

Κύριο Μάξιμο Χαρακόπουλο  
Πρόεδρο της Διαρκούς Κοινοβουλευτικής Επιτροπής  
Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης

Αξιότιμε κύριε Πρόεδρε,

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της Αρχής, σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 9 του Συντάγματος και το νόμο 3094/2003, έχω την τιμή να θέσω υπ' όψη της Διαρκούς Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης τις παρακάτω παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών **«Θεσμικό πλαίσιο τηλεργασίας, διατάξεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα και άλλες ρυθμίσεις»**.

Η αναγκαιότητα ρύθμισης της λειτουργίας της τηλεργασίας (και) στο δημόσιο τομέα είναι, αναμφίβολα, επιτακτική. Η χώρα μας ήδη έχει καθυστερήσει να διαμορφώσει το πλαίσιο οργάνωσης του εξ αποστάσεως τρόπου εργασίας και παροχής υπηρεσιών στο δημόσιο, συγκαταλεγόμενη σε μία ολοένα και μικρότερη λίστα Ευρωπαϊκών κρατών, στα οποία το συγκεκριμένο πεδίο παραμένει αρρύθμιστο. Η εξ αιτίας της πανδημίας και της ανάγκης προστασίας της υγείας του προσωπικού του δημοσίου τομέα και των συναλλασσόμενων πολιτών αναδιαμόρφωση του τρόπου εργασίας στο δημόσιο κατά το τελευταίο διάστημα, ενός και πλέον έτους, σε συνδυασμό με την απουσία ρυθμιστικού πλαισίου τηλεργασίας δημιούργησε σειρά προβλημάτων στην εύρυθμη λειτουργία δημοσίων υπηρεσιών και εξυπηρέτησης των πολιτών, όπως προκύπτει από τον ιδιαίτερα αυξημένο αριθμό αναφορών που έλαβε η Ανεξάρτητη Αρχή. Είναι γεγονός, ότι η πανδημία βρήκε τον δημόσιο τομέα της χώρας εν πολλοίς απροετοίμαστο να ανταποκριθεί στις ειδικές και εξαιρετικές προκλήσεις, ενώ η ταχεία μετάβαση σε ένα νέο τρόπο εργασίας και παροχής υπηρεσιών, εξ αποστάσεως, θα μπορούσε να είχε γίνει λιγότερο απότομα και, αναμφίβολα, πιο συντεταγμένα, εάν είχε ήδη διαμορφωθεί και ίσχυε ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο τηλεργασίας. Η διαρκής ψηφιοποίηση σειράς λειτουργιών και υπηρεσιών του δημοσίου κατά το τελευταίο διάστημα, κρίσιμη και επιβεβλημένη για την υπέρβαση γραφειοκρατικών στρεβλώσεων, καθυστερήσεων και αδιαφανών διαδικασιών, θα έθετε λιγότερες προκλήσεις τόσο στο προσωπικό του δημοσίου όσο και στους συναλλασσόμενους πολίτες, ιδίως εκείνους (υπαλλήλους και πολίτες) με μικρότερη εξοικείωση με τις νέες τεχνολογίες.



Στο πνεύμα αυτό, ο Συνήγορος χαιρετίζει καταρχήν την ανάληψη της σχετικής πρωτοβουλίας εκ μέρους του Υπουργείου.

Ενόψει της συζήτησης και επεξεργασίας του κατατεθέντος σχεδίου νόμου από την υμέτερη Επιτροπή, παραθέτουμε με το παρόν επισημάνσεις και παρατηρήσεις ως προς επιμέρους προτεινόμενες ρυθμίσεις.

Επιδίωξη της Αρχής είναι να συμβάλει στην κατά το δυνατό διαμόρφωση ενός λειτουργικού, αποτελεσματικού και συμπαγούς πλαισίου τηλεργασίας για τον δημόσιο τομέα. Ενός πλαισίου που να υπηρετεί την εύρυθμη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, να σέβεται τα δικαιώματα του προσωπικού τους και να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των συναλλασσόμενων πολιτών.

### **Άρθρο 1**

Η τηλεργασία, όπως έχει ρυθμιστεί και λειτουργεί σε πλήθος άλλων κρατών-μελών της ΕΕ, αλλά και στα ίδια τα όργανα της Ένωσης, διακρίνεται σε διαφορετικές κατηγορίες:

- στη τακτική ή κανονική τηλεργασία (regular tele-working),
- στη περιστασιακή τηλεργασία (occasional tele-working) που εξυπηρετεί περιστασιακές ανάγκες της υπηρεσίας ή του εργαζόμενου (λ.χ. εκπόνηση/εκτέλεση συγκεκριμένου έργου),
- στην ειδική τηλεργασία (special tele-working) που ενεργοποιείται προκειμένου να εξυπηρετεί συγκεκριμένες, ειδικότερες ανάγκες εργαζομένων, και
- στην εξαιρετική τηλεργασία (exceptional ή extraordinary tele-working) που ενεργοποιείται σε έκτακτες καταστάσεις, και ιδίως όταν οι γενικότερες συνθήκες (όπως μία πανδημία) το επιβάλλουν.

Το σχέδιο νόμου, ήδη στο πρώτο άρθρο αυτού, αναγνωρίζει και ρυθμίζει την κανονική και την έκτακτη (ή εξαιρετική) τηλεργασία, περιλαμβάνει, δε, επίσης και ρυθμίσεις για προσαρμογή της τηλεργασίας σε ειδικότερες ανάγκες προσωπικού του δημοσίου τομέα. Όπως, ωστόσο, αναλύουμε στα επόμενα, το μοντέλο «κανονικής» τηλεργασίας που περιγράφεται στο υπό συζήτηση σχέδιο νόμου μάλλον προσιδιάζει με αυτό που συναντάται σε άλλες έννομες τάξεις της ΕΕ ως «περιστασιακή» τηλεργασία, παρά με εκείνο της τακτικής, πλήρως ενταγμένης στον τρόπο λειτουργίας μιας υπηρεσίας παροχής εξ αποστάσεως εργασίας.

### **Άρθρο 3**

Η παρ. γ' του άρ. 3 του σχεδίου νόμου οριοθετεί το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της νομοθετικής πρωτοβουλίας ως προς τους φορείς που εμπίπτουν σε αυτό. Μεταξύ των φορέων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του σχεδίου νόμου είναι και οι Ανεξάρτητες Αρχές, τόσο όσες έχουν νομική προσωπικότητα (άρ. 14 παρ. 1 περ. γ' ν. 4270/2014), όσο και εκείνες που δεν έχουν νομική προσωπικότητα (άρ. 14 παρ. 1 περ. στ' ν.



4270/2014). Η απουσία πρόβλεψης εξουσιοδοτικής διάταξης για την έκδοση εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας τηλεργασίας σε συνδυασμό με τη πρόβλεψη της παρ. 5 του άρθρου 19 (περί απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών, ύστερα από αιτιολογημένο αίτημα του φορέα, για αύξηση του συνολικού ποσοστού δυνάμενων να τηλεργαστούν εργαζόμενων) ή και της παρ. 6 του άρθρου 19 (ιδίως σε ό,τι αφορά στην εξουσιοδότηση στον Υπουργό Εσωτερικών να ρυθμίσει, με απόφασή του, γενικά, λεπτομέρειες εφαρμογής των διατάξεων του υπό συζήτηση σχεδίου νόμου) θέτει προβληματισμούς ως προς το σεβασμό της λειτουργικής ανεξαρτησίας των Ανεξαρτήτων Αρχών, ιδίως δε εκείνων των οποίων η λειτουργική ανεξαρτησία είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη.

### **Άρθρο 6**

Η αναλυτική, και σε σημεία τεχνική, καταγραφή των όρων που θα πρέπει να πληρούνται, προκειμένου να θεωρείται επαρκής η προστασία προσωπικών δεδομένων κατά την τηλεργασία εκτιμάται, ότι σκοπεί στην διαμόρφωση από το νόμο ενός συμπαγούς, αυστηρού πλαισίου. Από νομοτεχνικής απόψεως, ενδεχομένως θα αρκούσε η αναφορά που γίνεται στις παρ. 1 και 2 του άρθρου 5, ενώ οι ρυθμίσεις των παρ. 3-9 θα άρμοζαν περισσότερο ως περιεχόμενο δευτερογενών, κανονιστικών ρυθμίσεων.

Σημειώνεται, δε, ότι ανάλογη ρητή αναφορά στην ανάγκη προστασίας (τυχόν) υπηρεσιακών απορρητήτων δεν συναντάται στο σχέδιο νόμου, παρά μόνον ως υποχρέωση του εργαζόμενου.

### **Άρθρο 7**

Με άρθρο 7 του σχεδίου νόμου ρυθμίζονται διαφορετικά τρεις (3) διακριτές κατηγορίες τηλεργασίας:

- η κανονική, η οποία είναι οικειοθελής, αποτελεί δηλαδή δικαίωμα του εργαζόμενου, και εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του φορέα να τη χορηγήσει, κατόπιν αιτήματος του εργαζόμενου,
- η ειδική, για την οποία ο φορέας υπέχει υποχρέωση να χορηγήσει, κατόπιν αιτήματος του εργαζόμενου, και
- η έκτακτη (ή εξαιρετική), η οποία ενεργοποιείται κατόπιν απόφασης του φορέα, άνευ αιτήματος του εργαζόμενου.

### **Άρθρο 8**

Η παρ. 2 του άρθρου 8 θέτει τα ανώτατα χρονικά όρια τηλεργασίας ανά έτος (44 ημέρες), καθώς και το χρονικό διάστημα εντός του έτους που θα πρέπει η τηλεργασία να ολοκληρωθεί (3 μήνες).

Η πρόβλεψη 44 ημερών ανά έτος ως ανώτατο όριο τηλεργασίας κινείται εντός των αντίστοιχων ρυθμίσεων στις περισσότερες έννομες τάξεις εντός της



ΕΕ (από 30-60 ημέρες ανά έτος). Το γεγονός, ωστόσο, ότι το σύνολο των κατ' ανώτατο όριο προβλεπόμενων ανά έτος ημερών τηλεργασίας θα πρέπει να χορηγείται εντός τριμήνου, αποτελεί ιδιαίτερη ρύθμιση, η οποία προκαλεί εντύπωση και χρήζει επεξήγησης. Και τούτο, διότι

- σύμφωνα και με τη διευκρίνιση της αιτιολογικής έκθεσης, το σύνολο των (44) εργάσιμων ημερών τηλεργασίας μπορεί να χορηγηθεί και συνεχόμενα. Με δεδομένο, δε, ότι το τρίμηνο διάστημα εντός του οποίου θα πρέπει να χορηγηθεί το σύνολο της τηλεργασίας είναι και αυτό συνεχόμενο, τότε το προσωπικό που θα κάνει χρήση του δικαιώματος αυτού θα απέχει από το χώρο εργασίας για (συνεχόμενο) διάστημα πέραν του μηνός. Μια τέτοια ρύθμιση προσιδιάζει στις ανάγκες και τους σκοπούς μίας περιστασιακής τηλεργασίας, που θα εξυπηρετεί ανάγκες εκπόνησης έργου (μελέτης, εισήγησης, επεξεργασίας κανονιστικών κειμένων κ.ο.κ.), και όχι μίας κανονικής ή τακτικής τηλεργασίας.

- η χορήγηση του συνόλου των ημερών τηλεργασίας ανά έτος σε διάστημα τριών συνεχόμενων μηνών, δεν φαίνεται να εξυπηρετεί ούτε όσους εργαζόμενους έχουν μόνιμα (και όχι πρόσκαιρα) προβλήματα υγείας (προφανώς, τέτοιου είδους και βαρύτητας που τους επιτρέπουν να συνεχίζουν να παρέχουν τις υπηρεσίες τους), ούτε όσους θελήσουν να κάνουν χρήση του παρεχόμενου δικαιώματος για άλλους, μόνιμους, λόγους (καλύτερη εξισορρόπηση επαγγελματικής και προσωπικής-οικογενειακής ζωής κ.ο.κ.).

- ομοίως, η χορήγηση των ημερών (κανονικής) τηλεργασίας αποκλειστικά εντός διαστήματος συνεχόμενου τριμήνου ενδέχεται να προκαλέσει αρρυθμίες στην λειτουργία υπηρεσιών (πρβλ. και άρ. 13, περί καθορισμού σε τριμηνιαία βάση των θέσεων για τις οποίες θα παρέχεται δικαίωμα τηλεργασίας) και άσκοπες δυσχέρειες στην υλοποίηση των ετήσιων σχεδίων δράσης και προγραμματισμού.

Προτείνεται, η κανονική τηλεργασία να εκτείνεται σε διάστημα έτους, ενώ η δυνατότητα συνεχόμενων ημερών τηλεργασίας εντός περιορισμένου χρονικού διαστήματος (λ.χ. τριμήνου κατά το σχέδιο νόμου) να καταλείπεται σε περιπτώσεις περιστασιακής τηλεργασίας.

## Άρθρο 9

Εκτιμάται, ότι η βούληση του συντάκτη του σχεδίου νόμου είναι το μέγιστο όριο του 25% των υπαλλήλων που δύνανται να τηλεργάζονται να καθορίζεται σε ημερήσια βάση. Διαφορετική ανάγνωση της ρύθμισης, λ.χ. το 25% ως ανώτατο όριο να υπολογίζεται σε ετήσια βάση, θα θέσπιζε ένα *numerous clausus* όσων εκ των εργαζόμενων θα μπορούσαν εν τέλει να κάνουν χρήση του δικαιώματος τηλεργασίας, κάτι που δεν φαίνεται να υποστηρίζεται από το σύνολο των υπόλοιπων διατάξεων του σχεδίου νόμου. Προτείνεται, για λόγους ακρίβειας και σαφήνειας, η προσθήκη ρητής αναφοράς στον σε ημερήσια βάση υπολογισμό του ανώτατου ορίου υπαλλήλων που τηλεργάζονται («*Το μέγιστο ποσοστό των υπαλλήλων ανά Διεύθυνση του φορέα που δύνανται να απασχολείται μέσω τηλεργασίας, δεν μπορεί να*

υπερβαίνει ποσοστό 25% ημερησίως (ή υπολογιζόμενο σε ημερήσια βάση) επί του συνόλου των υπαλλήλων...»)

### **Άρθρο 10**

Το γεγονός, ότι δεν προβλέπεται τρόπος ή διαδικασία για την βεβαίωση της τήρησης του ωραρίου, και, συνεπακόλουθα, και την εκτέλεση υπερωριακής εργασίας (πρβλ. και παρ. 1β' του άρ. 14), καθιστά επιτακτική την ανάγκη πρόβλεψης ειδικής εξουσιοδοτικής διάταξης για τη σύνταξη εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας τηλεργασίας σε κάθε φορέα.

### **Άρθρο 11**

Η αιτιολόγηση της προτεινόμενης προϋπόθεσης, ο χώρος τηλεργασίας να βρίσκεται εντός των συνόρων κράτους μέλους της ΕΕ, γίνεται αντιληπτή ως προς το εφαρμοστέο δίκαιο. Στο βαθμό, όμως, που σχετίζεται –αν σχετίζεται– με την ευχέρειά του να επιστρέψει εγκαίρως στην έδρα του φορέα (εντός 5 ημερών, όπως ορίζει η διάταξη του άρ. 16 για την περίπτωση της επανόδου με φυσική παρουσία στην έδρα του φορέα), επεξηγείται γιατί δεν ισχύει και για τρίτες χώρες που γειτνιάζουν με την ελληνική επικράτεια (π.χ. Βόρεια Μακεδονία, Σερβία, Αλβανία)<sup>1</sup> ή χώρες για τις οποίες αν και δεν ανήκουν στην ΕΕ είναι σε ισχύ ειδικά καθεστώτα μετακινήσεων, καθιστώντας άκρως ευχερή την μετακίνηση προς και από αυτές (π.χ. Η.Β. ή χώρες του Ε.Ο.Χ.).

### **Άρθρο 13**

Η ρύθμιση του άρθρου 13 περί καθορισμού σε τριμηνιαία βάση των θέσεων που είναι επιλέξιμες για τηλεργασία με απόφαση του Δ/ντή και έγκριση του Προϊσταμένου του φορέα εισάγει μία διοικητική επιβάρυνση που θα μπορούσε να δικαιολογηθεί για περιστασιακή τηλεργασία, δέον, όμως, όπως αποφεύγεται, εφόσον η κανονική τηλεργασία κατανέμεται σε διάστημα έτους.

### **Άρθρο 15**

Δέον, όπως οι ρυθμίσεις των στοιχ. δ' και ε' του άρ. 15 αποτελέσουν αντικείμενο εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας του συστήματος τηλεργασίας ανά φορέα, και όχι στοιχεία της απόφασης έγκρισης του αιτήματος τηλεργασίας ενός εκάστου εργαζόμενου. Και τούτο, διότι πρόκειται για ρυθμίσεις που θα πρέπει να αφορούν και να τυγχάνουν εφαρμογής οριζόντια, στο προσωπικό που δύναται και επιθυμεί να τηλεργαστεί, και όχι εξατομικευμένες ρυθμίσεις. Εξάλλου, ειδικά σε ό,τι αφορά στον καθορισμό/βεβαίωση τήρησης ωραρίου εργασίας (και, συνακόλουθα, και της υπερωριακής εργασίας), ο επιλεγείς τρόπος θα πρέπει να εναρμονίζεται και με τους όρους και τις προϋποθέσεις που θέτει η Ενιαία Αρχή Πληρωμών.

### **Άρθρο 16**

---

<sup>1</sup> Μάλιστα, λόγω της γεωγραφικής θέσης της Ελλάδας στην ΕΕ υπάρχουν πολλές περιπτώσεις που η επιστροφή από μία χώρα της ΕΕ θα είναι πολύ δυσχερέστερη από ό,τι η επιστροφή από μία γείτονα τρίτη χώρα (το παράδειγμα ενός φορέα με έδρα τις Σέρρες του οποίου ένας υπάλληλος τηλεργάζεται από πόλη της βόρειας Σουηδίας και ένας άλλος από πόλη της Βόρειας Μακεδονίας).



Για την πληρότητα της διάταξης, προτείνεται, πέραν της δυνατότητας περάτωσης της τηλεργασίας με αίτηση του εργαζόμενου και αποδοχή αυτής από το αρμόδιο όργανο του άρ. 13, να προβλεφθεί, ότι, σε εξαιρετικές περιπτώσεις και με ειδική αιτιολογία που να ανάγεται είτε σε έκτακτες και απρόβλεπτες κατά το χρόνο χορήγησης του δικαιώματος τηλεργασίας ανάγκες της υπηρεσίας (του φορέα) είτε σε αδυναμία παροχής των υπηρεσιών μέσω τηλεργασίας, δύναται με απόφαση του αρμοδίου οργάνου να αναστέλλεται ή –σε ιδιαίτέρως εξαιρετικές περιπτώσεις- να περατώνεται η τηλεργασία.

### **Άρθρο 19**

Προκειμένου η διάταξη να είναι απολύτως συνεπής με τη νομοθετικά αναγνωρισμένη λειτουργική ανεξαρτησία αυτοτελών υπηρεσιών και Ανεξαρτήτων Αρχών, και ιδίως με την αυξημένη, συνταγματική κατοχύρωση της λειτουργικής ανεξαρτησίας των συνταγματικών Αρχών, προτείνεται η χορήγηση της εξουσιοδότησης των παρ. 5 και 6 ρητά και προς επικεφαλής Ανεξαρτήτων Αρχών και αυτοτελών δημοσίων υπηρεσιών (λ.χ. 5. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, ύστερα από αιτιολογημένο αίτημα του φορέα, ή με απόφαση του επικεφαλής Ανεξάρτητης Αρχής... 6. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και του κατά περίπτωση αρμοδίου Υπουργού, ή με απόφαση του επικεφαλής Ανεξάρτητης Αρχής ...)

Η ρύθμιση του πλαισίου λειτουργίας της τηλεργασίας στο δημόσιο τομέα οφείλει να εξασφαλίζει την εύρυθμη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, να σέβεται καθολικά τα δικαιώματα των εργαζομένων, και να στοχεύει στη βέλτιστη εξυπηρέτηση των συναλλασσόμενων πολιτών. Το νομοθετικό, δε, πλαίσιο για την τηλεργασία θα πρέπει επιπλέον να χαρακτηρίζεται από την αναγκαία ευελιξία, προκειμένου οι ανωτέρω, αδιαπραγμάτευτοι, στόχοι της να επιτυγχάνονται, χωρίς να θίγονται τα διαφορετικά χαρακτηριστικά των θέσεων εργασίας στο δημόσιο τομέα και οι ιδιαιτερότητες των φορέων του. Προς αυτή τη κατεύθυνση, ο Συνήγορος του Πολίτη υποβάλει τις παρατηρήσεις του επί του υπό συζήτηση σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών.

Με εκτίμηση,

Ανδρέας Ι. Ποττάκης

Συνήγορος του Πολίτη