



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

Αριθμός Γνωμοδότησης 143/2021

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

(Στ' Τμήμα)

Συνεδρίαση της 6^{ης} Οκτωβρίου 2021

(Με φυσική παρουσία και χρήση τεχνολογικών μέσων, σύμφωνα με την υπ' αριθ. 390/03.10.2021 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, Μιχαήλ Τζουβάρας, Αντώνιος Παπαγεωργίου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

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

Αριθμός Ερωτήματος: Το από 25-06-2021 και με αριθ. πρωτ. 237253/2021 έγγραφο της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης, Τεχνικών Υπηρεσιών και Στέγασης / Δ/ση Ανθρώπινου Δυναμικού / Τμήμα Σχεδιασμού Ανθρωπίνων Πόρων και Αξιολόγησης Αναγκών ε - Ε.Φ.Κ.Α, που υπογράφεται από τον Διοικητή του ε - Ε.Φ.Κ.Α.

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

1. Οι διατάξεις του άρθρου 71 του ν. 4635/2019 κατισχύουν των διατάξεων του άρθρου 61 του ν. 4607/2019.
2. Η διάταξη του άρθρου 71 του ν. 4635/2019 καταλαμβάνει ή όχι την περίπτωση του αναφερόμενου στο ιστορικό του ερωτήματος υπαλλήλου (Ι. Μ.), ο οποίος – σύμφωνα με το ερώτημα - ήταν ήδη αποσπασμένος στην Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (Ε.Ε.Ε.Π.) κατά το χρόνο θέσης σε ισχύ της διάταξης αυτής, με υπουργική απόφαση απόσπασης, η οποία είχε εκδοθεί προγενεστέρως του χρόνου έναρξης ισχύος του ν. 4635/2019, παρατείνοντας ήδη ισχύουσα απόσπαση με όμοια απόφαση.

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

Ιστορικό:

1. Η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (στο εξής: Ε.Ε.Ε.Π.) αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή, αρμόδια για τη ρύθμιση, τον έλεγχο και την εποπτεία της αγοράς των τυχερών και των ηλεκτρονικών τεχνικών-ψυχαγωγικών παιγνίων στην Ελληνική Επικράτεια. Από την έναρξη της λειτουργίας της μέχρι και σήμερα στελεχώνεται αποκλειστικά με αποσπασμένο προσωπικό από άλλες υπηρεσίες του Ελληνικού Δημοσίου.
2. Ο Ι. Μ. είναι υπάλληλος κατηγορίας ΤΕ, κλάδου Διοικητικού/Λογιστικού του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (πρώην Ο.Α.Ε.Ε.), ο οποίος αποσπάσθηκε το πρώτον στην Ε.Ε.Ε.Π. για δύο (2) έτη, διά της υπ' αριθ. Δ1Α1084082ΕΞ2014/30.05.2014 απόφασης του Υπουργού Οικονομικών. Δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 173, παράγραφος 29, εδάφιο β' του ν. 4261/2014 (η οποία παρατίθεται κατωτέρω στο νομοθετικό πλαίσιο), η απόσπαση του ανωτέρω

υπαλλήλου παρατάθηκε αυτοδικαίως για δύο επιπλέον έτη, προκειμένου να συμπληρωθεί το συνολικό χρονικό διάστημα των τεσσάρων (4) ετών¹. Ακολούθως, εκδόθηκε η κρίσιμη, υπ' αριθ. πρωτ. 1724/07.02.2020, απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, με την οποία ορίσθηκε ότι η απόσπαση του Ι.Μ. παρατείνεται για τέσσερα (4) χρόνια από την ημερομηνία λήξης της - η οποία ημερομηνία λήξης στην απόφαση αναφέρεται ρητά ότι ήταν η 15η.04.2018 - ήτοι μέχρι την 15.04.2022, δυνάμει των διατάξεων της παραγράφου 2 του άρθρου 61 του ν. 4607/2019, που παρατίθεται κατωτέρω.

3. Η Γενική Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού του e-ΕΦΚΑ, στην οποία γνωστοποιήθηκε η προαναφερθείσα απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, αιτήθηκε από τον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων τη χορήγηση ή μη σύμφωνης γνώμης, σχετικά με την ως άνω παράταση απόσπασης του Ι.Μ, σύμφωνα με το άρθρο 71 του ν. 4635/2019, διά του υπ' αριθ. πρωτ. 42911/25.02.2020 εγγράφου του Υποδιοικητή του e-Ε.Φ.Κ.Α.

4. Ο Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, διά του υπ' αριθ. πρωτ. 11282/Δ1/4055/01.04.2020 εγγράφου του προς την ερωτώσα υπηρεσία, την ενημέρωσε ότι δεν παρέχει τη σύμφωνη γνώμη του για την ανωτέρω παράταση απόσπασης. Κατόπιν αυτού, η Υπηρεσία απέστειλε προς την Ε.Ε.Ε.Π. και τον ενδιαφερόμενο υπάλληλο το υπ' αριθ. πρωτ. 77149/24.04.2020 έγγραφό της, διά του οποίου αιτήθηκε τις ενέργειες της αρμοδιότητάς της προς άμεση επιστροφή του υπαλλήλου στην υπηρεσία προέλευσής του (e- ΕΦΚΑ, Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης, Τεχνικών Υπηρεσιών και Στέγασης). Σε απάντηση αυτού, η Ε.Ε.Ε.Π. απέστειλε στην ως άνω Υπηρεσία το υπ' αριθ. πρωτ. 4786/05.05.2020 έγγραφό της, διά του οποίου ουδέν απαντά στο αίτημα της τελευταίας περί επιστροφής του Ι.Μ. στην Υπηρεσία προέλευσής του. Αντιθέτως, αναφέρει ότι αυτός «*υπηρετεί στην Ε.Ε.Ε.Π. με απόσπαση από την 16.06.2014, δυνάμει της με αριθμό Δ1Α1084082ΕΞ2014/30.05.2014 απόφασης του Υπουργού Οικονομικών, όπως αυτή*

¹ Το οποίο προβλέπεται στη διάταξη του τρίτου εδαφίου του άρθρου 18 του ν. 3229/2004, στον οποίο παραπέμπει η διάταξη του άρθρου 173, παράγραφος 29, εδάφιο β' του ν. 4261/2014.

ισχύει κατόπιν της με αριθμό 1724/07.02.2020 όμοιας απόφασης». Ακολούθως, η υπηρεσία του e-ΕΦΚΑ επανήλθε διά του υπ' αριθ. πρωτ. 47769/08.02.2021 εγγράφου της προς την Ε.Ε.Ε.Π., αιτούμενη από εκείνη να της γνωρίσει τις τυχόν ενέργειες στις οποίες είχε προβεί αναφορικά με την ανάκληση της απόσπασης του Ι.Μ.

5. Σε απάντηση του προαναφερθέντος εγγράφου του e-ΕΦΚΑ, ο Πρόεδρος της Ε.Ε.Ε.Π. απέστειλε την υπ' αριθ. πρωτ. 2886/18.03.2021 επιστολή του προς τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, (κοινοποιούμενη στον Υπουργό Οικονομικών, στη Διεύθυνση Υποστήριξης Ανθρώπινου Δυναμικού και Υπηρεσιών του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων και στο Τμήμα Σχεδιασμού Ανθρωπίνων Πόρων και Αξιολόγησης Αναγκών του e-Ε.Φ.Κ.Α.), στην οποία αναφέρει – μεταξύ άλλων – ότι η Ε.Ε.Ε.Π. θεωρεί πως ο υπάλληλος παραμένει με απόσπαση σε αυτή τουλάχιστον μέχρι την 14.04.2022, δυνάμει της υπ' αριθ. πρωτ. 1724/07.02.2020 απόφασης του Υπουργού Οικονομικών.

6. Κατόπιν όλων των ανωτέρω, η ερωτώσα υπηρεσία, διά του υπ' αριθ. πρωτ. 237253/25.06.2021 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:

7. Σύμφωνα με το άρθρο 173 παράγραφος 29 του ν. 4261/2014 (Α' 107): «29. Η απόσπαση προσωπικού στην Ε.Ε.Ε.Π. πραγματοποιείται για το χρονικό διάστημα που προβλέπεται από τη διάταξη του τρίτου εδαφίου του άρθρου 18 του ν. 3229/2004. Η διάρκεια υφισταμένων αποσπάσεων παρατείνεται αυτοδικαίως μέχρι τη συμπλήρωση του παραπάνω χρονικού διαστήματος². Αποσπάσεις, η διάρκεια των οποίων λήγει, μπορούν να ανανεώνονται, επίσης για ίδιο χρονικό διάστημα», ενώ

² Το οποίο χρονικό διάστημα είναι τα τέσσερα (4) έτη.

σύμφωνα με το άρθρο 18 του ν. 3229/2004 (Α' 38), όπως αυτό αντικαταστάθηκε με την παράγραφο 2 του άρθρου 23 του ν. 4141/2013 (Α' 81): «Στην Ε.Ε.Ε.Π. συνιστάται Σώμα Ελεγκτών Παιγνίων, το οποίο μπορεί να στελεχώνεται από προσωπικό που υπηρετεί στην Ε.Ε.Ε.Π., καθώς και σε υπηρεσίες και φορείς του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα. Η στελέχωση πραγματοποιείται μετά από πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος, στην οποία καθορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν οι εντασσόμενοι στο Σώμα. Εφόσον επιλεγούν, οι κατά τα παραπάνω υπηρετούντες σε υπηρεσίες και φορείς του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα, αποσπώνται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού στην Ε.Ε.Ε.Π. και υπηρετούν για διάστημα τεσσάρων ετών. Με όμοια πράξη μπορεί να διακόπτεται η κατά τα ανωτέρω απόσπαση».

8. Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθ. 61 του ν. 4607/2019 (Α' 65), το οποίο φέρει τίτλο: «Θέματα προσωπικού της Επιτροπής Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (Ε.Ε.Ε.Π.):»:
«1. Μέχρι την ολοκλήρωση των διαδικασιών ένταξης της Επιτροπής Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (Ε.Ε.Ε.Π.) στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (Ε.Σ.Κ.) του ν. 4440/2016 (Α' 224) και, σε κάθε περίπτωση, το αργότερο μέχρι τις 31.12.2019, επιτρέπεται η κάλυψη αναγκών της Ε.Ε.Ε.Π. με μετατάξεις και αποσπάσεις υπαλλήλων, μόνιμων και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, που υπηρετούν σε φορείς της παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 2190/1994 (Α' 28), ύστερα από ανακοίνωση-πρόσκληση της Ε.Ε.Ε.Π. Η διάρκεια των αποσπάσεων μπορεί να ανέρχεται σε έως τέσσερα (4) έτη. Οι μετατάξεις και αποσπάσεις των προηγούμενων εδαφίων διενεργούνται κατά παρέκκλιση κάθε αντίθετης ρύθμισης, με κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, ύστερα από εισήγηση της Ε.Ε.Ε.Π. 2. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, ύστερα από εισήγηση της Ε.Ε.Ε.Π., μπορεί να παραταθεί η απόσπαση υπαλλήλων που κατά την 31η Δεκεμβρίου 2018 ήταν αποσπασμένοι στην Ε.Ε.Ε.Π., για έως και τέσσερα (4) έτη από τη λήξη της, εφόσον αυτοί το ζητήσουν με αίτησή τους που υποβάλλεται στην Ε.Ε.Ε.Π.».

Στο άρθρο 79 του ίδιου νόμου ορίζονται τα εξής: «*Η ισχύς του παρόντος αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως³, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στις επί μέρους διατάξεις του*».

9. Εν τω μεταξύ, με το άρθρο 50 του ν. 4569/2018 (Α' 179) ορίσθηκε ότι: «*1. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος και μέχρι την ολοκλήρωση, σωρευτικά: α) της έκδοσης του νέου Οργανισμού του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ), β) της κατάρτισης του ψηφιακού οργανογράμματος αυτού και γ) των περιγραμμάτων θέσης εργασίας, και σε κάθε περίπτωση το αργότερο μέχρι την 31η.3.2019, 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), απαιτείται η προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Με απόφαση του ίδιου Υπουργού βεβαιώνεται η συνδρομή των προϋποθέσεων των περιπτώσεων β' και γ' της παρούσας, 2...3...».*

Στο άρθρο 53 του ανωτέρω νόμου ορίζεται ότι: «*Η ισχύς του παρόντος νόμου αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως...»⁴.*

10. Εξάλλου, 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: «*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. Εκκρεμείς κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος διαδικασίες*

³Ήτοι από την 24.04.2019.

⁴Ήτοι από την 11.10.2018.

μετάταξης ή απόσπασης και πάσης φύσεως μετακινήσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των παραγράφων 1 και 2 ολοκληρώνονται σύμφωνα με το παρόν άρθρο».

Στο άρθρο 241 του ίδιου νόμου ορίζεται ότι: «*Η ισχύς του παρόντος αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως⁵, εκτός αν άλλως ορίζεται σε επιμέρους διατάξεις*».

11. Ακολούθως, 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)⁶, στο οποίο ορίζεται ότι: «*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 εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρ. 1, ολοκληρώνονται με τις διαδικασίες και τα όργανα που ήταν αρμόδια πριν την έναρξη ισχύος του παρόντος*».

12. Εξάλλου, 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

⁵ Ητοι από την 30.10.2019.

⁶ Έναρξη ισχύος: 26.11.2020.

Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-ΕΦΚΑ)»: «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».

Σύμφωνα δε με τη διάταξη του άρθρου 48 παράγραφος 3 του ίδιου ως άνω νόμου: «3. Οι διατάξεις των Κεφαλαίων Β`, Γ` και Δ` τίθενται σε ισχύ από τη δημοσίευση του παρόντος⁷, εκτός αν σε αυτές ορίζεται διαφορετικά».

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

13. 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

14. Κατά τις γενικές αρχές της μεθοδολογίας του δικαίου, γίνεται δεκτό ότι ο νεότερος κανόνας δικαίου υπερισχύει του προγενέστερου (lex posterior derogat legi priori). Περαιτέρω, ο ειδικός κανόνας δικαίου υπερισχύει του γενικού (lex specialis derogat legi generali). Κατά την αληθή έννοια των ανωτέρω αρχών, όπως αυτές προκύπτουν και από το γράμμα και το πνεύμα του άρθρου 2 του Αστικού Κώδικα, οι νεότεροι και ειδικοί κανόνες αποκλείουν την εφαρμογή των παλαιότερων και γενικών και υπερισχύουν των τελευταίων, όταν ρυθμίζουν το ίδιο γενικά θέμα κατά τρόπο αντίθετο και σε κάθε περίπτωση διαφορετικό και ασυμβίβαστο προς τη ρύθμιση των παλαιότερων κανόνων (ΑΠ 1488/2019, ΑΠ 227, 228, 229, 230/2018). Επομένως,

⁷Ήτοι από την 19.2.2021.

αυτονόητες προϋποθέσεις του ανωτέρω αξιώματος είναι ότι το ρυθμιστικό πεδίο του νεότερου κανόνα δικαίου συμπίπτει, μερικά ή ολικά, με εκείνο του προγενέστερου και ότι το περιεχόμενο της ρύθμισης που περιέχεται σε αυτόν διαφέρει από εκείνο του προηγούμενου.

15. Το νομικό «αξίωμα» ότι ο μεταγενέστερος νόμος καταργεί τον προηγούμενο έχει τη λογική βάση ότι αφού ο νομοθέτης ρυθμίζει σήμερα τις ίδιες σχέσεις κατά τρόπο διαφορετικό από εκείνον κατά τον οποίο τις είχε ρυθμίσει παλαιότερα, επόμενο είναι στο εξής να ισχύει η νεότερη έκφραση της βούλησής του, που άλλαξε την προηγούμενη, ακόμα και όταν τούτο δεν ορίζεται κατά τρόπο ρητό και πανηγυρικό στον νεότερο νόμο⁸. Τούτο δε ισχύει πολύ περισσότερο όταν η νεότερη ρύθμιση είναι και ειδικότερη της παλαιότερης, διότι στην περίπτωση αυτή συντρέχουν δύο επιμέρους νομικά σημαντικοί λόγοι, για τους οποίους επιβάλλεται να υπερισχύσει η νεότερη διάταξη έναντι της παλαιότερης.

16. Στην προκειμένη περίπτωση, την 24.04.2019 τέθηκε σε ισχύ η διάταξη του άρθρου 61 του νόμου 4607/2019, η οποία ρυθμίζει το θέμα της κάλυψης των αναγκών της Ε.Ε.Ε.Π. με μετατάξεις και αποσπάσεις υπαλλήλων από φορείς της παραγράφου 1 του άρθρου 14 του ν. 2190/1994, στους οποίους περιλαμβάνονται όλοι οι φορείς του δημόσιου τομέα. Στην παράγραφο 2 της εν λόγω διάταξης ορίζεται κατά τρόπο γενικό ότι τέτοιου είδους αποσπάσεις, όλων των υπαλλήλων των ανωτέρω κατηγοριών, είναι δυνατόν να παρατείνονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, κατόπιν εισήγησης της Ε.Ε.Ε.Π., εφόσον πρόκειται για υπαλλήλους που ήσαν αποσπασμένοι στην ΕΕΕΠ την 31.12.2018 και οι ενδιαφερόμενοι υπάλληλοι το ζητήσουν με σχετική αίτησή τους.

17. Ακολούθησε ο μεταγενέστερος νόμος 4635/2019, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ την 30.10.2019, με το άρθρο 71 του οποίου τροποποιήθηκαν οι παράγραφοι 1 και 2 του άρθρου 50 του ν. 4569/2018. Η διάταξη αυτή του ν. 4635/2019 ρύθμισε κατά τρόπο ειδικό το θέμα των μετατάξεων και αποσπάσεων των υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ.

⁸ Βελ. Καράκωστας, «Δύναμη και σχέση προγενέστερου και μεταγενέστερου, γενικού και ειδικού νόμου», Σχόλιο στην ΔιοικΕφαθ 1808/2000, Περιοδικό Δίκη, Νοέμβριος 2001 .

Ειδικότερα, ορίζεται σε αυτή 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 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.

18. Όπως γίνεται δεκτό⁹ οι ανωτέρω διατάξεις του ν. 4635/2019, σε συνδυασμό με τις προγενέστερες αυτής διατάξεις του άρθ. 50 του ν. 4569/2018 και τις μεταγενέστερες αυτής διατάξεις του άρθρου 52 του ν. 4756/2020 και του άρθρου 36 του Κεφαλαίου Γ' του ν. 4778/2021, συγκροτούν μία συστηματική, διαχρονικού χαρακτήρα, ενότητα ρυθμίσεων και μάλιστα μεταγενέστερων εκείνων του άρθ. 61 του ν. 4607/2019, που θεσπίστηκαν με σκοπό τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας του ΕΦΚΑ και νυν e-ΕΦΚΑ. Η αλληλουχία των διατάξεων αυτών και η συνεχής αυστηροποίηση και διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής τους υποδηλώνει σαφώς ότι ο νομοθέτης είχε και εξακολουθεί να έχει έντονη, διαρκή και σταθερή μέριμνα για τη μη αποδυνάμωση του μεγαλύτερου και μοναδικού πλέον κοινωνικοασφαλιστικού φορέα της χώρας, ενόψει και των ειδικών αναγκών του, όπως αυτές περιγράφονται στην εισηγητική έκθεση του άρθρου 71 του ν. 4635/2019¹⁰ και ιδίως ενόψει της ανάγκης για επιτάχυνση της διεκπεραίωσης των εκκρεμών ασφαλιστικών υποθέσεων (αιτήσεων συνταξιοδότησης ασφαλισμένων)¹¹.

⁹ Πρβλ. και την υπ' αριθ. 19/2021 Γνωμοδότηση του ΣΤ' Τμήματος του ΝΣΚ (παράγραφος 10).

¹⁰ «Η παρούσα ρύθμιση κρίνεται απαραίτητη, λόγω συσσώρευσης μεγάλου όγκου εκκρεμών ασφαλιστικών υποθέσεων προκειμένου να επιτευχθεί η εύρυθμη λειτουργία του «Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης» (ΕΦΚΑ) και του «Ενιαίου Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών» (ΕΤΕΑ) καθώς και η συνέχιση της απρόσκοπτης εξυπηρέτησης των ασφαλισμένων».

¹¹ Θα πρέπει δε να σημειωθεί ότι οι εξαιρετικά αυξημένες ανάγκες του e-ΕΦΚΑ προς διεκπεραίωση των εκκρεμών αιτήσεων συνταξιοδότησης, η οποία διεκπεραίωση καθυστερεί σημαντικά λόγω της έλλειψης επαρκούς προσωπικού προς επεξεργασία αυτών, οδήγησαν το νομοθέτη στη θέσπιση του θεσμού της σύμπραξης του e-ΕΦΚΑ με πιστοποιημένους επαγγελματίες {άρθρο 255 του νόμου 4798/2021 (Α' 68) με τίτλο

19. Επομένως, οι διατάξεις του άρθρου 71 του ν. 4635/2019 αποτελούν απολύτως ειδική ρύθμιση, που αφορά τις αυστηρές προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν για 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. Υπό αυτή την έννοια, οι ανωτέρω διατάξεις είναι ειδικές, διότι επιτελούν όχι απλά δημόσιο, αλλά συνταγματικό σκοπό (άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος), αφού κατατείνουν στην προστασία του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος των πολιτών στην κοινωνική ασφάλιση και στη συνταξιοδοτική παροχή.

20. Θα πρέπει δε να σημειωθεί, ότι η γραμματική διατύπωση της διάταξης του άρθ. 71 του ν. 4635/2019, η οποία απαιτεί τη σύμφωνη γνώμη του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων για την έκδοση κάθε απόφασης - κατ' εφαρμογή οποιασδήποτε γενικής ή ειδικής διάταξης νόμου - με την οποία προκαλείται μετακίνηση υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ, προφανώς συμπεριλαμβάνει στο ρυθμιστικό της πεδίο και την απόφαση ανανέωσης απόσπασης υπαλλήλου του e-ΕΦΚΑ. Και τούτο, διότι η απόφαση παράτασης της απόσπασης του υπαλλήλου, έχει ως αποτέλεσμα την απασχόλησή του εκτός του Φορέα στον οποίο ανήκει (e-ΕΦΚΑ), αποτέλεσμα το οποίο ακριβώς ο νομοθέτης επιθυμεί να αποτρέψει αν δεν προηγηθεί η σύμφωνη γνώμη του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων (πρβλ. την υπ' αριθ. 127/2021 Ατομική Γνωμοδότηση του Γραφείου Νομικού Συμβούλου του e-ΕΦΚΑ, στην οποία γίνεται ερμηνεία του όρου «*οποιαδήποτε άλλη μετακίνηση*» και γίνεται δεκτό ότι στον όρο αυτό εμπίπτει υποχρεωτικά και η ανανέωση απόσπασης υπαλλήλου του e-ΕΦΚΑ). Στο ίδιο, εξάλλου, αποτέλεσμα οδηγεί η ερμηνεία της διάταξης με βάση και τη συστηματική της θέση μέσα στο διαχρονικό δίκαιο που ρυθμίζει το θέμα των μετακινήσεων των υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ, λαμβανομένου υπόψη και του επιδιωκόμενου με αυτή σκοπού, όπως τούτος περιγράφεται ανωτέρω, με παραπομπή και στη σχετική εισηγητική έκθεση.

21. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, καθίσταται σαφές ότι οι διατάξεις του άρθρου 71 του ν. 4635/2019 είναι όχι μόνο νεότερες αλλά και ειδικότερες εκείνων του άρθρου 61 του ν. 4607/2019 και ως τέτοιες, σύμφωνα με τις ισχύουσες θεμελιώδεις αρχές της μεθοδολογίας του δικαίου, κατischύουν των τελευταίων.

Επί του δεύτερου ερωτήματος

22. Όπως προαναφέρθηκε, ο Ι. Μ., υπάλληλος κατηγορίας ΤΕ, κλάδου Διοικητικού/Λογιστικού του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (πρώην Ο.Α.Ε.Ε.), αποσπάσθηκε το πρώτον στην Ε.Ε.Ε.Π. για δύο (2) έτη, δυνάμει της υπ' αριθ. Δ1Α1084082ΕΞ2014/30.05.2014 απόφασης του Υπουργού Οικονομικών. Περαιτέρω, δυνάμει των διατάξεων της παραγράφου 29 του άρθρου 173 του ν. 4261/2014, η ανωτέρω απόσπαση παρατάθηκε αυτοδικαίως, προκειμένου να συμπληρωθεί το συνολικό χρονικό διάστημα των τεσσάρων (4) ετών, που προβλέπεται στο εδάφιο β' του άρθρου αυτού, ήτοι για μία επί πλέον διετία. Κατά την ημερομηνία λήξης της ως άνω διετούς παράτασης της απόσπασης του Ι.Μ., η οποία, όπως αναφέρεται ρητά και στην υπ' αριθ. πρωτ. 1724/07.02.2020 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών ήταν η 15.04.2018, δεν είχε μεσολαβήσει νεότερη υπουργική απόφαση περαιτέρω παράτασης της απόσπασης αυτής.

23. Καθίσταται λοιπόν σαφές ότι στην περίπτωση του Ι. Μ., του οποίου η απόσπαση, (όπως αυτή είχε παραταθεί αυτοδικαίως, ήτοι για μία επιπλέον διετία, δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 173, παράγραφος 29, εδάφιο β' του ν. 4261/2014), δεν ανανεώθηκε με νεότερη υπουργική απόφαση κατά τη λήξη της την 15.04.2018, έπαψε οριστικά κατά την ανωτέρω ημερομηνία. Επομένως, από το χρονικό αυτό σημείο, ο εν λόγω υπάλληλος είχε – από νομική άποψη – επανέλθει υποχρεωτικά και αυτοδικαίως στην υπηρεσία του, χωρίς άλλη διατύπωση.

24. Ως εκ τούτου, κατά το χρόνο θέσης σε ισχύ της διάταξης του άρθρου 71 του ν. 4635/2019 (30.10.2019), δεν υφίστατο εν ισχύ απόσπαση του υπαλλήλου, ώστε να υπάρχει δυνατότητα παράτασής της δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 61 παράγραφος 2 του ν. 4607/2019 (η οποία δεν απαιτεί την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων για την έκδοση της

απόφασης παράτασης της απόσπασης του υπαλλήλου). Για τον ίδιο λόγο, ο ανωτέρω υπάλληλος δεν ήταν *«ήδη αποσπασμένος στην Ε.Ε.Ε.Π. με υπουργική απόφαση απόσπασης, η οποία είχε εκδοθεί προγενεστέρως του χρόνου έναρξης ισχύος του Ν. 4635/2019, παρατείνοντας ήδη ισχύουσα απόσπαση με όμοια απόφαση»*, όπως εσφαλμένα αναφέρεται στο υπ' αριθ. πρωτ. 2886/18.03.2021 έγγραφο του Προέδρου της Ε.Ε.Ε.Π. και επαναλαμβάνεται στο ερώτημα που ετέθη από την Υπηρεσία, και κατ' επέκταση δεν υφίστατο πλέον πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της παραγράφου 2 του άρθρου 61 του ν. 4607/2019 στην περίπτωση του.

25. Επιπροσθέτως, οι κρίσιμες διατάξεις του άρθ. 61 του ν. 4607/2019 προβλέπουν ότι επιτρέπεται η κάλυψη αναγκών της Ε.Ε.Ε.Π. με μετατάξεις και αποσπάσεις υπαλλήλων άλλων φορέων, κατά τους ειδικότερα αναφερόμενους στη σχετική διάταξη όρους, *«το αργότερο μέχρι τις 31.12.2019»* και ότι παράταση απόσπασης με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο για υπαλλήλους οι οποίοι ήταν αποσπασμένοι (προφανώς με εν ισχύ απόσπαση) *«κατά την 31.12.2018»*. Επομένως, καθίσταται σαφές ότι και για αυτόν τον επιπρόσθετο λόγο, η υπ' αριθ. πρωτ. 1724/07.02.2020 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, η οποία εκδόθηκε την 07.02.2020 και αφορά παράταση απόσπασης υπαλλήλου, του οποίου η απόσπαση είχε ήδη λήξει από την 15.04.2018 (όπως ρητά αναφέρεται και συνομολογείται και στο σώμα της εν λόγω υπουργικής απόφασης) κείται εκτός του ρυθμιστικού πεδίου της ανωτέρω διάταξης, η οποία δεν μπορούσε να τύχει εφαρμογής εν προκειμένω.

26. Αντιθέτως, η περίπτωση ενέπιπτε υποχρεωτικά στο πεδίο εφαρμογής του απολύτως ειδικού και μεταγενέστερου - κατά τα προαναφερθέντα - ν. 4635/2019, ο οποίος είχε εν τω μεταξύ τεθεί σε ισχύ και σύμφωνα με τον οποίο (άρθρο 71 αυτού) για την έκδοση - μεταξύ άλλων - κάθε απόφασης κατ' εφαρμογή οποιασδήποτε γενικής ή ειδικής διάταξης, με την οποία προκαλείται μετακίνηση υπαλλήλων του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, απαιτείται η προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.

27. Επιπλέον, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ακόμη και αν υποθετικά ήθελε θεωρηθεί ότι κατά την ημερομηνία έκδοσης της υπ' αριθ. 1724/07.02.2020 υπουργικής

απόφασης «περί παράτασης της απόσπασης του Ι. Μ. μέχρι την 14.04.2022», υφίστατο πράγματι απόσπαση αυτού εν ισχύι (γεγονός το οποίο δεν συντρέχει), τότε και πάλι, οποιαδήποτε περαιτέρω παράταση αυτής θα ενέπιπτε υποχρεωτικά στις διατάξεις του άρθρου 71 του ν. 4635/2019, δεδομένου ότι σύμφωνα με γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η νομιμότητα της διοικητικής πράξης ή παράλειψης, εφόσον δεν ορίζεται ή συνάγεται αλλιώς από το νόμο, κρίνεται με βάση το νομοθετικό καθεστώς που ισχύει κατά το χρόνο έκδοσης της πράξης (όπως έχει γίνει δεκτό με επανειλημμένες γνωμοδοτικές κρίσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, βλ. ενδ. Γνωμ. ΝΣΚ 19/2021, καθώς και Γνωμ. ΝΣΚ 87/2019) και εν προκειμένω, όπως αναλυτικά εκτέθηκε παραπάνω, υπό 14 επ., το ισχύον νομοθετικό καθεστώς, το οποίο ρύθμιζε κατά τρόπο απολύτως ειδικό τα θέματα της παράτασης απόσπασης υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ κατά το χρόνο έκδοσης της εν λόγω υπουργικής απόφασης, ήταν εκείνο της - ειδικής και κατισχύουσας πάσης άλλης - διάταξης του άρθρου 71 του ν. 4635/2019.

28. Τέλος, το γεγονός ότι η υπ' αριθ. 1724/07.02.2020 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, με την οποία παρατάθηκε η απόσπαση του Ι.Μ. στην Ε.Ε.Ε.Π., φέρει το τεκμήριο της νομιμότητας και συνεχίζει να παράγει τα έννομα αποτελέσματά της μέχρι την τυχόν δικαστική ακύρωσή της ή την ανάκλησή της από τη Διοίκηση, δεν στερεί την τελευταία από το δικαίωμα να προβεί στην ανάκληση της εν λόγω απόφασης, κρίνοντας ότι η προκείμενη περίπτωση δεν ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 61 του ν. 4607/2019, αλλά εκείνης του άρθρου 71 του ν. 4635/2019, που καθιστούσε αναγκαία την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων πριν την έκδοση της ως άνω απόφασης του Υπουργού Οικονομικών.

Απάντηση

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

30. Επί του πρώτου ερωτήματος: Οι διατάξεις του άρθρου 71 του ν. 4635/2019 είναι όχι μόνο νεότερες αλλά και ειδικότερες εκείνων του άρθρου 61 του ν. 4607/2019

και ως τέτοιες κατισχύουν των τελευταίων, σύμφωνα με τις ισχύουσες θεμελιώδεις αρχές της μεθοδολογίας του δικαίου.

31. Επί του δεύτερου ερωτήματος: Η διάταξη του άρθρου 71 του ν. 4635/2019 καταλαμβάνει την περίπτωση του αναφερόμενου στο ιστορικό του ερωτήματος υπαλλήλου, πρωτίστως διότι είναι ειδική και κατισχύει κάθε άλλης - γενικής ή ειδικής - διάταξης, αλλά και διότι κατά το χρόνο έκδοσης της υπ' αριθ. 1724/07.02.2020 απόφασης του Υπουργού Οικονομικών, ο εν λόγω υπάλληλος δεν ήταν αποσπασμένος στην Ε.Ε.Ε.Π., με εν ισχύι απόσπαση στις 31-12-2018, με αποτέλεσμα να μην μπορούν να τύχουν εφαρμογής στην περίπτωση του οι διατάξεις του άρθρου 61 παράγραφος 2 του ν. 4607/2019.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 12-10-2021

Ο Πρόεδρος

Γεώργιος Κανελλόπουλος

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Η Εισηγήτρια

Νάταλη- Χριστίνα Σαμαρά

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.