

Η διοικητική απόφαση της ελληνικής πολιτείας για κλείσιμο-αναστολή της λειτουργίας επιχειρήσεων ως μέτρο κατά της πανδημίας του κορωνοϊού υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας

Μιχαήλ. Χ. Οικονόμου, Δικηγόρος, Δ.Ν., Μέλος ΑΕΠΠ, Μέλος της Συντακτικής Επιτροπής του Επιστημονικού Περιοδικού ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ

1. Παρουσίαση του Πλαισίου.

Με την ΥΑΔ1α/ΓΠ.οικ.19024 «Προσωρινή απαγόρευση λειτουργίας ιδιωτικών επιχειρήσεων από 18.3 έως 31.3.2020 για περιορισμό διασποράς κορωνοϊού (ΦΕΚ Β 915/17.3.2020)», η οποία εξεδόθη κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου πρώτου της από 25.2.2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου με τον τίτλο «Κατεπείγοντα μέτρα αποφυγής και περιορισμού της διάδοσης κορωνοϊού» (Α 42) και ιδίως της περίπτωσης Ζ της παρ. 2 και της περίπτωσης ε της παρ. 4 αυτού και της παρ. 3 του άρθρου ένατου της από 14.3.2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Κατεπείγοντα μέτρα αντιμετώπισης της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19» (Α 64), επιβλήθηκε το μέτρο της προσωρινής απαγόρευσης λειτουργίας ιδιωτικών επιχειρήσεων, στο σύνολο της Επικράτειας, για το χρονικό διάστημα από 18.3.2020 έως και 31.3.2020, προς περιορισμό της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19. Ειδικότερα, επιβλήθηκε προσωρινή απαγόρευση λειτουργίας στο σύνολο της Επικράτειας, για προληπτικούς λόγους δημόσιας υγείας, για το χρονικό διάστημα από 18.3.2020 έως και 31.3.2020, κατά τα αναφερόμενα στην από 16.3.2020 εισήγηση της Εθνικής Επιτροπής Προστασίας Δημόσιας Υγείας έναντι του κορωνοϊού COVID-19 και προς περιορισμό του κινδύνου της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19, των ιδιωτικών επιχειρήσεων σε ό,τι αφορά τις ακόλουθες δραστηριότητες: «1. Άλλο λιανικό εμπόριο σε μη εξειδικευμένα καταστήματα, εκτός από είδη ψιλικών 47.19.10.01 και περιπτέρων 47.19.10.02, καθώς και υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ' οίκον (e-shop κτλ.) (ΚΑΔ 4719). 2. Λιανικό εμπόριο ηλεκτρονικών υπολογιστών, περιφερειακών μονάδων υπολογιστών και λογισμικού σε εξειδικευμένα καταστήματα, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ' οίκον (e-shop κτλ.) (ΚΑΔ 4741). 3. Λιανικό εμπόριο τηλεπικοινωνιακού εξοπλισμού σε εξειδικευμένα καταστήματα, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ' οίκον (e-shop κτλ.), καθώς και τις υπηρεσίες πληρωμής λογαριασμών, ανανέωσης υπολοίπου, επισκευής και αντικατάστασης κινητών συσκευών (ΚΑΔ 4742). 4. Λιανικό εμπόριο εξοπλισμού ήχου και εικόνας σε εξειδικευμένα καταστήματα, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ' οίκον (e-shop κτλ.) (ΚΑΔ 4743). 5. Λιανικό εμπόριο κλωστοϋφαντουργικών προϊόντων σε εξειδικευμένα καταστήματα, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ' οίκον (e-shop κτλ.) (ΚΑΔ 4751). 6. Λιανικό εμπόριο σιδηρικών, χρωμάτων και τζαμιών σε εξειδικευμένα καταστήματα, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ' οίκον (e-shop κτλ.) (ΚΑΔ 4752). 7. Λιανικό εμπόριο χαλιών, κιλιμιών και επενδύσεων δαπέδου και τοίχου σε

εξειδικευμένα καταστήματα, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (e-shop κτλ.) (ΚΑΔ 4753). 8. Λιανικό εμπόριο ηλεκτρικών οικιακών συσκευών σε εξειδικευμένα καταστήματα, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (e-shop κτλ.) (ΚΑΔ 4754). 9. Λιανικό εμπόριο επίπλων, φωτιστικών και άλλων ειδών οικιακής χρήσης σε εξειδικευμένα καταστήματα, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (e-shop κτλ.) (ΚΑΔ 4759). 10. Λιανικό εμπόριο βιβλίων σε εξειδικευμένα καταστήματα, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (e-shop κτλ.) (ΚΑΔ 4761). 11. Λιανικό εμπόριο εφημερίδων και γραφικής ύλης σε εξειδικευμένα καταστήματα, εκτός από λιανικό εμπόριο εφημερίδων 47.62.62 και υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (e-shop κτλ.) (ΚΑΔ 4762). 12. Λιανικό εμπόριο εγγραφών μουσικής και εικόνας σε εξειδικευμένα καταστήματα, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (e-shop κτλ.) (ΚΑΔ 4763). 13. Λιανικό εμπόριο αθλητικού εξοπλισμού σε εξειδικευμένα καταστήματα, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (e-shop κτλ.) (ΚΑΔ 4764). 14. Λιανικό εμπόριο παιχνιδιών κάθε είδους σε εξειδικευμένα καταστήματα, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (e-shop κτλ.) (ΚΑΔ 4765). 15. Λιανικό εμπόριο ενδυμάτων σε εξειδικευμένα καταστήματα, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (e-shop κτλ.) (ΚΑΔ 4771). 16. Λιανικό εμπόριο υποδημάτων και δερμάτων ειδών σε εξειδικευμένα καταστήματα, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (e-shop κτλ.) (ΚΑΔ 4772). 17. Λιανικό εμπόριο καλλυντικών και ειδών καλλωπισμού σε εξειδικευμένα καταστήματα, εκτός από λιανικό εμπόριο χαρτιού υγιείας, χαρτομάντιλων, μαντιλιών και πετσετών καθαρισμού προσώπου, τραπεζομάντιλων και πετσετών φαγητού, από χαρτί 47.75.76.19 και υπηρεσιών ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (e-shop κτλ.) (ΚΑΔ 4775). 18. Λιανικό εμπόριο ρολογιών και κοσμημάτων σε εξειδικευμένα καταστήματα, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (e-shop κτλ.) (ΚΑΔ 4777). 19. Άλλο λιανικό εμπόριο καινούργιων ειδών σε εξειδικευμένα καταστήματα, εκτός από λιανικό εμπόριο υλικών καθαρισμού 47.78.84, λιανικό εμπόριο καύσιμου πετρελαίου οικιακής χρήσης, υγραέριου, άνθρακα και ξυλείας 47.78.85, λιανικό εμπόριο ακατέργαστων αγροτικών προϊόντων π.δ.κ.α. 47.78.87, λιανικό εμπόριο μηχανημάτων και εξοπλισμού π.δ.κ.α. 47.78.88 και υπηρεσιών ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (e-shop κτλ.) (ΚΑΔ 4778). 20. Λιανικό εμπόριο μεταχειρισμένων ειδών σε καταστήματα (ΚΑΔ 4779). 21. Λιανικό εμπόριο κλωστοϋφαντουργικών προϊόντων, ενδυμάτων και υποδημάτων, σε υπαίθριους πάγκους και αγορές (ΚΑΔ 4782). 22. Λιανικό εμπόριο άλλων ειδών σε υπαίθριους πάγκους και αγορές, πλην χαρτικών, ειδών καθαριότητας και προσωπικής φροντίδας (ΚΑΔ 4789). 23. Καταλύματα διακοπών και άλλα καταλύματα σύντομης διαμονής εποχικής λειτουργίας (ΚΑΔ 5520). 24. Χώροι κατασκήνωσης, εγκαταστάσεις για οχήματα αναψυχής και ρυμουλκούμενα οχήματα (ΚΑΔ 5530). 25. Δραστηριότητες υπηρεσιών εστιατορίων και κινητών μονάδων εστίασης, με εξαίρεση τις δραστηριότητες που αφορούν διανομή προϊόντων (delivery, room service κτλ.) και παροχή προϊόντων σε πακέτο από το κατάστημα (take away) στις οποίες δεν επιτρέπεται η χρήση τραπεζοκαθισμάτων και το σερβίρισμα σε αυτά (ΚΑΔ 5610). 26. Δραστηριότητες υπηρεσιών τροφοδοσίας για εκδηλώσεις (catering) (ΚΑΔ 5621). 27. Δραστηριότητες παροχής ποτών (χορευτικά κέντρα, αναψυκτήρια, καφέ μπαρ, καφεενεία, καφετέριες,

κέντρα διασκέδασης κτλ.), με εξαίρεση τις δραστηριότητες που αφορούν διανομή προϊόντων (*delivery, room service* κτλ.) και παροχή προϊόντων σε πακέτο από το κατάστημα (*take away*) στις οποίες δεν επιτρέπεται η χρήση τραπεζοκαθισμάτων και το σερβίρισμα σε αυτά (ΚΑΔ 5630). 28. Δραστηριότητες προβολής κινηματογραφικών ταινιών (ΚΑΔ 5914). 29. Ενοικίαση και εκμίσθωση ειδών αναψυχής και αθλητικών ειδών, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (*e-shop* κτλ.) (ΚΑΔ 7721). 30. Ενοικίαση βιντεοκασετών και δίσκων, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (*e-shop* κτλ.) (ΚΑΔ 7722). 31. Ενοικίαση και εκμίσθωση άλλων ειδών προσωπικής ή οικιακής χρήσης, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (*e-shop* κτλ.) (ΚΑΔ 7729). 32. Οργάνωση συνεδρίων και εμπορικών εκθέσεων (ΚΑΔ 8230). 33. Δραστηριότητες σχολών ερασιτεχνών οδηγών, εξαιρείται η εξ αποστάσεως εκπαίδευση (ΚΑΔ 8553). 34. Εκμετάλλευση αιθουσών θεαμάτων και συναφείς δραστηριότητες (ΚΑΔ 9004). 35. Δραστηριότητες βιβλιοθηκών και αρχειοφυλακείων (ΚΑΔ 9101). 36. Δραστηριότητες μουσείων (ΚΑΔ 9102). 37. Λειτουργία ιστορικών χώρων και κτιρίων και παρόμοιων πόλων έλξης επισκεπτών (ΚΑΔ 9103). 38. Δραστηριότητες βοτανικών και ζωολογικών κήπων και φυσικών βιοτόπων (ΚΑΔ 9104). 39. Τυχερά παιχνίδια και στοιχήματα (συμπεριλαμβανομένων καζίνο, χαρτοπαιχτικών λεσχών κτλ.), εξαιρουμένων των υπηρεσιών τυχερών παιχνιδιών σε απευθείας (*on line*) σύνδεση (ΚΑΔ: 92.00.14) και υπηρεσιών στοιχημάτων σε απευθείας (*on line*) σύνδεση (ΚΑΔ: 92.00.21) (ΚΑΔ 9200). 40. Εκμετάλλευση αθλητικών εγκαταστάσεων (ΚΑΔ 9311). 41. Δραστηριότητες αθλητικών ομίλων πλην αθλητών και ομάδων που είναι σε προετοιμασία ολυμπιακών αγώνων 2020 (ΚΑΔ 9312). 42. Εγκαταστάσεις γυμναστικής (ΚΑΔ 9313). 43. Άλλες αθλητικές δραστηριότητες πλην αθλητών και ομάδων που είναι σε προετοιμασία ολυμπιακών αγώνων 2020 (ΚΑΔ 9319). 44. Δραστηριότητες πάρκων αναψυχής και άλλων θεματικών πάρκων (ΚΑΔ 9321). 45. Άλλες δραστηριότητες διασκέδασης και ψυχαγωγίας (ΚΑΔ 9329). 46. Δραστηριότητες κομμωτηρίων, κουρείων και κέντρων αισθητικής (ΚΑΔ 9602). 47. Δραστηριότητες σχετικές με τη φυσική ευεξία (ΚΑΔ 9604). 48. Λιανικό εμπόριο ανθέων, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (*e-shop* κτλ.) (ΚΑΔ 47767701). 49. Λιανικό εμπόριο αποξηραμένων φυτών, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (*e-shop* κτλ.) (ΚΑΔ 47767703). 50. Λιανικό εμπόριο κομμένων ανθέων και μπουμπουκιών τους, συνθέσεων ανθέων, καθώς και ανθοδεσμών, στεφανιών και παρόμοιων ειδών, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (*e-shop* κτλ.) (ΚΑΔ 47767710). 51. Λιανικό εμπόριο μερών φυτών, χορταριών, βρύων και λειχήνων, κατάλληλων για διακοσμητική χρήση, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (*e-shop* κτλ.) (ΚΑΔ 47767711). 52. Λιανικό εμπόριο -μετά από εισαγωγή- ανθέων, με εξαίρεση τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού ή τηλεφωνικού εμπορίου με παράδοση κατ οίκον (*e-shop* κτλ.) (ΚΑΔ 47767712). 53. Υπηρεσίες που παρέχονται από καντίνες αθλητικών εγκαταστάσεων (ΚΑΔ 56292002). 54. Υπηρεσίες που παρέχονται από σχολικές καντίνες (κυλικεία) (ΚΑΔ 56292004). 55. Υπηρεσίες που παρέχονται από φοιτητικά εστιατόρια, με εξαίρεση τις δραστηριότητες που αφορούν διανομή προϊόντων (*delivery*) και παροχή προϊόντων σε πακέτο από το κατάστημα (*take away*) (ΚΑΔ 56292005). 56. Υπηρεσίες πολιτιστικών συλλόγων και σωματείων (ΚΑΔ 94991601). 57. Υπηρεσίες ψυχαγωγικών μη αθλητικών λεσχών (ΚΑΔ 94991602). 58. Υπηρεσίες γραφείων γνωριμίας ή συνοικεσίων (ΚΑΔ 96091906). 59. Υπηρεσίες γυαλίσματος υποδημάτων (ΚΑΔ 96091908). 60. Υπηρεσίες δερματοστιξίας (τατουάζ)

(ΚΑΔ 96091909). 61. Υπηρεσίες ιερόδουλων (ΚΑΔ 96091912). 62. Υπηρεσίες στολισμού εκκλησιών, αιθουσών κ.λπ. (για γάμους, βαπτίσεις, κηδείες και άλλες εκδηλώσεις) (ΚΑΔ 96091916). 63. Υπηρεσίες τρυπήματος δέρματος του σώματος (piercing) (ΚΑΔ 96091917). Με το δεύτερο άρθρο της εν λόγω απόφασης αποφασίστηκε ότι «Κατά το ίδιο ως άνω χρονικό διάστημα ισχύουν επίσης οι ακόλουθοι ειδικότεροι κανόνες: 1. Επιτρέπεται η λειτουργία καταστημάτων οπτικών και καταστημάτων πώλησης ακουστικών βαρηκοΐας μόνο κατόπιν τηλεφωνικής επικοινωνίας σε τηλέφωνο ανάγκης που θα δίδεται από τους καταστηματαρχες. 2. Επιτρέπεται η λειτουργία των εμπορικών καταστημάτων εντός των λιμανιών και των αεροδρομίων της χώρας. 3. Απαγορεύεται η λειτουργία των καταστημάτων λιανικού εμπορίου που λειτουργούν με συμφωνίες συνεργασίας όλων των καταστημάτων λιανικού εμπορίου τύπου «κατάστημα εντός καταστήματος» (shops-in-a-shop), που βρίσκονται σε εκπτώτικα καταστήματα (outlet), εμπορικά κέντρα ή εκπτώτικα χωριά, εξαιρουμένων των σούπερ μάρκετ και των φαρμακείων, υπό την προϋπόθεση ότι διαθέτουν ανεξάρτητη είσοδο για τους καταναλωτές». Με το τρίτο άρθρο αποφασίστηκε ότι «Στις ιδιωτικές επιχειρήσεις, η λειτουργία των οποίων δεν απαγορεύεται δια της παρούσας, οι διοικήσεις τους οφείλουν να διασφαλίζουν την τήρηση, κατά την προσέλευση των καταναλωτών, της αναλογίας του ενός ατόμου ανά 10 τ.μ. και την ελάχιστη απόσταση των δύο (2) μέτρων μεταξύ τους» ενώ με το τέταρτο άρθρο αποφασίστηκε ότι «Ως αρμόδια υπηρεσία για την ενημέρωση του κοινού ως προς την εφαρμογή της παρούσας ορίζεται η Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων, μέσω του τετραψήφιου τηλεφωνικού αριθμού 1520 και άλλων ηλεκτρονικών μέσων».

Κατόπιν διαφόρων ερωτημάτων από πολίτες και επιχειρήσεις, ως προς την εφαρμογή της ως άνω απόφασης, εξεδόθη στη συνέχεια η υπ' αριθμ. 5/2020-18.03.2020 εγκύκλιος της Γ. Γραμματείας Εμπορίου, με θέμα «Διευκρινήσεις για την επιβολή του μέτρου της προσωρινής απαγόρευσης λειτουργίας ιδιωτικών επιχειρήσεων, στο σύνολο της Επικράτειας, για το χρονικό διάστημα από 18.3.2020 έως και 31.3.2020, προς περιορισμό της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19, όπως δημοσιεύτηκε με το ΦΕΚ Β 915-17-03-2020», δια της οποίας εδόθησαν κάποια παραδείγματα που επεξηγούν την ως άνω απόφαση και αποσαφηνίστηκαν κάποιες λεπτομέρειες εφαρμογής του μέτρου.

Στη συνέχεια με την Δ1α/ΓΠ.οικ. 21268 απόφαση με τίτλο «Επιβολή του μέτρου της προσωρινής απαγόρευσης λειτουργίας ιδιωτικών επιχειρήσεων και άλλων χώρων συνάθροισης κοινού, στο σύνολο της Επικράτειας, για το χρονικό διάστημα από 28.3.2020 έως και 11.4.2020, προς περιορισμό της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19» (ΦΕΚ Β 1081/28.03.2020), αποφασίστηκε η παράταση του ως άνω μέτρου ήτοι η προσωρινή απαγόρευση λειτουργίας στο σύνολο της Επικράτειας, για προληπτικούς λόγους δημόσιας υγείας, για το χρονικό διάστημα από 28.3.2020 έως και 11.4.2020, κατά τα αναφερόμενα στην από 26.3.2020 εισήγηση της Εθνικής Επιτροπής Προστασίας Δημόσιας Υγείας έναντι του κορωνοϊού COVID-19 και προς περιορισμό του κινδύνου της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19, των ιδιωτικών επιχειρήσεων με τις ως άνω δραστηριότητες ενώ προστέθηκαν σε σχέση με την πρώτη ΚΥΑ οι δραστηριότητες «64. Υπηρεσίες τεχνικού ελέγχου οχημάτων οδικών μεταφορών (ΚΑΔ 71201400), εξαιρουμένων αποκλειστικά των Ιδιωτικών Κέντρων Τεχνικού Ελέγχου Οχημάτων (ΙΚΤΕΟ) που διαθέτουν εγκεκριμένη – αδειοδοτημένη αυτόματη γραμμή τεχνικού ελέγχου βαρέων οχημάτων για τον τεχνικό έλεγχο φορτηγών και λεωφορείων αυτοκίνητων οχημάτων που εκτελούν διεθνείς μεταφορές, των οποίων ο τεχνικός έλεγχος εξακολουθεί να διενεργείται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις.

65. Υπηρεσίες που παρέχονται από παιδότοπους (ΚΑΔ 93291905). 66. Υπηρεσίες που παρέχονται από Κέντρα Ανοιχτής Προστασίας Ηλικιωμένων (ΚΑΠΗ) [ΚΑΔ 8810]». Τέλος με το άρθρο 2 της ΚΥΑ αποφασίστηκε «1. Η προσωρινή απαγόρευση λειτουργίας στο σύνολο της Επικράτειας, για προληπτικούς λόγους δημόσιας υγείας, για το χρονικό διάστημα από 28.3.2020 έως και 11.4.2020, κατά τα αναφερόμενα στην από 26.3.2020 εισήγηση της Εθνικής Επιτροπής Προστασίας Δημόσιας Υγείας έναντι του κορωνοϊού COVID-19 και προς περιορισμό του κινδύνου της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19, όλων των οργανωμένων παραλιών (δημόσιων, δημοτικών και ιδιωτικών), των χιονοδρομικών κέντρων, των αγορών των άρθρων 37 και 38 του ν. 4497/2017 (Α' 171) και των αναβατήρων (τελεφερίκ). 2. Η προσωρινή απαγόρευση λειτουργίας στο σύνολο της Επικράτειας, για προληπτικούς λόγους δημόσιας υγείας, για το χρονικό διάστημα από 28.3.2020 έως και 11.4.2020, ομοίως, όλων των αθλητικών εγκαταστάσεων και εγκαταστάσεων γυμναστικής, καθώς και των αθλητικών ομίλων».

2. Η θεώρηση των ως άνω μέτρων υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας.

Ως είναι προφανές, ευλόγως στην επιστημονική και όχι μόνο, κοινότητα ανέκυψε το ερώτημα του κατά πόσο τα ως άνω μέτρα συνιστούν θεμιτό και αναλογικό περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων που απορρέουν από το άρθρο 5 παρ. 4 του Συντάγματος, όπου ορίζεται ότι «Απαγορεύονται ατομικά διοικητικά μέτρα που περιορίζουν σε οποιονδήποτε Έλληνα την ελεύθερη κίνηση ή εγκατάσταση στη Χώρα, καθώς και την ελεύθερη έξοδο και είσοδο σ' αυτήν. [...]». Συναφώς με την οικεία ερμηνευτική δήλωση ορίζεται, ότι «Στην απαγόρευση της παραγράφου 4 δεν περιλαμβάνεται [...] η λήψη μέτρων που επιβάλλονται για την προστασία της δημόσιας υγείας ή της υγείας ασθενών, όπως νόμος ορίζει». Η αρχή της αναλογικότητας είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη (άρθρο 25 § 1 Σ και ΕΣΔΑ). Η εν λόγω αρχή διέπει την πρόσφατη νομολογία των Δικαστηρίων (εθνικών και ευρωπαϊκών, ακυρωτικών και ουσίας), καθώς και των ανεξάρτητων αρχών, και έχει ιδιαίτερη σημασία στο σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Θέτει τα ακραία όρια ως προς τους νομοθετικούς περιορισμούς των συνταγματικών θεμελιωδών δικαιωμάτων και επιτάσσει ότι μεταξύ του νόμιμου σκοπού που επιδιώκει ένας περιορισμός του δικαιώματος και του συγκεκριμένου περιορισμού πρέπει να υπάρχει εύλογη σχέση¹, δηλαδή ο επιβληθείς περιορισμός να μην επιφέρει μεγαλύτερη δέσμευση του δικαιώματος, από όση επιβάλλεται για την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα περιγραφής της εν λόγω αρχής συνιστά η απόφαση του ΣτΕ υπ' αριθ. 1249/2010, η οποία, παραπέμποντας σε προγενέστερη νομολογία², διαλαμβάνει ότι «οι νομίμως επιβαλλόμενοι περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων πρέπει να πληρούν τα ακόλουθα τρία κριτήρια: να είναι α) κατάλληλοι, ήτοι πρόσφοροι για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου σκοπού, β) αναγκαίοι, ήτοι να συνιστούν μέτρο το οποίο, σε σχέση με άλλα μέτρα που μπορεί να ληφθούν, επάγεται τον ελάχιστο δυνατό περιορισμό για τον ιδιώτη ή το κοινό, και γ) εν στενή εννοία αναλογικοί, να τελούν δηλαδή σε εύλογη σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η αναμενόμενη ωφέλεια να μην υπολείπεται της βλάβης που προκαλούν». Η αρχή της αναλογικότητας

¹ Πρβλ. Γ. Βασιλακάκη, Η αρχή της αναλογικότητας. Ο αναιρετικός έλεγχος της εφαρμογής της από τον Άρειο Πάγο επί χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης, εκδ. Σάκκουλα, Ιούλ.-Αύγ. 2008, τεύχος 50, με παραπομπή σε Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, τ. Α', σ. 176 επ., του ίδιου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 4^η έκδοση, σ. 184, Στ. Μαθθία, ΕλλΔνη 2/2006.

² Βλ. ΣτΕ 202/1974, 1700/1995, 1129/2003.

καταλαμβάνει σαφώς και χώρους οικονομικού δικαίου όπως αυτό του δικαίου του ελεύθερου ανταγωνισμού³. Κρίσιμη συνδρομή στον επιστημονικό διάλογο, προσφέρει η παραδοχή ότι στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου⁴ η αρχή της αναλογικότητας δεν θεσπίζεται ως γενικός περιορισμός των περιορισμών των κατοχυρωμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων. Συγκεκριμένες εκφάνσεις της θεσπίζονται ως ειδικοί περιορισμοί των περιορισμών στα επιμέρους άρθρα που προστατεύουν ανθρώπινα δικαιώματα. Το βασικό μοτίβο αναλογικότητας στα άρθρα 8-11 της ΕΣΔΑ είναι η επιταγή της αναγκαιότητας σε μια δημοκρατική κοινωνία για την προστασία αποκλειστικά απαριθμούμενων δημοσίων συμφερόντων και άλλων (από το περιοριζόμενο) ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁵. Ακολουθώντας το βασικό μοτίβο αναλογικότητας όπως σκιαγραφείται στην θεωρία⁶, τα ειδικότερα διαδοχικά ερωτήματα που θα μας οδηγήσουν με σχετική ασφάλεια στο συμπέρασμα περί συνταγματικότητας ή μη του συγκεκριμένου έκτακτου μέτρου είναι τα ακόλουθα: 1) Υπάρχει ένας συνταγματικά θεμιτός δημόσιος σκοπός (προστασία ενός ανθρωπίνου δικαιώματος, περισσότερων ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή άλλου θεμιτού εννόμου συμφέροντος) που προκαλεί το περιοριστικό σε ένα δικαίωμα μέτρο; 2) Ποιος είναι αυτός; 3) Το περιοριστικό μέτρο είναι πρόσφορο (ικανό, κατάλληλο) για την πραγματοποίηση αυτού του δημοσίου σκοπού; 4) Το περιοριστικό μέτρο είναι αναγκαίο (απαραίτητο) για την πραγματοποίηση αυτού του δημοσίου σκοπού; Ως προς το πρώτο και δεύτερο ερώτημα καθίσταται σαφές ότι η απάντηση στο πρώτο είναι καταφατική και ο συνταγματικά θεμιτός δημόσιος σκοπός ως ήδη προδιελήφθη από την οικεία ερμηνευτική δήλωση του Συντάγματος είναι η προστασία της δημόσιας υγείας ή της υγείας ασθενών. Εν συνεχεία, αναπόδραστα αυτό που είναι κρίσιμο, για τον μελετητή και τον εφαρμοστή του δικαίου είναι η προσφορότητα του εν λόγω μέτρου για την πραγματοποίηση του συγκεκριμένου δημοσίου σκοπού. Βασιζόμενο επί πορισμάτων των αρμοδίων επιστημόνων ως προς την δυνατότητα μαζικής διασποράς του εν λόγω ιού από τις επαφές και την κυκλοφορία των πολιτών, καθίσταται σαφές ότι το κλείσιμο των συγκεκριμένων καταστημάτων και άρα η αναστολή των συναφών επαγγελματικών δραστηριοτήτων, δίχως αμφιβολία, συνιστά ένα μέτρο αναγκαίο αναλογικό και πρόσφορο για την πραγματοποίηση του δημοσίου σκοπού. Τούτο, διότι ο σκοπός του μέτρου είναι η αποτροπή της δια ζώσης επαφής, μεταξύ των πολιτών, ως καθοριστικού παράγοντα αποτροπής της διασποράς της μεταδοτικής ασθένειας. Συνεπώς, καθίσταται σαφές ότι δεν πρόκειται για άκριτη και καθολική επέμβαση και περιορισμό του συνταγματικού δικαιώματος, αφού είναι ειδικά στοχευμένο και επικεντρωμένο, στην προστασία του διακυβευόμενου αγαθού ήτοι της δημόσιας υγείας. Άλλωστε η περιορισμένη χρονική διάρκεια του μέτρου και η προσεχής επανεξέταση του κατά το χρονικό σημείο λήξης του, προκειμένου να

³ Βλ. Μιχ. Οικονόμου, Η εφαρμογή του δικαίου από την Επιτροπή Ανταγωνισμού υπό το πρίσμα των αρχών του Συντάγματος και της διοικητικής διαδικασίας, ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ (ΤοΣ) 3-4/2016, σελ. 729-749.

⁴ Βλ. ενδεικτικά άρθρο 8 (ιδιωτική και οικογενειακή ζωή) § 2 της ΕΣΔΑ: «Δεν επιτρέπεται να υπάρξει επέμβαση δημοσίας αρχής εν τη ασκήσει του δικαιώματος τούτου, εκτός εάν η επέμβαση αυτή προβλέπεται υπό του νόμου και αποτελεί μέτρον το οποίον, εις μίαν δημοκρατικήν κοινωνίαν, είναι αναγκαίον δια την εθνικήν ασφάλειαν, την δημοσίαν ασφάλειαν, την οικονομικήν ευημερίαν της χώρας, την πρόσπισιν της τάξεως και την πρόληψιν ποινικών παραβάσεων, την προστασίαν της υγείας ή της ηθικής, ή την προστασίαν των δικαιωμάτων και ελευθεριών άλλων».

⁵ Βλ. Β. Τζέμο, Η «ώριμη» αναλογικότητα. Η αναλογικότητα των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως κανόνας του Συνταγματικού Δικαίου και του Δικαίου της ΕΕ που δεν περιλαμβάνει την αναλογικότητα σε στενή έννοια, ΔιΔικ 2/2019, σ. 200-214.

⁶ Ibid.

παραταθεί ή μη, καθιστούν ανεκτή τόσο συνταγματικά όσο και εξ' απόψεως του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιμάτων της ΕΕ⁷ την επιβολή του. Ήδη η μία χρονική ανανέωση του μέτρου παρίσταται πλήρως αιτιολογημένη ερειδόμενη επί επιδημιολογικών στοιχείων της αρμόδιας επιστημονικής επιτροπής.

3.Επίμετρο.

Καταληκτικά, λαμβάνοντας υπόψη τη σπουδαιότητα των διακυβευομένων αγαθών, αλλά εκτιμώντας παράλληλα την ένταση της κρατικής παρέμβασης, συνάγεται ότι το σχολιαζόμενο κρατικό μέτρο συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας καθώς δεν υφίσταται άλλος τρόπος, λιγότερο παρεμβατικός και εξίσου αποτελεσματικός με τον οποίο να δύναται να επιτευχθεί ο στόχος δημόσιου συμφέροντος της προστασίας του αγαθού της δημόσιας υγείας, χωρίς παράλληλα να θίγεται το δικαίωμα της επαγγελματικής ελευθερίας. Οι υπό εξέταση περιορισμοί τελούν σε εύλογη αναλογία προς τη σπουδαιότητα αυτών εξ' επόψεως εντάσεως επέμβασης στη σφαίρα της οικονομικής ελευθερίας και ήδη έχουν αρχίσει να αποδίδουν απτά αποτελέσματα δεδομένου του σαφώς μειωμένου αριθμού κρουσμάτων και θανάτων που καταγράφονται στην χώρα μας από την πανδημία σε σχέση με πολλές ευρωπαϊκές χώρες και μάλιστα γειτνιάζουσες όπως η Ιταλία. Οι υπό εξέταση περιορισμοί δεν είναι επαχθέστεροι (εξ' επόψεως έντασης και διάρκειας) από το αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος μέτρο⁸. Με βάση τα ανωτέρω, συνάγεται, ότι το περιοριστικό μέτρο τελεί σε συνάφεια προς τον σκοπό και, συνάμα, είναι αναγκαίο για την επίτευξη του, δηλαδή την προστασία της δημόσιας υγείας. Επομένως, το εν θέματι περιοριστικό της οικονομικής δραστηριότητας μέτρο, υπηρετεί νόμιμο σκοπό, προς τον οποίο βρίσκεται σε λογική σχέση, ενώ συγχρόνως δεν υπερακοντίζει τον σκοπό αυτόν⁹. Θα ήταν μάλιστα παράλειψη να μην σημειώσει κανείς, ότι στην επίμαχη προδήλως «ιδιαιτέρη» νομικά και δικαιοκρατικά κατάσταση το δίπολο «ενιαία αναλογικότητα-αναγκαιότητα»¹⁰ βρίσκει πρόσφορο πεδίο εφαρμογής.

⁷ Για τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιμάτων της ΕΕ βλ. Β. Τζέμος (Επιμ.), ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιμάτων της ΕΕ. Ερμηνεία κατ'άρθρο. 2019.

⁸ Βλ. Μιχ. Οικονόμου, Ο ρόλος της Επιτροπής Ανταγωνισμού ως γνωμοδοτικού οργάνου της διοίκησης κατά τη διοικητική διαδικασία απελευθέρωσης των κλειστών επαγγελμάτων, ΕφημΔΔ, 3/2012, σ.374-381.

⁹ Βλ. Ευ. Βενιζέλο, Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1990, σ. 208 επ.

¹⁰ Βλ. Β. Τζέμο, ο.π. σελ. 214.