



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Αριθμός Γνωμοδότησης 190/2019

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Α΄ ΤΜΗΜΑ

Συνεδρίαση της 8^{ης} Οκτωβρίου 2019

Σύνθεση

Πρόεδρος : Ευγενία Βελώνη, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ.

Μέλη : Ανδρέας Ανδρουλιδάκης, Στυλιανή Χαριτάκη, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης, Γεώργιος Ανδρέου, Κωνσταντίνα Χριστοπούλου, Αγγελική Καστανά, Βασίλειος Καραγεώργος, Κωνσταντίνος Ζαμπάρας, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια : Κωνσταντίνα Χριστοπούλου.

Αριθμός Ερωτήματος : Το με αρ. πρωτ. 15144/8695/12/9/2019 έγγραφο του Γενικού Γραμματέα της Βουλής των Ελλήνων.

Περίληψη ερωτήματος : Ερωτάται, εάν είναι υποχρεωτική για τη Διοίκηση της Βουλής η ολοκλήρωση της διαδικασίας μετάταξης, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 111 του Κανονισμού της, των αποσπασμένων κατά την 20-1-2019 στη Βουλή είκοσι εννέα (29) υπαλλήλων, για τις μετατάξεις των οποίων το Υπηρεσιακό Συμβούλιο για τους Υπαλλήλους της Βουλής, εξέφερε θετική σύμφωνη γνώμη.

Στο πιο πάνω ερώτημα το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Α΄) γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό

Στο παραπάνω έγγραφο ερώτημα και στα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, εκτίθεται το ακόλουθο πραγματικό:

1. Στο πλαίσιο εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 111 του Κανονισμού της Βουλής, όπως ισχύει, εξήντα τέσσερις (64) υπάλληλοι (μόνιμοι, ΙΔΑΧ) οι οποίοι υπηρετούσαν στη Βουλή κατά την 20-1-2019 με απόσπαση, υπέβαλαν εμπρόθεσμα αιτήσεις για μετάταξή τους σε διάφορες υπηρεσίες της Βουλής.
2. Για τριάντα τρεις (33) εξ αυτών, η διαδικασία μετάταξης ολοκληρώθηκε, με τη δημοσίευση των σχετικών αποφάσεων μετάταξής τους στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης (τον Απρίλιο και τον Μάιο 2019), ενώ για τους είκοσι εννέα (29), για τους οποίους υποβλήθηκε το παρόν ερώτημα, η διαδικασία ξεκίνησε με τη σύγκληση του Υπηρεσιακού Συμβουλίου των υπαλλήλων της Βουλής, το οποίο με το υπ' αριθ. 9/3-6-2019 Πρακτικό του, παρείχε θετική σύμφωνη γνώμη για τη μετάταξη κάθε ενός από τους αιτούντες πλην όμως, λόγω των εθνικών εκλογών, η διαδικασία δεν ολοκληρώθηκε.

Νομοθετικό πλαίσιο

3. Στο **άρθρο 65 του Συντάγματος** ορίζονται τα εξής:

«1. Η Βουλή ορίζει τον τρόπο της ελεύθερης και δημοκρατικής λειτουργίας της με Κανονισμό, που ψηφίζεται από την Ολομέλεια κατά το άρθρο 76 και δημοσιεύεται με παραγγελία του Προέδρου της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

.....

6. Ο Κανονισμός καθορίζει την οργάνωση των υπηρεσιών της Βουλής υπό την εποπτεία του Προέδρου καθώς και όλα όσα αφορούν το προσωπικό της...»

4. Στον **Κανονισμό της Βουλής, στα άρθρα 11, 32, 81 και 111** ορίζονται τα εξής:

Μέρος Α΄ - Κοινοβουλευτικό – ΦΕΚ 106/Α/24-06-1987

Άρθρο 11

«1...4. Ο Πρόεδρος της Βουλής προϊστάται στις υπηρεσίες της Βουλής και συντονίζει τη δραστηριότητά τους, προσλαμβάνει σύμφωνα με τις διατάξεις του Οργανισμού της Βουλής (Κανονισμός της Βουλής, Μέρος Β΄ - Προσωπικό), το προσωπικό της Βουλής, εκδίδει όλες τις πράξεις που αφορούν την υπηρεσιακή κατάστασή του, δίνει εντολές για τη διενέργεια των δαπανών...»

Μέρος Β΄- ΦΕΚ 51/Α/10-04/1997

Άρθρο 32 (πρώην άρθρα 38/27)

«1. Οι υπάλληλοι της Βουλής είναι δημόσιοι πολιτικοί υπάλληλοι της νομοθετικής λειτουργίας του Κράτους.

2. Οι υπάλληλοι της Βουλής διακρίνονται σε: α) μόνιμους, β) με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου και γ) μετακλητούς.»

Άρθρο 81 (πρώην άρθρα 87/75)

«1. Οι διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα ή άλλων γενικών ή ειδικών νόμων για τους πολιτικούς διοικητικούς υπαλλήλους του Δημοσίου, όπως ισχύουν κάθε φορά ως προς τις υγειονομικές επιτροπές, τα προσόντα και κωλύματα διορισμού, την πράξη και την αποδοχή του διορισμού, την ανάκληση του διορισμού, τον αναδιορισμό, τη μετάταξη, τα καθήκοντα, τις υποχρεώσεις και τους περιορισμούς, την αστική ευθύνη, τα δικαιώματα των υπαλλήλων, τις μεταβολές της υπηρεσιακής καταστάσεως, τη λύση της υπαλληλικής σχέσεως, καθώς και κάθε άλλο θέμα που αφορά την υπηρεσιακή κατάσταση, εφαρμόζονται και για το μόνιμο προσωπικό της Βουλής, με επιφύλαξη των τυχόν ειδικών ρυθμίσεων που προβλέπονται στον παρόντα Κανονισμό.

.....

3. Με την επιφύλαξη των διατάξεων της δεύτερης παραγράφου του άρθ. 111 του παρόντος Κανονισμού δεν επιτρέπεται μετάταξη υπαλλήλων δημοσίων υπηρεσιών, νομικών προσώπων δημοσίου και κάθε φύσεως δημοσίων οργανισμών ή επιχειρήσεων στη Βουλή.»

Άρθρο 111 (όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή του με το άρθρο 12 της από 5-2-2019 απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ 18/Α/8-2-2019).

«Οι διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 18 του ν. 4440/2016 (ΦΕΚ 224/Α΄/2-12-2016), όπως ισχύει, εφαρμόζονται, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στο παρόν άρθρο, για τους μόνιμους υπαλλήλους, υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, καθώς και δικηγόρους με σχέση έμμισθης εντολής, του δημόσιου τομέα όπως ορίζεται στην παράγραφο 5 του άρθρου 81 του παρόντος Κανονισμού ¹, οι οποίοι υπηρετούν στη Βουλή με απόσπαση κατά την 20-1-2019. Η αίτηση των υπαλλήλων υποβάλλεται εντός αποκλειστικής προθεσμίας δέκα (10) ημερών από την έναρξη

¹ Επιτρέπεται, για τις ανάγκες των υπηρεσιών της Βουλής, η απόσπαση μέχρι δέκα (10) υπαλλήλων του Δημοσίου ή Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως ή Ν.Π.Δ.Δ. ή Ν.Π.Ι.Δ. του άρθρου 14 του ν. 2190/1994 (ΦΕΚ 28Α΄/3-3-1994) ή Δημοσίων Επιχειρήσεων ή Τραπεζών ή Επιχειρήσεων που απολαμβάνουν ειδικά προνόμια ή κρατική επιχορήγηση ή που έχουν τόχει παραχωρήσεως».

ισχύος του παρόντος. Η μετάταξη διενεργείται με κοινή απόφαση του Προέδρου της Βουλής και του οικείου Υπουργού, μετά από σύμφωνη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου για τους υπαλλήλους της Βουλής. Το υπηρεσιακό συμβούλιο κρίνει την καταλληλότητα ή μη των υπαλλήλων, σύμφωνα με τα τυπικά και ουσιαστικά τους προσόντα, συνεκτιμώντας τις ανάγκες των υπηρεσιών της Βουλής. Η μετάταξη διενεργείται με την ίδια σχέση εργασίας, σε συνιστώμενες προσωποπαγείς θέσεις της ίδιας κατηγορίας και σε κλάδους/ειδικότητες ανάλογες με αυτές που κατέχουν και με διατήρηση της τυχόν προσωπικής διαφοράς στις αποδοχές. Ο χρόνος υπηρεσίας που έχει διανυθεί στον φορέα, από τον οποίο μετατάσσονται, καθώς και ο χρόνος που έχει εκεί αναγνωριστεί για βαθμολογική - μισθολογική εξέλιξη συνυπολογίζονται για τη βαθμολογική - μισθολογική κατάταξη κατά τη μετάταξη στη Βουλή.».

5. Περαιτέρω στην παράγραφο 2 του άρθρου 18 του ν.4440/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση (...)» (Α'224/2-12-2016) στην οποία παραπέμπει η διάταξη του άρθρου 111 του Κανονισμού της Βουλής, ορίζονται τα εξής:

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α'

Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση
 «1... 2. Τακτικοί υπάλληλοι δημοσίων υπηρεσιών, Ν.Π.Δ.Δ., ΟΤΑ α' και β' βαθμού και Ν.Π.Ι.Δ. που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση, οι οποίοι κατά τις 2-12-2016 είναι αποσπασμένοι με γενικές ή ειδικές διατάξεις, σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ., ΟΤΑ α' και β' βαθμού και Ν.Π.Ι.Δ., επιτρέπεται να μεταταχθούν με αίτησή τους στην υπηρεσία που είναι αποσπασμένοι, μετά από γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου της υπηρεσίας υποδοχής, εφόσον αυτό υφίσταται. Η μετάταξη διενεργείται σε κενή θέση κλάδου της ίδιας ή ανώτερης κατηγορίας και εάν δεν υπάρχει, με μεταφορά της θέσης που κατέχει ο υπάλληλος, με την ίδια σχέση εργασίας και διατήρηση της τυχόν προσωπικής διαφοράς στις αποδοχές. Η αίτηση υποβάλλεται έως τις 15-3-2017 και η μετάταξη γίνεται με απόφαση των οικείων Υπουργών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παρ. 1 του άρθρου 68 του ν.4002/2011(Α' 180). Σε περίπτωση που η απόσπαση του υπαλλήλου λήγει πριν από τη δημοσίευση της πράξης μετάταξης, η απόσπαση παρατείνεται μέχρι την έκδοση της πράξης μετάταξης. Όσοι υπάλληλοι δεν υποβάλλουν αίτηση ή δεν επιλεγούν προς μετάταξη επιστρέφουν στην υπηρεσία στην οποία ανήκει η οργανική τους θέση με τη λήξη της απόσπασής τους και σε κάθε περίπτωση μέχρι τις 15-4-2018.»



[1 Η παράγραφος τίθεται όπως ισχύει μετά την τροποποίησή της με το άρθρο 38 παρ.2 του ν.4456/2017 (Α' 24/01-3-2017)].

6. Τέλος, στο άρθρο 20 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.2690/99 (Α' 45) ορίζονται τα εξής:

«1. Όπου ο νόμος για την έκδοση διοικητικής πράξης, προβλέπει προηγούμενη γνώμη (απλή ή σύμφωνη) ή πρόταση άλλου οργάνου, η μεν γνώμη διατυπώνεται ύστερα από ερώτημα του οργάνου που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα, η δε πρόταση υποβάλλεται με πρωτοβουλία του προτείνοντος οργάνου. Η γνώμη ή η πρόταση πρέπει να είναι έγγραφη, αιτιολογημένη και επίκαιρη κατά το περιεχόμενό της.

2. Το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα, δεν μπορεί να εκδώσει πράξη με περιεχόμενο διαφορετικό από αυτό της σύμφωνης γνώμης ή της πρότασης. Η μη αποδοχή της θετικής σύμφωνης γνώμης ή της πρότασης καθώς και η απόκλιση από την απλή γνώμη πρέπει να αιτιολογούνται ειδικώς.».

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σ' αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη του Τμήματος, συνάγονται τα ακόλουθα:

7. Ο Κανονισμός της Βουλής αποτελεί ιδιότυπο νόμο που διαφοροποιείται από τους τυπικούς νόμους, ως προς την διαδικασία θέσπισής του² αλλά και ως προς το αντικείμενό του, που είναι αποκλειστικά η εσωτερική οργάνωση και λειτουργία της Βουλής.³ Εξάλλου, η σχέση του Κανονισμού προς τους τυπικούς νόμους και τις κανονιστικές πράξεις δεν είναι σχέση ιεραρχική αλλά θεματική, υπό την έννοια ότι κάθε διάταξη του Κανονισμού που επιχειρεί να ρυθμίσει θέματα ξένα προς το προβλεπόμενο περιοριστικά στο άρθρο 65 παρ. 1 του Συντάγματος αντικείμενό του, είναι αντίθετη προς το Σύνταγμα και δεν επιτρέπεται να εφαρμοστεί και αντιστρόφως κάθε διάταξη τυπικού νόμου ή κανονιστικής πράξης που επιχειρεί

² Ψηφίζεται βέβαια, όπως και οι τυπικοί νόμοι από τη Βουλή και μάλιστα από την Ολομέλεια της σύμφωνα με τους ορισμούς του άρθρου 76 Συντάγματος, αλλά δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσης από τον Πρόεδρο της Βουλής και όχι από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

³ Κ. Χρυσόγονος Α. Η αυτονομία της Βουλής σε : Συνταγματικό Δίκαιο, 2^η έκδ., 2014, σ. 469.
Μ. Καλυβιώτου, Β. Η μη επίλυση του ζητήματος από τον Κανονισμό της Βουλής, σε : Κοινοβουλευτικός έλεγχος, 2017, σ. 93.

να ρυθμίσει εσωτερικό θέμα της Βουλής είναι ανεφάρμοστη, λόγω αντίθεσής της προς το παραπάνω άρθρο του Συντάγματος, αδιαφόρως αν είναι προγενέστερη ή μεταγενέστερη, γενικότερη ή ειδικότερη από την σχετική διάταξη του Κανονισμού.⁴ Κατά νομική ακριβολογία δεν νοείται σύγκρουση Κανονισμού με τυπικό νόμο, αφού η αρμοδιότητά τους δεν τέμνεται, η όποια δε αντινομία θα επιλυθεί με αναγωγή στους οικείους κανόνες αρμοδιότητας της Βουλής και του σύνθετου νομοθετικού οργάνου.⁵

Στο πλαίσιο αυτό της συνταγματικής αυτονομίας της Βουλής, με τον Κανονισμό της καθορίζεται και η οργάνωση των υπηρεσιών της και όσα αφορούν το προσωπικό της.

8. Με τον ν. 4440/2016, σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, υιοθετήθηκε το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (ΕΣΚ), λόγω της υφιστάμενης ανάγκης για τη διαμόρφωση ενός συστήματος με κύρια χαρακτηριστικά την εισαγωγή ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων για το σύνολο των υπαλλήλων που εμπίπτουν στο ρυθμιστικό του πεδίο (άρθρο 3 του νόμου), με σκοπό, σε μια αρμονική σύζευξη της ικανοποίησης των υπηρεσιακών αναγκών με το δικαίωμα των υπαλλήλων στην κινητικότητα, τη «βέλτιστη αξιοποίηση και η ορθολογική κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες, αφετέρου (τ)η διευκόλυνση των υπαλλήλων να ενισχύσουν τις επαγγελματικές δεξιότητές τους, να αποκτήσουν εμπειρία σε θέσεις διαφόρων υπηρεσιών και να προωθήσουν την επαγγελματική σταδιοδρομία τους» (άρθρο 1 του νόμου).

9. Με τη μεταβατικού χαρακτήρα διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 18 του ν.4440/2016, παρασχέθηκε η δυνατότητα σε τακτικούς υπαλλήλους δημοσίων υπηρεσιών κ.λπ. (που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του), οι οποίοι κατά τις 2-12-2016 ήταν αποσπασμένοι, με ειδικές ή γενικές διατάξεις, σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες κ.λπ., να υποβάλλουν αίτηση, προκειμένου να μεταταχθούν στην υπηρεσία, στην οποία είναι αποσπασμένοι έως 15-3-2017⁶.

10. Κατά τις ειδικότερες προβλέψεις της παραπάνω διάταξης της παραγράφου 2 του άρθρου 18 του ν. 4440/2016, όπως ισχύει, η μετάταξη διενεργείται σε κενή θέση

⁴ Κ. Χρυσόγονος «Η αυτονομία της Βουλής», Συνταγματικό Δίκαιο, 2^η έκδοση, 2014, σελ. 469, 471, ΕΛΣυν Θλ.241/2009, Φ. Σπυρόπουλος, 5. Ο κανονισμός της Βουλής σε : Συνταγματικό Δίκαιο, 2018, σ. 109.

⁵ Γ. Γεραλετρίτης Σύνταγμα και Βουλή, Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.

⁶ Αρχικά ορίστηκε αποκλειστική προθεσμία ενός (1) μηνός από την έναρξη ισχύος του ν. 4440/2016 για την υποβολή των αιτήσεων και κατόπιν αντικατάστασης του άρθρου 18 αυτού με το άρθρο 38 παρ. του ν. 4456/2017 έως τις 15-03-2017.

κλάδου της ίδιας ή ανώτερης κατηγορίας και αν δεν υπάρχει με μεταφορά της σχέσης που κατέχει ο υπάλληλος με την ίδια σχέση εργασίας και διατήρηση της τυχόν προσωπικής διαφοράς στις αποδοχές. Η μετάταξη γίνεται με απόφαση των οικείων Υπουργών, μετά γνώμη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου της υπηρεσίας υποδοχής, εφόσον υφίσταται. Με την ίδια διάταξη ορίζεται ότι όσοι υπάλληλοι δεν υποβάλλουν αίτηση ή δεν επιλεγούν προς μετάταξη, επιστρέφουν στην υπηρεσία, στην οποία ανήκει η οργανική τους θέση, με την λήξη της απόσπασής τους και, σε κάθε περίπτωση, μέχρι τις 15-04-2018.⁷

11. Αναλογική εφαρμογή της παραπάνω ρύθμισης του άρθρου 18 και προσαρμογή στις διατάξεις του, προβλέφθηκε και για τους αποσπασμένους υπαλλήλους της Βουλής κατά τις 20-1-2019, με την ειδική διάταξη του άρθρου 12 της από 5-2-2019 απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής, που αντικατέστησε, όπως παραπάνω, το άρθρο 111 του Κανονισμού της. Σύμφωνα με τα άρθρα **9 και 12 της οικείας Αιτιολογικής Έκθεσης** επί του άρθρου 12 η τροποποίηση αυτή προτάθηκε *«Για λόγους ισονομίας αλλά και βέλτιστης διαχείρισης και αξιοποίησης ανθρώπινων πόρων, ...»* και εφαρμογής της *«...και για τους υπαλλήλους που υπηρετούν με απόσπαση στη Βουλή....»*.

Έτσι προβλέφθηκε, με παραπομπή στην παράγραφο 2 του άρθρου 18 του ν. 4440/2016 και με τις ειδικότερες προβλέψεις του παραπάνω άρθρου του Κανονισμού, και στους υπηρετούντες στη Βουλή με απόσπαση, κατά την 20-1-2019, υπαλλήλους, μόνιμους, με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, δικηγόρους με σχέση έμμισθης εντολής, του δημοσίου τομέα, η δυνατότητα να υποβάλλουν αίτηση για μετάταξή τους στη Βουλή εντός αποκλειστικής προθεσμίας δέκα (10) ημερών από 8-2-2019 (ημερομηνία έναρξης ισχύος του άρθρου 12 της από 5-2-2019 απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής).

Η σχετική διαδικασία των παραπάνω μετατάξεων, για τις οποίες στον Κανονισμό της Βουλής δεν ορίστηκε καταληκτική ημερομηνία, κατά γενική αρχή του δικαίου, ολοκληρώνεται εντός ευλόγου χρόνου, που, κατά νομολογιακό κανόνα, προσδιορίζεται σε τρίμηνο από την περιέλευση στα όργανα που αποφασίζουν (Πρόεδρος της Βουλής και οικείος Υπουργός) της θετικής σύμφωνης γνώμης του Υπηρεσιακού Συμβουλίου⁸ και ο οποίος δεν έχει παρέλθει εν προκειμένω, ενόψει των ειδικών συνθηκών που μεσολάβησαν.

⁷ ΝΣΚ, 289/2017

⁸ βλ ΣτΕ 987/2007, 3015/2000.

12. Η διάταξη του άρθρου 111 του Κανονισμού της Βουλής απαιτεί για τη διενέργεια των μετατάξεων την έκδοση κοινής απόφασης του Προέδρου της Βουλής και του οικείου Υπουργού, μετά από σύμφωνη γνώμη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου για τους υπαλλήλους της Βουλής, το οποίο διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης ως προς την καταλληλότητα ή μη των προς μετάταξη υπαλλήλων, σύμφωνα με τα τυπικά και ουσιαστικά τους προσόντα, με συνεκτίμηση και των υπηρεσιακών αναγκών της Βουλής.

13. Όταν από διατάξεις προβλέπεται ότι για την έκδοση μιας διοικητικής πράξης χρειάζεται σύμφωνη γνώμη οργάνου, η γνώμη αυτή διατυπώνεται ύστερα από ερώτημα του οργάνου που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα και πρέπει να είναι έγγραφη και επίκαιρη κατά το περιεχόμενό της, δηλαδή δεν πρέπει να απέχει από την έκδοση της εκτελεστής πράξης, χρόνο που υπερβαίνει τον εύλογο, διότι τότε στερείται του στοιχείου της επικαιρότητας. Επιπλέον, η γνώμη πρέπει να είναι πλήρως και επαρκώς αιτιολογημένη, να διαλαμβάνει δηλαδή τα πραγματικά και νομικά περιστατικά που επιτρέπουν ή επιβάλλουν την έκδοση της διοικητικής πράξης, ώστε να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος της ορθότητας της κρίσης του διοικητικού οργάνου. Όταν δε διατυπώνεται θετική σύμφωνη γνώμη, το όργανο που αποφασίζει δεσμεύεται από αυτή, με την έννοια ότι αυτό δύναται είτε να εκδώσει την πράξη σύμφωνα με τη γνωμοδότηση, είτε αν δεν αποδέχεται αυτή, με ειδική αιτιολογία να απόσχει και να μην εκδώσει την πράξη (άρθρο 20 ΚΔΔ), διακόπτοντας την εν εξελίξει διαδικασία, εφόσον όμως η γνώμη δεν έχει την ιδιότητα της υποχρεωτικής σύμφωνης γνώμης, ή υπάρχει τέτοια δυνατότητα του οργάνου, όταν ενεργεί στο πλαίσιο διακριτικής ευχέρειας, η οποία του το επιτρέπει, διότι, διαφορετικά, μη εμπρόθεσμη έκδοση της πράξης συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.⁹

14. Σύμφωνα με το γράμμα, το πνεύμα και το σκοπό της διάταξης του άρθρου 111 του Κανονισμού, εφόσον το Υπηρεσιακό Συμβούλιο για τους υπαλλήλους της Βουλής διατυπώσει θετική σύμφωνη γνώμη για μετάταξη των αποσπασμένων κατά την παραπάνω ημερομηνία υπαλλήλων στη Βουλή που υπέβαλαν εμπρόθεσμα σχετική αίτηση, τα όργανα που έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα κατά τα ανωτέρω, μπορούν είτε να εκδώσουν πράξη σύμφωνα με τη θετική σύμφωνη γνωμοδότηση, είτε να μην

⁹ Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, έκδ. 11^η, αριθ. 135, Α. Τάχου, Ελλ. Διοικ. Δίκαιο, έκδ. 1993, σελ. 398, Α. Τάχου, Ερμ. Κωδ. Διοικ. Διαδικ., έκδ. Δ', σελ. 704, Απ. Γέροντα κλπ Διοικ. Δίκαιο, έκδ. Γ', σελ. 201, Β. Γκέρτσος, Α. Πυργάκης Κώδ. Διοικ. Διαδικ., έκδ 2015, άρθρο 20, σελ 342, ΣτΕ 3898/2016, ΝΣΚ 271/2017.

αποδεχθούν αυτή. Στη τελευταία περίπτωση, για να καταλήξουν αιτιολογημένα σε αποτελέσματα αντίθετα της θετικής σύμφωνης γνώμης και να αιτιολογήσουν πλήρως τη μη αποδοχή της, αναγκάως θα επανεξετάσουν, κατά νόμο και ουσία, τις προτεινόμενες μετατάξεις. Πάντως, θα πρέπει να περαιώσουν τη σχετική διαδικασία, εντός ευλόγου χρόνου, της οποίας δεν νοείται, ως εκ της φύσεώς της, εκκρεμότητα στο διηνεκές.¹⁰

15. Σύμφωνα με το ιστορικό της προκείμενης περίπτωσης, για τους είκοσι εννέα (29) αποσπασμένους, κατά την 20-1-2019, στη Βουλή υπαλλήλους (Δημοσίου, Ανεξάρτητων Αρχών, Ν.Π.Ι.Δ.), το αρμόδιο Υπηρεσιακό Συμβούλιο, αφού έλαβε υπόψη του, όπως αναφέρει στην απόφασή του, τις υπηρεσιακές ανάγκες της Βουλής, αλλά και την καταλληλότητα των αποσπασμένων σε αυτήν υπαλλήλων, σύμφωνα με τα τυπικά ή ουσιαστικά τους προσόντα, χωρίς ωστόσο να παραθέτει ειδικότερη αιτιολογία γι' αυτά, η οποία μπορεί, πάντως, να συμπληρώνεται από τα δελτία μετάταξης κάθε υπαλλήλου, στα οποία παραπέμπει, εξέφερε, με το υπ' αριθμ. 9/3-6-2019 Πρακτικό του, θετική σύμφωνη γνώμη για τη μετάταξη καθενός σε συνιστώμενες προσωποπαγείς θέσεις της ίδιας κατηγορίας και σε κλάδους/ειδικότητες, ανάλογες με αυτές που κατείχαν, πλην όμως λόγω των εθνικών εκλογών, η διαδικασία δεν ολοκληρώθηκε.

16. Σύμφωνα με τα πραγματικά και νομικά δεδομένα που παρατίθενται, εφόσον το αρμόδιο Υπηρεσιακό Συμβούλιο για τους υπαλλήλους της Βουλής, έχει εκφέρει θετική σύμφωνη γνώμη, τα όργανα που αποφασίζουν υποχρεούνται να περαιώσουν την όλη διαδικασία με την έκδοση εκτελεστών πράξεων, περιεχόμενο των οποίων μπορεί να είναι είτε η ικανοποίηση των σχετικών αιτημάτων μετάταξης των ενδιαφερομένων υπαλλήλων, είτε και η απόρριψή τους, κατόπιν παράθεσης ειδικής αιτιολογίας. Ζήτημα, εξάλλου, παρέλευσης του ευλόγου χρόνου δεν τίθεται, λόγω των συνθηκών που μεσολάβησαν (διενέργεια εθνικών εκλογών-ανάδειξη νέου κοινοβουλίου).

17. Μειοψήφησε ο Νομικός Σύμβουλος Βασίλειος Καραγεώργος, ο οποίος διατύπωσε την εξής γνώμη: Με τη μετάταξη υπαλλήλου σε άλλο φορέα επέρχεται λύση της σχέσης με το φορέα προέλευσης και σύναψη νέας με το φορέα υποδοχής. Συνεπώς, η ολοκλήρωση, της μετάταξης στη Βουλή υπαλλήλων αποσπασμένων από άλλους

¹⁰ Ως προς την περαίωση αναγκάως της διαδικασίας μετατάξεων βλ. ΣτΕ 987/2007, 3015/2000, ΔΕΦ ΠΕΙΡ. 399/2014, ΔΕΦ ΑΘ 613/2014, 2298/2014.

φορείς προϋποθέτει, την τήρηση των προϋποθέσεων και της διαδικασίας που ορίζει ο νόμος για τη λήξη της σχέσης κάθε αποσπασμένου υπαλλήλου με τον φορέα από τον οποίο προέρχεται. Εν προκειμένω, η δυνατότητα, ο χρόνος, οι προϋποθέσεις και η διαδικασία λήξης της σχέσης των αποσπασμένων υπαλλήλων ορίζεται στις διατάξεις του ν.4440/2016, οι οποίες δεν επιτρέπουν την μετάταξη υπαλλήλων που υπέβαλαν αίτηση μετάταξης από την ημερομηνία που προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης (12-2-2019). Εξάλλου, εν προκειμένω, δεν έχει τηρηθεί η διαδικασία για την λήξη της σχέσης με το φορέα προέλευσης που ορίζουν οι διατάξεις του ν. 4440/2016 ή οιοδήποτε άλλου νομοθετικού κειμένου, ανάλογα με το φορέα προέλευσης. Οι διατάξεις επί των θεμάτων αυτών δεν δύνανται να καταργηθούν, τροποποιηθούν ή υποκατασταθούν από τις διατάξεις Κανονισμού της Βουλής. Τούτο διότι από τις διατάξεις του άρθρου 65 του Συντάγματος προκύπτει ότι διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής είναι ανίσχυρες στο μέτρο που θέτουν ρυθμίσεις πέραν των θεμάτων που αφορούν το προσωπικό της Βουλής (Ε.Σ. Ολομ. 4932/2013 πρακτ. 5^{ης} Ειδ. Συν., Ολομ. Ε.Σ./9-1-2012 1^{ης} Ειδ. Συν., Ολομ. Ε.Σ./9-1-2003, ΝΣΚ Ολομ. 274/2015). Τούτων παρέπεται, ότι η δυνατότητα μετάταξης που ορίζουν οι διατάξεις του άρθρου 111 του Κανονισμού της Βουλής περιορίζονται στο θέμα της σύναψης της νέας σχέσης με τον φορέα υποδοχής και δεν επεκτείνονται στο θέμα λήξης της σχέσης με τον φορέα προέλευσης, η οποία (λήξη), βάσει του πραγματικού του ερωτήματος, δεν επιτρέπεται και χωρίς την οποία δεν δύναται να ολοκληρωθεί η διαδικασία μετάταξης.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ

18. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα στο ερώτημα που υποβλήθηκε, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α' Τμήμα) γνωμοδοτεί, κατά πλειοψηφία, ως εξής:

Ο Πρόεδρος της Βουλής και ο οικείος Υπουργός, ως όργανα που έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα για τις μετατάξεις, κατά το άρθρο 111 του Κανονισμού της Βουλής, όπως ισχύει, υποχρεούνται να ολοκληρώσουν τη διαδικασία των μετατάξεων των είκοσι εννέα (29) αποσπασμένων υπαλλήλων, για τις μετατάξεις των οποίων το αρμόδιο Υπηρεσιακό Συμβούλιο εξέφερε θετική σύμφωνη γνώμη, εκδίδοντας πράξεις είτε σύμφωνα με τη γνωμοδότησή του, είτε αντίθετα με αυτή, στη τελευταία,

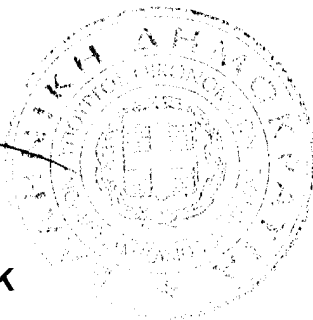
όμως, περίπτωση (της αρνητικής πράξης), θα πρέπει να παραθέσουν στην απόφασή τους ειδική αιτιολογία, η οποία θα δικαιολογεί την απόκλισή τους από τη διατυπωθείσα σύμφωνη γνώμη.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 15-10-2019

Η Πρόεδρος

Ευγενία Βελώνη
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ



Η Εισηγήτρια

Κωνσταντίνα Χριστοπούλου
Νομική Σύμβουλος του Κράτους