



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

Αριθμός Γνωμοδότησης 164/2021

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

(Στ' Τμήμα)

Συνεδρίαση της 17ης Νοεμβρίου 2021

(Με χρήση τεχνολογικών μέσων, σύμφωνα με την υπ' αριθ. 452/07.11.2021 απόφαση της Προέδρου Ν.Σ.Κ.)

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Γεώργιος Κανελλόπουλος, Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Μέλη: Ασημίνα Ροδοκάλη, Διονύσιος Χειμώνας, Βασίλειος Κορκίζογλου, Χαράλαμπος Μπρισκόλας, Νικόλαος Καραγιώργης, Κωνσταντίνος Ζαμπάρας, Μιχαήλ Τζουβάρας, Αντώνιος Παπαγεωργίου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Νάταλη-Χριστίνα Π. Σαμαρά, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο).

Αριθμός Ερωτήματος: Το από 25-10-2021 και με αριθ. πρωτ. 4289/2021 έγγραφο της Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού / Τμήμα Σχεδιασμού Ανθρωπίνων Πόρων και Αξιολόγησης Αναγκών e - Ε.Φ.Κ.Α, που υπογράφεται από τον Διοικητή του e - Ε.Φ.Κ.Α.

Περίληψη Ερωτήματος: Ερωτάται, ενόψει του εκτιθέμενου στο έγγραφο του ερωτήματος πραγματικού, εάν:

1. Οι διατάξεις του άρθρου 36 του ν. 4778/2021 κατισχύουν των διατάξεων του άρθρου 36 παρ. 1 του ν. 4608/2019, περί αυτοδίκαιης παράτασης έως 31.12.2023

της απόσπασης του προσωπικού που υπηρετεί στις Ειδικές Υπηρεσίες του ν. 4314/2014 και στην Κεντρική υπηρεσία της ΜΟΔ Α.Ε.

2. Οι διατάξεις του άρθρου 36 του ν. 4778/2021 καταλαμβάνουν ή όχι την περίπτωση αυτοδίκαιης παράτασης απόσπασης των υπαλλήλων του ερωτήματος, οι οποίες ήταν ήδη αποσπασμένες στην Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης του Επιχειρησιακού Προγράμματος Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων κατά τη θέση σε ισχύ των διατάξεων αυτών.

Στο παραπάνω ερώτημα το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Στ' Τμήμα) γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό:

1. Με τη διάταξη του άρθρου 5 παράγραφος 3 του ν. 4314/2014 έλαβε χώρα συγχώνευση του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση», την αρμοδιότητα διαχείρισης και εφαρμογής του οποίου είχε το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, και του Επιχειρησιακού Προγράμματος (στο εξής: Ε.Π.) «Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση», την αρμοδιότητα διαχείρισης και εφαρμογής του οποίου είχε το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, και συστήθηκε νέα Ειδική Υπηρεσία με την επωνυμία: «Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση», η οποία ανέλαβε τις αρμοδιότητες διαχείρισης του οικείου Ε.Π.

2. Όπως προβλεπόταν στις διατάξεις του άρθρου 34 παράγραφος 1γ του νόμου 4314/2014, όπως αυτό ίσχυε κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα, η στελέχωση της νέας ειδικής υπηρεσίας που προέκυψε από την προαναφερθείσα συγχώνευση, έγινε και με απόσπαση νέου προσωπικού από φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, η οποία απόσπαση, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 38 παράγραφος 1 του ίδιου ως άνω νόμου (όπως αυτή η παράγραφος αντικαταστάθηκε με το άρθρο 14 παράγραφος 7 του ν. 4403/2016 – Α'125 και ίσχυσε από 7.7.2016) και κατά παρέκκλιση των τότε ισχυουσών διατάξεων ως προς τη διάρκεια των αποσπάσεων, είχε διάρκεια πέντε

έτη, με δυνατότητα παράτασης για μία ή περισσότερες φορές, για ίσο χρονικό διάστημα.

3. Με βάση το ανωτέρω νομικό πλαίσιο, οι μόνιμες υπάλληλοι του e- ΕΦΚΑ, Ε.Π. και Σ.Ψ., κατόπιν υποβολής των από 07.03.2016 και από 15.03.2016 αιτήσεων τους αντίστοιχα, αποσπάσθηκαν στην ως άνω Ειδική Υπηρεσία, η οποία έχρηζε στελέχωσης. Ειδικότερα:

4. Η Ε.Π., μόνιμη υπάλληλος του e-ΕΦΚΑ, προερχόμενη από το πρώην Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητα Απασχολουμένων (Ε.Τ.Α.Α.), Κλάδου ΠΕ Διοικητικού-Οικονομικού, με βαθμό Α', κατέχει οργανική θέση στη Διεύθυνση Εισφορών Τομέων Μηχανικών και ΕΔΕ. Η Σ.Ψ., μόνιμη υπάλληλος του e-ΕΦΚΑ, προερχόμενη από το πρώην Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων - Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών (Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ.), Κλάδου ΠΕ Διοικητικού-Οικονομικού, με βαθμό Α', κατέχει οργανική θέση στη Διεύθυνση Λοιπών Παροχών – Γενική Διεύθυνση Καταβολής Παροχών Υγείας. Με τις υπ' αριθ. πρωτ. 104365/07.10.2016 και 104678/10.10.2016 Κοινές Αποφάσεις των Υπουργών Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Οικονομίας, Ανάπτυξης & Τουρισμού και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Κοινωνικής Αλληλεγγύης, οι ανωτέρω υπάλληλοι αποσπάσθηκαν στην Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση» του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης & Τουρισμού και ανέλαβαν υπηρεσία την 27.10.2016 και την 08.11.2016 αντιστοίχως.

5. Σύμφωνα με τις αποφάσεις αυτές, οι ανωτέρω αποσπάσεις ισχύουν για πέντε (5) χρόνια και *«μπορούν να παραταθούν για ίσο χρονικό διάστημα κάθε φορά, κατά τα προβλεπόμενα στην περίπτωση β' της παραγράφου 11 του άρθρου 14 του ν. 4403/2016»*.

6. Με τα υπ' αριθ. πρωτ. 104893/27.09.2021 και 104886/27.09.2021 έγγραφα της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση», γνωστοποιήθηκε στο Τμήμα Σχεδιασμού, Ανθρωπίνων Πόρων και Αξιολόγησης Αναγκών της Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού του e-ΕΦΚΑ ότι οι ανωτέρω υπάλληλοι υπηρετούν στον προαναφερθέντα φορέα *«με αυτοδίκαιη απόσπαση μέχρι τις 3.12.2023»*, δυνάμει της

διάταξης του άρθρου 36 παράγραφος 1 του ν. 4608/2019 (του οποίου το κείμενο παρατίθεται κατωτέρω, στο Νομοθετικό Πλαίσιο).

7. Κατόπιν όλων των ανωτέρω, η ερωτώσα υπηρεσία, διά του υπ' αριθ. πρωτ. 4289/25.10.2021 εγγράφου του Διοικητή του e-ΕΦΚΑ προς το Γραφείο Νομικού Συμβούλου του e-ΕΦΚΑ, λαμβάνοντας υπόψη τα προεκτεθέντα πραγματικά περιστατικά και τη σχετική αλληλογραφία, υπέβαλε τα ανωτέρω δύο ερωτήματα, όπως αυτά αναφέρονται στην «Περίληψη ερωτήματος».

Νομοθετικό πλαίσιο:

8. Σύμφωνα με τα άρθρα 5 παράγραφος 3, 34 παράγραφος 1 (πριν την αντικατάσταση της περίπτωσης γ' αυτής με το άρθρο 20 του ν. 4469/2017, με ισχύ από 3.5.2017 - Α' 62) και 38 παράγραφος 1 (όπως αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο 14 παράγραφος 7 του ν. 4403/2016 – Α'125 και ίσχυσε από 7.7.2016) του ν. **4314/2014** - Α' 265 που φέρει τίτλο «Για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, κ.λπ.» (όπως αυτές συμπληρώθηκαν και τροποποιήθηκαν με το άρθρο 14 παράγραφος 11 του ν. 4403/2016 - Α 125):

Άρθρο 5

«3. Η Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης του ΕΠ «ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ», η οποία συστάθηκε με την κ.υ.α. με αριθμό 118267/14.12.2000 (Β' 1595), όπως ισχύει, και η Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης του ΕΠ «ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑ ΒΙΟΥ ΜΑΘΗΣΗ», η οποία συστάθηκε με την κ.υ.α. με αριθμ. 3345/14.12.2000 (Β' 1533), όπως ισχύει, συγχωνεύονται και συνιστούν νέα Ειδική Υπηρεσία με την επωνυμία «Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ, ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑ ΒΙΟΥ ΜΑΘΗΣΗ»», η οποία αναλαμβάνει αρμοδιότητες διαχείρισης του οικείου ΕΠ, σύμφωνα με το άρθρο 125 του Κανονισμού. Στη νέα Ειδική Υπηρεσία περιέρχεται το σύνολο των αρμοδιοτήτων που προβλέπονται στο ν. 3614/2007, των θέσεων και του προσωπικού των Ειδικών Υπηρεσιών που συγχωνεύονται, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις τους».

Άρθρο 34

«1. Το προσωπικό που στελεχώνει όλες τις Ειδικές Υπηρεσίες που μετονομάζονται ή συγχωνεύονται ή συστήνονται, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου, υπάγεται σε μια από τις παρακάτω κατηγορίες:

α) προσωπικό, που κατά τη δημοσίευση του παρόντος νόμου, απασχολείται στη ΜΟΔ ΑΕ με συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου και αορίστου χρόνου,

β) προσωπικό, που κατά τη δημοσίευση του παρόντος νόμου, υπηρετεί στις Ειδικές Υπηρεσίες και στην Κεντρική Υπηρεσία της ΜΟΔ ΑΕ, με απόσπαση ή μετακίνηση από άλλους φορείς του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, καθώς και προσωπικό άλλων φορέων που είναι ήδη αποσπασμένο στις παραπάνω υπηρεσίες,

γ) νέο προσωπικό που θα προσληφθεί από τη ΜΟΔ ΑΕ ή θα αποσπασθεί ή μετακινηθεί στις Ειδικές Υπηρεσίες, από φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, μετά από δημόσιο ανοικτό διαγωνισμό της ΜΟΔ ΑΕ, ή μετά από διαγωνιστική διαδικασία κατόπιν ανοιχτής πρόσκλησης, αντίστοιχα».

Άρθρο 38

«1. Οι θέσεις των Ειδικών Υπηρεσιών καλύπτονται είτε με απόσπαση στελεχών της ΜΟΔ ΑΕ είτε με απόσπαση ή μετακίνηση υπαλλήλων από φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων ως προς τη διάρκεια απόσπασης ή μετακίνησης, για χρονικό διάστημα πέντε (5) ετών, η οποία μπορεί να παραταθεί μία ή περισσότερες φορές για ίσο χρονικό διάστημα».

9. Παράλληλα, η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 36 του ν. **4608/2019** «Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα και Προσέλκυση Στρατηγικών Επενδύσεων και άλλες διατάξεις (Α' 66) ορίζει ότι:

Άρθρο 36

«1. Οι αποσπάσεις ή μετακινήσεις του συνόλου του προσωπικού που υπηρετεί στις Ειδικές Υπηρεσίες του ν. 4314/2014 (Α' 265) και στην Κεντρική Υπηρεσία της ΜΟΔ Α.Ε., οι οποίες λήγουν πριν τις 31.12.2023, παρατείνονται αυτοδικαίως μέχρι την ημερομηνία αυτή».

10. Περαιτέρω, με το άρθρο 71 του ν. **4635/2019** (Α' 167), διά του οποίου τροποποιήθηκαν οι παράγραφοι 1 και 2 του άρθρου 50 του ν. 4569/2018 (Α' 179) και το οποίο φέρει τίτλο: «Μετάταξη ή απόσπαση υπαλλήλων του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης», ορίσθηκαν τα εξής:

Άρθρο 71

«1. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος και μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 2020 για την έκδοση κάθε απόφασης μετάταξης ή απόσπασης υπαλλήλων του ΕΦΚΑ, σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 7 του ν. 4440/2016 (Α' 224), καθώς και για την έκδοση κάθε άλλης απόφασης κατ' εφαρμογή οποιασδήποτε γενικής ή ειδικής διάταξης νόμου, με την οποία προκαλείται μετακίνηση υπαλλήλων του ΕΦΚΑ, συμπεριλαμβανομένης και της λήξης ή ανάκλησης απόσπασης υπαλλήλων βάσει της οποίας παρέχουν τις υπηρεσίες τους στον ΕΦΚΑ, απαιτείται η προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, 2. ... 3...».

11. Ακολουθως, το προαναφερθέν άρθρο 71 του ν. 4635/2019, με το οποίο τροποποιούνταν οι παράγραφοι 1 και 2 του άρθρου 50 του ν. 4569/2018 (Α' 179) αντικαταστάθηκε με το άρθρο 52 του ν. **4756/2020** (Α' 235) , στο οποίο ορίζεται ότι:

Άρθρο 52

«1. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος και μέχρι την 30η Ιουνίου 2021 για την έκδοση κάθε απόφασης μετάταξης ή απόσπασης υπαλλήλων του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης και του Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου (ΝΑΤ), σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 7 του ν. 4440/2016 (Α' 224), καθώς και για την έκδοση κάθε άλλης απόφασης κατ' εφαρμογή οποιασδήποτε γενικής ή ειδικής διάταξης, με την οποία προκαλείται μετακίνηση ή παράταση απόσπασης υπαλλήλων του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης και του Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου (ΝΑΤ), συμπεριλαμβανομένης και της λήξης ή ανάκλησης απόσπασης υπαλλήλων βάσει της οποίας παρέχουν τις υπηρεσίες τους στον Ηλεκτρονικό Εθνικό Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης ή στο Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο, απαιτείται η προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, 2. Η παρ. 1 κατισχύει κάθε αντίθετης γενικής ή ειδικής διάταξης, 3. Εκκρεμείς διαδικασίες μετάταξης, απόσπασης ή παράτασης απόσπασης, που

εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρ. 1, ολοκληρώνονται με τις διαδικασίες και τα όργανα που ήταν αρμόδια πριν την έναρξη ισχύος του παρόντος».

12. Εξάλλου, με τα άρθρα 103 παράγραφοι 1, 3 και 4, 106 και 107 παράγραφος 1 του ν. **4764/2020** «Ρυθμίσεις για την προστασία της δημόσιας υγείας από τις συνέπειες της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, την ενίσχυση των μέσων μαζικής μεταφοράς, την επιτάχυνση της απονομής των συντάξεων, ... και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις» ορίσθηκαν τα παρακάτω:

Άρθρο 103

«1. Για την ταχύτερη περάτωση εκκρεμών αιτήσεων συνταξιοδότησης, κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων περί κινητικότητας του ν. 4440/2016 (Α` 224), επιτρέπεται η απόσπαση στον Ηλεκτρονικό Εθνικό Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-ΕΦΚΑ) μόνιμων ή με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου υπαλλήλων κατηγορίας / εκπαιδευτικής βαθμίδας ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ, οι οποίοι έχουν τα τυπικά προσόντα διορισμού σε διοικητικό κλάδο σύμφωνα με τα οριζόμενα στο π.δ. 50/2001 (Α` 39) και ανήκουν οργανικά σε φορείς εντός της Γενικής Κυβέρνησης είτε εκτός αυτής, υπό τις κάτωθι προϋποθέσεις και διαδικασία:

α) Εντός δέκα (10) ημερών από την έναρξη ισχύος του παρόντος ο οικείος Υπουργός και ο επικεφαλής κάθε ανεξάρτητης αρχής καταρτίζουν πίνακα με τους υπαλλήλους που πληρούν τις ανωτέρω προϋποθέσεις για απόσπαση σε υπηρεσίες του e-ΕΦΚΑ εντός της περιφερειακής ενότητας της οργανικής τους θέσης. Στον εν λόγω πίνακα περιλαμβάνονται οι υπάλληλοι που ανήκουν οργανικά στο Υπουργείο και οι υπάλληλοι που ανήκουν οργανικά στους φορείς αρμοδιότητάς του.

β) Ο πίνακας αυτός καταρτίζεται λαμβάνοντας υπόψη τις υπηρεσιακές ανάγκες του φορέα και την καταλληλότητα των υπαλλήλων. Ακολούθως, κοινοποιείται προς ενημέρωση στους υπαλλήλους που αφορά, προκειμένου να δηλώσουν εντός πέντε (5) ημερών τη βούληση τους για απόσπαση. Οι ανωτέρω αποσπώνται κατά προτεραιότητα κατά το τελικό στάδιο επιλογής από τον Διοικητή του e-ΕΦΚΑ.

3. Σε περίπτωση που προκύψουν επιτακτικές υπηρεσιακές ανάγκες, από τους οικείους πίνακες της περ. β` της παρ. 1, σε όσους υπαλλήλους δεν έχουν ήδη αποσπαστεί, επιτρέπεται να ανατεθεί με κοινή απόφαση του αρμοδίου οργάνου του

οικείου Υπουργείου και του Διοικητή του e-ΕΦΚΑ παράλληλα με τα κύρια καθήκοντα της θέσης τους, κατ' εξαίρεση ο χειρισμός υποθέσεων συνταξιοδότησης για χρονικό διάστημα έξι (6) μηνών. Στην περίπτωση αυτή, η απασχόληση παρέχεται υπερωριακά στα καταστήματα του e-ΕΦΚΑ μετά το πέρας του ωραρίου εργασίας τους.

4. Οι αποσπάσεις και η παράλληλη ανάθεση καθηκόντων για τους υπαλλήλους που επιλέγονται, είναι υποχρεωτική και αίρεται μόνο για λόγους που ανάγονται στη χαμηλή αποδοτικότητα του υπαλλήλου».

Άρθρο 106

«Η παρ. 2 του άρθρου 103 του ν. 4670/2020 (Α` 43), αντικαθίσταται ως εξής: “2. Με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου των επιστημονικών συλλόγων δικηγόρων, ιατρών, φαρμακοποιών, μηχανικών και των επιμελητηρίων, δύναται να διατίθεται στον e-ΕΦΚΑ προσωπικό των οικείων επιστημονικών συλλόγων και των επιμελητηρίων. Το προτεινόμενο προσωπικό τοποθετείται με απόφαση του Δ.Σ. του e-ΕΦΚΑ κατ' επιλογή και απασχολείται προσωρινά είτε στην υλοποίηση υποστηρικτικών διαδικασιών ή προπαρασκευαστικών εργασιών των Περιφερειακών Διευθύνσεων των τομέων Νομικών, Υγειονομικών, Μηχανικών και Ε.Δ.Ε. είτε στην εκκαθάριση των εκκρεμών αιτήσεων συνταξιοδότησης, τον κανονισμό και πληρωμή των συντάξεων”».

Άρθρο 107

«1. Ο Διοικητής του e-ΕΦΚΑ δύναται να αποφασίζει την ανάθεση του έργου της υποστήριξης των διαδικασιών απονομής συντάξεων σε συνταξιούχους λόγω γήρατος, πρώην υπαλλήλους του e- ΕΦΚΑ και των ενταχθέντων σε αυτόν ασφαλιστικών φορέων και του Δημοσίου, οι οποίοι κατά τον χρόνο της ενεργού υπηρεσίας τους είχαν υπηρετήσει στα αντικείμενα της επεξεργασίας των αιτημάτων παράτασης αναπηρικών συντάξεων, απονομής και παράτασης του εξωϊδρυματικού επιδόματος, μεταβίβασης σύνταξης λόγω θανάτου, απονομής συντάξεων όλων των κατηγοριών, της διαδικασίας ελέγχου στην ανακεφαλαίωση του χρόνου ασφάλισης, της διαδικασίας ελέγχου των εισφορών, καθώς και της υποστήριξης της γραμματείας συντάξεων».

13. Τέλος, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 36 του Κεφαλαίου Γ' του ν. **4778/2021** (Α' 26), το οποίο φέρει τίτλο: «Μετάταξη και απόσπαση υπαλλήλων του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-ΕΦΚΑ)»:

Άρθρο 36

«1. Κατά παρέκκλιση κάθε αντίθετης γενικής ή ειδικής διάταξης, απαγορεύεται η μετάταξη ή απόσπαση ή οποιαδήποτε άλλη μετακίνηση, ανεξαρτήτως διαδικασίας ή φορέα υποδοχής, υπαλλήλων του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-ΕΦΚΑ) για χρονικό διάστημα δύο (2) ετών από την έναρξη ισχύος του παρόντος, 2. Διαδικασίες μετατάξεων ή αποσπάσεων ή άλλης μορφής μετακινήσεων υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ που είναι εκκρεμείς κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος δεν ολοκληρώνονται».

14. Σύμφωνα δε με τη διάταξη του άρθρου 48 παράγραφος 3 του ιδίου ως άνω νόμου: *«3. Οι διατάξεις των Κεφαλαίων Β', Γ' και Δ' τίθενται σε ισχύ από τη δημοσίευση του παρόντος¹, εκτός αν σε αυτές ορίζεται διαφορετικά».*

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

15. 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 των πραγματικών περιστατικών που εκτέθηκαν από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

Επί του πρώτου ερωτήματος

16. Με τη διάταξη του άρθρου 36 του ν. 4608/2019², ρυθμίστηκαν ζητήματα κινητικότητας που αφορούν τους υπαλλήλους, διά των οποίων έχουν στελεχωθεί οι Ειδικές Υπηρεσίες του νόμου 4314/2014 (και η Κεντρική Υπηρεσία της ΜΟΔ Α.Ε.) και ορίστηκε κατά τρόπο γενικό ότι όλες οι αποσπάσεις ή μετακινήσεις του συνόλου του ανωτέρω προσωπικού, οι οποίες λήγουν πριν την 31.12.2023, παρατείνονται αυτοδικαίως μέχρι την ημερομηνία αυτή.

¹Ήτοι από την 19.2.2021.

² Έναρξη ισχύος από τη δημοσίευση του νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (η οποία έλαβε χώρα την 25.04.2019), σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 52 αυτού.

17. Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, σκοπός θέσπισης της συγκεκριμένης διάταξης ήταν να μη διαταραχθεί κατά τη συγκεκριμένη προγραμματική περίοδο το έργο αυτών των ειδικών υπηρεσιών, οι οποίες στελεχώνονται αποκλειστικά με αποσπάσεις ή μετακινήσεις προσωπικού της ΜΟΔ Α.Ε. και φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και να αποφευχθεί ο δυσβάσταχτος διοικητικός φόρτος που θα απαιτείτο για την παράταση καθεμίας από αυτές τις αποσπάσεις με μεμονωμένες διοικητικές πράξεις.

18. Ύστερα από τη θέση σε ισχύ της ανωτέρω διάταξης, ακολούθησε σειρά μεταγενέστερων αυτής νόμων, οι οποίοι αφορούν ειδικά στον e-ΕΦΚΑ. Ειδικότερα:

19. Αρχικά τέθηκε σε ισχύ την 30.10.2019 ο νόμος 4635/2019, με το άρθρο 71 του οποίου ρυθμίστηκε κατά τρόπο ειδικό το θέμα των μετατάξεων και αποσπάσεων των υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ και ορίστηκε ότι από την έναρξη ισχύος της και μέχρι την 31.12.2020, για την έκδοση κάθε απόφασης που αφορά σε μετάταξη ή απόσπαση ή υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ, καθώς και για την έκδοση κάθε άλλης απόφασης κατ' εφαρμογή οποιασδήποτε γενικής ή ειδικής διάταξης νόμου με την οποία προκαλείται μετακίνηση υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ, συμπεριλαμβανομένης και της λήξης ή ανάκλησης απόσπασης υπαλλήλων βάσει της οποίας παρέχουν τις υπηρεσίες τους στον ΕΦΚΑ, απαιτείται προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.

20. Ακολούθησε ο νόμος 4756/2020 (Α' 235)³, διά του άρθρου 52 του οποίου αντικαταστάθηκε το προαναφερθέν άρθρο 71 και ορίστηκε ότι από την έναρξη ισχύος του και μέχρι την 30η Ιουνίου 2021, για την έκδοση κάθε απόφασης μετάταξης ή απόσπασης υπαλλήλων του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης και του Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου (ΝΑΤ), σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 7 του ν. 4440/2016, καθώς και για την έκδοση κάθε άλλης απόφασης κατ' εφαρμογή οποιασδήποτε γενικής ή ειδικής διάταξης, με την οποία προκαλείται μετακίνηση ή παράταση απόσπασης υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ, συμπεριλαμβανομένης και της λήξης ή ανάκλησης απόσπασης υπαλλήλων βάσει της οποίας παρέχουν τις υπηρεσίες τους στον Ηλεκτρονικό Εθνικό Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης ή στο

³ Με έναρξη ισχύος την 26.11.2020.

Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο, απαιτείται η προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.

21. Στη συνέχεια, με το μεταγενέστερο νόμο 4764/2020, ελήφθησαν κατεπείγοντα μέτρα για την επιτάχυνση της απονομής των συντάξεων. Ειδικότερα, με σκοπό την ενίσχυση του προσωπικού του Φορέα που απασχολείται στις διαδικασίες εκκαθάρισης των συντάξεων, προβλέφθηκε η δυνατότητα: α. Κατ' εξαίρεση υποχρεωτικής απόσπασης στον e-ΕΦΚΑ προσωπικού (μονίμου ή με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου) και συμμετοχής αυτού στις σχετικές ομάδες εργασίας, κατά παρέκκλιση των ισχυουσών περί κινητικότητας διατάξεων, με την πρόβλεψη καταβολής επιπρόσθετης αποζημίωσης, υπό τον όρο επίτευξης συγκεκριμένων στόχων (άρθρο 103 παράγραφος 1), β. Υποχρεωτικής ανάθεσης, σε υπαλλήλους που δεν αποσπάστηκαν κατά τα ανωτέρω, του χειρισμού υποθέσεων συνταξιοδότησης, παράλληλα με τα κύρια καθήκοντα της θέσης τους, με την υποχρέωση παροχής υπερωριακής απασχόλησης στα καταστήματα του e-ΕΦΚΑ, μετά το πέρας του ωραρίου εργασίας τους (άρθρο 103 παράγραφος 3), γ. Διάθεσης προσωπικού των επιστημονικών συλλόγων των δικηγόρων, ιατρών, φαρμακοποιών, μηχανικών και του προσωπικού των επιμελητηρίων, με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου αυτών (άρθρο 106) και δ. Η ανάθεση έργου υποστήριξης των διαδικασιών απονομής συντάξεων σε συνταξιούχους λόγω γήρατος, πρώην υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ και των ενταχθέντων σε αυτόν ασφαλιστικών φορέων και του Δημοσίου⁴.

22. Τελικά, τέθηκε σε ισχύ ο νόμος 4778/2021, με το άρθρο 36 του οποίου απαγορεύθηκε, κατά παρέκκλιση κάθε αντίθετης - γενικής ή ειδικής - διάταξης, η μετάταξη ή απόσπαση ή οποιαδήποτε άλλη μετακίνηση, των υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ, ανεξαρτήτως διαδικασίας ή φορέα υποδοχής, για χρονικό διάστημα δύο ετών από την έναρξη ισχύος του (19.02.2021) και προβλέφθηκε ότι οι διαδικασίες μετακινήσεων, οποιασδήποτε μορφής, υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ που είναι εκκρεμείς κατά την έναρξη ισχύος του, δεν ολοκληρώνονται.

⁴ Όμοιες ρυθμίσεις και προβλέψεις εισήχθησαν και με τον μεταγενέστερο αυτού, νόμο 4798/2021 και συγκεκριμένα με το άρθρο 255 αυτού με τίτλο: «Σύμπραξη e-ΕΦΚΑ με πιστοποιημένους επαγγελματίες για την επιτάχυνση της απονομής των συνταξιοδοτικών παροχών».

23. Κατά την απολύτως κρατούσα άποψη⁵, οι ανωτέρω διατάξεις συγκροτούν μία συστηματική, διαχρονικού χαρακτήρα, ενότητα ρυθμίσεων και μάλιστα μεταγενέστερων εκείνων του άρθρου 36 παράγραφος 1 του νόμου 4608/2019, διά των οποίων επιδιώκεται η επίτευξη ενός βασικού στόχου, που συνίσταται στην προστασία και διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας του e-ΕΦΚΑ, η οποία τέθηκε σε κίνδυνο, λόγω συσσώρευσης μεγάλου όγκου ασφαλιστικών υποθέσεων και ειδικά ληξιπρόθεσμων αιτήσεων συνταξιοδότησης προς εκκαθάριση, που ήταν αδύνατον να διεκπεραιωθούν εντός εύλογου χρόνου, λόγω σοβαρής έλλειψης προσωπικού.

24. Η αλληλουχία των διατάξεων αυτών και η συνεχής αυστηροποίηση και διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής τους, με αποκορύφωμα τη διάταξη του πλέον πρόσφατου άρθρου 36 του ν. 4778/2021, υποδηλώνει σαφώς ότι αποτελεί βασική προτεραιότητα του νομοθέτη η μη αποδυνάμωση του e-ΕΦΚΑ, ενόψει των ειδικών αναγκών του, όπως αυτές περιγράφονται στις σχετικές αιτιολογικές εκθέσεις και αναλυτικά εκτίθενται ανωτέρω.

25. Επομένως, η διάταξη του άρθρου 36 του ν. 4778/2021 αποτελεί απολύτως ειδική ρύθμιση, η οποία απαγορεύει την οποιασδήποτε μορφής μετακίνηση των υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ, προκειμένου να αποφευχθεί η υποστελέχωση του Φορέα και να προστατευθεί η ομαλή λειτουργία του, στο πλαίσιο των συγκεκριμένων δυσμενών συνθηκών του κοινωνικοασφαλιστικού τομέα. Ο δε ειδικός χαρακτήρας της διάταξης επιτείνεται τόσο από τον απόλυτο και αποφαντικό χαρακτήρα της γραμματικής του διατύπωσης, αλλά και από το γεγονός ότι, όπως γίνεται δεκτό⁶, αυτή επιτελεί όχι απλά δημόσιο, αλλά συνταγματικό σκοπό (άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος), αφού κατατείνει στην προστασία του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος των πολιτών στην κοινωνική ασφάλιση και στη συνταξιοδοτική παροχή.

26. Ως εκ τούτου, οι εν λόγω διατάξεις εν προκειμένω είναι απολύτως ειδικές και ταυτοχρόνως μεταγενέστερες χρονικά από εκείνες του άρθρου 36 του ν. 4608/2019 και ως τέτοιες κατισχύουν των τελευταίων, με βάση τις θεμελιώδεις αρχές της μεθοδολογίας του δικαίου, σύμφωνα με τις οποίες ο νεότερος κανόνας δικαίου

⁵ Βλ. ενδεικτικά: ΝΣΚ 19/2021, ΝΣΚ 143/2021.

⁶ ΝΣΚ 143/2021.

υπερισχύει του προγενέστερου και ο ειδικός κανόνας δικάιου υπερσχύει του γενικού⁷.

Επί του δεύτερου ερωτήματος:

27. Με δεδομένη την κρίση που προηγήθηκε επί του πρώτου ερωτήματος, σύμφωνα με την οποία οι διατάξεις του άρθρου 36 του ν. 4778/2021 κατισχύουν εκείνων του άρθρου 36 του ν. 4608/2019, προκειμένου να απαντηθεί το δεύτερο ερώτημα, θα πρέπει να διερευνηθεί αν η συγκεκριμένη περίπτωση των υπαλλήλων του ερωτήματος εμπίπτει στο ρυθμιστικό πεδίο αυτών των ειδικών και κατισχυουσών διατάξεων.

28. Οι υπάλληλοι του ερωτήματος αποσπάστηκαν σε Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης με τις υπ' αριθ. πρωτ. 104365/07.10.2016 και 104678/10.10.2016 Κοινές Αποφάσεις των Υπουργών Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Οικονομίας, Ανάπτυξης & Τουρισμού και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Κοινωνικής Αλληλεγγύης αντίστοιχα. Στις εν λόγω αποφάσεις αναφέρεται ότι οι σχετικές αποσπάσεις ισχύουν για πέντε χρόνια, με δυνατότητα παράτασης. Ως εκ τούτου, ο αρχικός χρόνος ισχύος των εν λόγω αποσπάσεων έληξε εντός του μηνός Οκτωβρίου 2021, επομένως, σε χρόνο μεταγενέστερο της θέσεως σε ισχύ της διατάξεως του άρθρου 36 του ν. 4778/2021, η οποία έλαβε χώρα την 19.02.2021.

29. Περαιτέρω, όπως έχει γίνει επανειλημμένως δεκτό με γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (Βλ. ειδικότερα ΝΣΚ 127/2021, πρβλ. ΝΣΚ 143/2021), στο ρυθμιστικό πεδίο της διάταξης του άρθρου 36 του νόμου 4778/2021 δεν εμπίπτουν μόνο οι περιπτώσεις νέων αποσπάσεων και λοιπών μετακινήσεων υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ, αλλά και η περίπτωση της παράτασης απόσπασης ήδη αποσπασθέντος υπαλλήλου του σε άλλη υπηρεσία.

30. Μάλιστα, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, η ανωτέρω ερμηνευτική παραδοχή πρέπει να γίνει δεκτή, ανεξάρτητα από το αν η εν λόγω παράταση απόσπασης λαμβάνει χώρα αυτοδικαίως - βάσει διάταξης νόμου από την οποία

⁷ Βελ. Καράκωστας, «Δύναμη και σχέση προγενέστερου και μεταγενέστερου, γενικού και ειδικού νόμου», Σχόλιο στην ΔιοικΕφαθ 1808/2000, Περιοδικό Δίκη, Νοέμβριος 2001 .

προβλέπεται - ή αν για την υλοποίησή της απαιτείται έκδοση διοικητικής πράξης από το καθ' ύλην αρμόδιο διοικητικό όργανο. Και τούτο, διότι η παράταση της απόσπασης του υπαλλήλου, ανεξάρτητα από τον ειδικότερο τρόπο κατά τον οποίο αυτή λαμβάνει χώρα, αποτελεί «μετακίνηση» εν ευρεία εννοία και έχει ως αποτέλεσμα την απασχόληση του υπαλλήλου εκτός του Φορέα στον οποίο ανήκει (ε-ΕΦΚΑ), αποτέλεσμα το οποίο ακριβώς ο νομοθέτης επιθυμεί να αποτρέψει.

31. Περαιτέρω, κάθε μορφή παράτασης απόσπασης, λαμβάνει χώρα και ενεργοποιείται κατά το χρόνο λήξης του αρχικού χρόνου της σχετικής απόσπασης. Επομένως και στην προκειμένη περίπτωση, οι προβλεπόμενες στη διάταξη του άρθρου 36 παράγραφος 1 του ν. 4608/2019 αυτοδίκαιες παρατάσεις αποσπάσεων, δεν μπορούν να λάβουν χώρα κατά το χρόνο θέσης σε ισχύ της εν λόγω διάταξης (25.04.2019), αλλά κατά το χρόνο που λήγει η αρχική διάρκεια ισχύος κάθε μίας από τις αποσπάσεις στις οποίες αυτή αφορά. Επομένως, η δυνατότητα υλοποίησης μίας τέτοιας παράτασης και η νομιμότητα ή μη αυτής, κρίνεται με βάση το νομικό καθεστώς που ισχύει κατά το χρόνο τούτο και εν προκειμένω κατά το χρόνο λήξης της αρχικής πενταετούς απόσπασης των υπαλλήλων του ερωτήματος, ήτοι την 07.10.2021 και την 10.10.2021 αντίστοιχα, χρόνος κατά τον οποίο είχαν εν τω μεταξύ τεθεί σε ισχύ διατάξεις του άρθρου 36 του ν. 4778/2021.

32. Από τα ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι το ζήτημα της παράτασης των αποσπάσεων των υπαλλήλων του ερωτήματος, εμπίπτει ευθέως στο ρυθμιστικό πεδίο της διάταξης του άρθρου 36 του ν. 4778/2021 και καταλαμβάνεται από αυτή, πρώτον επειδή οι αρχικές τους αποσπάσεις έληξαν σε χρόνο κατά τον οποίο είχε ήδη τεθεί σε ισχύ ο ειδικός, μεταγενέστερος και κατισχύων ν. 4778/2021 και δεύτερον επειδή η παράταση απόσπασης αποτελεί είδος εν ευρεία εννοία μετακίνησης του υπαλλήλου, η οποία απαγορεύεται ρητά από τη διάταξη αυτή, ανεξάρτητα από τον ειδικότερο τρόπο κατά τον οποίο υλοποιείται.

Απάντηση

33. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, επί των τιθέμενων ερωτημάτων, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Στ' Τμήμα) γνωμοδοτεί ομόφωνα ως ακολούθως:

Επί του πρώτου ερωτήματος:

34. Οι διατάξεις του άρθρου 36 του ν. 4778/2021 είναι απολύτως ειδικές και ταυτοχρόνως μεταγενέστερες χρονικά από εκείνες του άρθρου 36 του ν. 4608/2019 και ως τέτοιες κατισχύουν των τελευταίων, με βάση τις θεμελιώδεις αρχές της μεθοδολογίας του δικαίου, σύμφωνα με τις οποίες ο νεότερος κανόνας δικαίου υπερισχύει του προγενέστερου και ο ειδικός κανόνας δικαίου υπερισχύει του γενικού.

Επί του δεύτερου ερωτήματος:

35. Οι διατάξεις του άρθρου 36 του ν. 4778/2021, καταλαμβάνουν και την περίπτωση αυτοδίκαιης παράτασης απόσπασης των υπαλλήλων του ερωτήματος, οι οποίες ήταν ήδη αποσπασμένες σε Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης του ν. 4314/2014 κατά τη θέση σε ισχύ των διατάξεων αυτών, πρώτον επειδή οι αρχικές τους αποσπάσεις έληξαν σε χρόνο κατά τον οποίο είχε ήδη τεθεί σε ισχύ η ως άνω ειδική, μεταγενέστερη και κατισχύουσα ρύθμιση και δεύτερον επειδή η παράταση απόσπασης, ανεξάρτητα από τον ειδικότερο τρόπο κατά τον οποίο διενεργείται, αποτελεί είδος εν ευρεία εννοία μετακίνησης του υπαλλήλου κατά την έννοια της εν λόγω διάταξης, η οποία ρητά απαγορεύεται από αυτή.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 18-11-2021

Ο Πρόεδρος
Γεώργιος Κανελλόπουλος
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Η Εισηγήτρια
Νάταλη- Χριστίνα Π. Σαμαρά
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.