ' επίκληση της δημόσιας υγείας μπορεί να χορηγούνται έκτακτα επιδόματα προς εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης.

- ❖ **Ως προς το άρθρο 44 παρ. 1 Σ**, αναδείχθηκε ότι υπό το ισχύον πλαίσιο, με μόνη συνέπεια την ανάληψη πολιτικής ευθύνης για το μείζον (π.χ. αποτελεσματική αντιμετώπιση πανδημίας), η κάθε Κυβέρνηση είναι ελεύθερη –ελλείψει θεσμικών αντιβάρων- να νομοθετεί εκτάκτως για θέματα που μπορεί να επιδράσουν με τρόπο μόνιμο στην πολιτεία, την κοινωνία και την αγορά (π.χ. δομική ανατροπή κρατικού προϋπολογισμού, μονιμοποίηση συμβασιούχων μετά από σχετικές δικαστικές αποφάσεις, ψηφιοποίηση διοικητικών διαδικασιών, δημιουργία προηγούμενου ως προς την άτυπη αναστολή λειτουργίας του Κοινοβουλίου και των δικαστηρίων σε περίπτωση επιδημιών, τηλεργασία, εδραίωση δεσπόζουσας θέσης επιχειρήσεων μέσω μαζικών δημόσιων προμηθειών). Το πλαίσιο αυτό αξιολογείται ως κατώτερο των απαιτήσεων της εποχής, η οποία θα επέβαλε πριν την έκδοση πράξης νομοθετικού περιεχομένου με αντικείμενο την επιβολή τόσο έντονων περιορισμών στα ατομικά δικαιώματα, αφενός να διατυπώνεται η γνώμη των αρχηγών των κοινοβουλευτικών κομμάτων (οι οποίοι με τον τρόπο αυτό θα αναλάμβαναν την πολιτική ευθύνη που τους αναλογεί) και αφετέρου να γνωμοδοτεί αυθημερόν επί της κατ' αρχήν συνταγματικότητας των μέτρων το Συμβούλιο της Επικρατείας (κατά τρόπο ανάλογο με την επεξεργασία προεδρικών διαταγμάτων).
- ❖ **Ως προς το άρθρο 106 παρ. 1 έως 3 Σ**, αναδείχθηκε η ποικιλία των σύγχρονων μεθόδων εξασφάλισης της συνέχειας παροχής και του κρατικού ελέγχου επί της δημόσιας υπηρεσίας, με τρόπο ανάλογο προς

την κοινωνική ανάγκη και σεβασμό στην επιχειρηματικότητα. Έτσι, με αφετηρία την δυνατότητα του Κράτους να στηρίζεται σήμερα -εν μέσω πανδημίας- αφενός στην τροφοδοσία των πολιτών με είδη πρώτης ανάγκης από σύγχρονες καθετοποιημένες υπεραγορές τροφίμων και αφετέρου στη νοσηλεία των ασθενών σε άρτια εξοπλισμένες εγκαταστάσεις ιδιωτικών μονάδων υγείας, γίνεται αντιληπτή η πρόσθετη –σε συνθήκες ανάγκης- κοινωνική αξία της προσέλκυσης και λειτουργίας στην χώρα μεγάλων και εξελιγμένων επιχειρήσεων.

33. Στην κοινή απορία όλων των ανθρώπων του πλανήτη *πώς θα είναι ο κόσμος μετά την πανδημία*, η απάντηση που δίνει μερίδα διεθνών αναλυτών είναι η εξής: *“How [America] changes as a result of coronavirus will be determined by how [America] responds”*³⁵. Το ίδιο ισχύει για την Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση: το πόσο θα αλλάξουμε λόγω της πανδημίας εξαρτάται από την αντίδρασή μας σ’ αυτήν. Στην εποχή των κρίσεων, βασικό όπλο των οικονομιών είναι η αξιοπιστία του κράτους και των κοινωνιών, αξιοπιστία που κερδίζεται με έγκαιρο σχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών, με ενημέρωση και –κατά το δυνατόν- συμμετοχή των πολιτών. Εάν υπήρχε έτοιμο σχέδιο διαχείρισης πανδημίας (όπως π.χ. υπάρχουν σχέδια διαχείρισης φυσικών καταστροφών), η κοινωνία, ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας θα ήταν εξοικειωμένοι και καλύτερα προετοιμασμένοι από κάθε άποψη (π.χ. τηλεργασία, έγκαιρη εφαρμογή μέσων αυτοαπομόνωσης, εντοπισμένες προμήθειες υπεραγορών και σχετική ασφάλιση επιχειρήσεων έναντι «lock down»). Επομένως, δεν θα ήταν και τόσο έντονο το στοιχείο του εκτάκτου, εξαιτίας του οποίου **(α.)** επιβλήθηκαν τόσο έντονες απαγορεύσεις, **(β.)** προκλήθηκε τέτοια οικονομική

³⁵ Βλ. N. Bryant in *“Coronavirus: What this crisis reveals about US – and its president”*, www.bbc.com, 24 March 2020.

αβεβαιότητα και (γ.) προκρίθηκε η λύση της επείγουσας νομοθέτησης προς αντιμετώπιση του κορωνοϊού.

Αθήνα, 30 Μαρτίου 2020