



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

**Αριθμός Γνωμοδότησης: 2/2020**

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**ΤΜΗΜΑ Ε'**

**Συνεδρίαση της 15<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2020**

**Σύνθεση:**

**Πρόεδρος:** Μεταξία Ανδροβιτσανέα, Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

**Μέλη:** Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Δήμητρα Κεφάλαια, Αντώνιος Τατσόπουλος, Ελένη Σβολοπούλου, Αθηνά Αλεφάντη, Ιωάννης Χατζηνέκουρας και Ιωάννα Λεμπέση, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

**Εισηγητής:** Γεώργιος Χαλαζωνίτης, Πάρεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ( γνώμη χωρίς ψήφο)

**Αριθμ. Ερωτήματος:** Το υπ' αριθμ. πρωτ. ΔΙΔΚ/Φ.44.1/36127/18.10.2019 έγγραφο της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών – Δ/ση Διοικητικών Υπηρεσιών – Τμ. Συλλογικών Οργάνων και Υπηρεσιακών Μεταβολών Ειδικής Νομοθεσίας του Υπουργείου Εσωτερικών.

**Περίληψη ερωτήματος:** Ερωτάται εάν οι δικηγόροι που απασχολούνται στον ευρύτερο δημόσιο τομέα με σχέση έμμισθης εντολής με πάγια αντιμισθία, προκειμένου να αποσπαστούν στο Υπουργείο Εσωτερικών με σκοπό να διατεθούν σε βουλευτές και κόμματα της Βουλής των Ελλήνων και Έλληνες βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, για τη γραμματειακή υποστήριξη του έργου τους, υπάγονται στους όρους και προϋποθέσεις των διατάξεων που αφορούν την απόσπαση και διάθεση των υπαλλήλων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα στα ως άνω πρόσωπα και φορείς.

Στο πιο πάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Ε') γνωμοδότησε ως εξής :

### **Ιστορικό.**

1. Από το έγγραφο της ερωτώσας υπηρεσίας και τα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν προκύπτει το ακόλουθο πραγματικό:

Με το από 23.08.2019 αίτημά του προς το Υπουργείο Εσωτερικών, Έλληνας Βουλευτής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αιτήθηκε την απόσπαση και διάθεση στο Γραφείο του στην Ελλάδα, μίας δικηγόρου που απασχολείται με σχέση έμμισθης εντολής με πάγια αντιμισθία στην εταιρεία με την επωνυμία «Κτιριακές Υποδομές Α.Ε.», της οποίας μοναδικός μέτοχος είναι το Ελληνικό Δημόσιο. Η αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου απευθύνθηκε στην ανωτέρω εταιρεία, προκειμένου να εξακριβωθεί η συνδρομή των νόμιμων προϋποθέσεων. Αρχικά η εταιρεία, με το αριθ. πρωτ. 12233/4.9.2019 έγγραφό της, ενημέρωσε την αρμόδια υπηρεσία ότι η συγκεκριμένη δικηγόρος προσελήφθη στην εταιρεία στις 12.10.2018 με σύμβαση έμμισθης εντολής παροχής νομικών υπηρεσιών με πάγια αντιμισθία, και στη συνέχεια με το αριθ. πρωτ. 12322/6.9.2019 έγγραφό της, η εταιρεία ανέφερε ότι η ανωτέρω είναι δικηγόρος με έμμισθη εντολή - πάγια αντιμισθία στην εταιρεία «Κτιριακές Υποδομές Α.Ε.» από 12.10.2018 και ως δικηγόρος είναι Δημόσιος Λειτουργός (άρθρο 1 Ν.4194/2013 Κώδικας περί Δικηγόρων), και όχι υπάλληλος. Συνεπώς, κατά την ως άνω εταιρεία, η εν λόγω δικηγόρος δεν εμπίπτει στους όρους και προϋποθέσεις των διατάξεων περί αποσπάσεως υπαλλήλων, και άρα συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την ολοκλήρωση της απόσπασής της.

### **Νομοθετικό Πλαίσιο**

2. Στο άρθρο 6 του ν. 1878/1990 ορίζονται τα εξής : «Κυρώνεται και έχει ισχύ νόμου από τότε που εκδόθηκε η πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου αριθ. 19/8-2-90 (ΦΕΚ 16 τ.Α' 13-2-90), που έχει ως εξής : "Διάθεση υπαλλήλων του Δημοσίου και του ευρύτερου Δημοσίου Τομέα για τη γραμματειακή υποστήριξη του έργου των Βουλευτών"..... 1. Με απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης επιτρέπεται, υπάλληλοι του δημοσίου και Ν.Π.Δ.Δ. ή φορέων του ευρύτερου Δημοσίου Τομέα που υπηρετούν ή αποσπώνται στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης να διατίθενται σε γραφεία βουλευτών για την ενίσχυση της γραμματειακής υποστήριξης του έργου των βουλευτών. 2. Από κάθε φορέα του

δημόσιου τομέα (υπουργείο, Ν.Π.Δ.Δ., Ν.Π.Ι.Δ.) δεν επιτρέπεται διάθεση αριθμού μεγαλύτερου του τέσσερα τοις εκατό (4%), υπολογιζομένου επί του συνόλου των υπηρετούντων τακτικών υπαλλήλων ή με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου που υπάγονται στην ίδια υπηρεσία διοικητικού ή προσωπικού. Δεν επιτρέπεται διάθεση προϊσταμένων διεύθυνσης ή τμήματος ή αυτοτελούς γραφείου, ούτε υπαλλήλου που είναι ο μοναδικός που υπηρετεί στον κλάδο ή ειδικότητα».

3. Στο άρθρο 2 του ν. 1895/1990 ορίζονται τα εξής :

«Οι διατάξεις της Π.Υ.Σ. 19/8.2.90 (ΦΕΚ 16 τ. Α`/13.2.1990), που κυρώθηκε με το άρθρο 6 του ν. 1878/1990 (ΦΕΚ 33 τ.Α`/20.3.1990), εφαρμόζονται και για τους Έλληνες βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη γραμματειακή υποστήριξη του έργου τους αποκλειστικά στην Ελλάδα».

4. Στην παράγραφο 2 του άρθρου 39 ν.1968/1991 ορίζονται τα εξής:

«2. Η αληθής έννοια των διατάξεων της παραγράφου 1 της 19/8.2.1990 Π.Υ.Σ., όπως εκυρώθη με το άρθρο 6 του ν. 1876/1990, είναι ότι στους διατιθέμενους υπαλλήλους για υποστήριξη του έργου των βουλευτών και των κομμάτων υπάγονται και οι απασχολούμενοι στον ευρύτερο δημόσιο τομέα με πάγια αντιμισθία δικηγόροι. Για την απόσπαση και διάθεση απαιτείται και η συναίνεση του διατιθέμενου».

5. Στο άρθρο 32 του ν. 2190/1994 ορίζονται τα εξής: «4. Εφεξής η απόσπαση υπαλλήλων στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης για διάθεσή τους σε βουλευτές και Έλληνες βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου γίνεται με απόφαση μόνο του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης, μετά από εξακρίβωση της συνδρομής των νόμιμων προϋποθέσεων».

6. Στο άρθρο 20 του ν. 2386/1996 ορίζονται τα εξής :

«6. Επιτρέπεται εφεξής η απόσπαση στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, για διάθεση σε βουλευτές και Έλληνες βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου υπαλλήλων και δικηγόρων με πάγια αντιμισθία από φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως αυτός οριοθετείτο πριν την ισχύ του άρθρου 51 παρ. 1 του ν. 1892/1990 (ΦΕΚ 101 Α`）」.

7. Στο άρθρο 68 παρ. 8 του ν. 3528/2007 (Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων) ορίζονται τα εξής :

«8. Απαγορεύεται η απόσπαση υπαλλήλου, με γενικές ή ειδικές διατάξεις, πριν παρέλθει διετία από το διορισμό του».

8. Στα άρθρα 1, 3, 42, 43 και 46 του ν. 4194/2013 (Κώδικας περί Δικηγόρων) ορίζονται τα εξής :

Άρθρο 1. Η φύση της δικηγορίας.

«1. Ο δικηγόρος είναι δημόσιος λειτουργός. Το λειτούργημα του αποτελεί θεμέλιο του κράτους δικαίου. 2. Περιεχόμενο του λειτουργήματος είναι η εκπροσώπηση και υπεράσπιση του εντολέα του σε κάθε δικαστήριο, αρχή ή υπηρεσία ή εξωδικαστικό θεσμό, η παροχή νομικών συμβουλών και γνωμοδοτήσεων, όπως επίσης και η συμμετοχή του σε θεσμοθετημένα όργανα ελληνικά ή διεθνή».

Άρθρο 3. Το επάγγελμα του δικηγόρου.

«1. Ο δικηγόρος ασκεί ελεύθερο επάγγελμα στο οποίο προέχει το στοιχείο της εμπιστοσύνης του εντολέα του προς αυτόν. 2. Για τις υπηρεσίες του αμείβεται από τον εντολέα του είτε ανά υπόθεση είτε με πάγια αμοιβή ή με μισθό. 3. Η άσκηση του δικηγορικού επαγγέλματος δεν συνιστά εμπορική δραστηριότητα».

Άρθρο 42. Έμμισθος δικηγόρος.

«Έμμισθος δικηγόρος είναι αυτός που προσφέρει αποκλειστικά νομικές υπηρεσίες, ως νομικός σύμβουλος ή ως δικηγόρος, σε συγκεκριμένο εντολέα, σταθερά και μόνιμα, αμειβόμενος αποκλειστικά με πάγια περιοδική αμοιβή. Ο ίδιος δικηγόρος μπορεί επίσης να αναλαμβάνει υποθέσεις από οποιονδήποτε άλλον, αμειβόμενος είτε ανά υπόθεση είτε με άλλον τρόπο».

Άρθρο 43. Πρόσληψη εμμισθου δικηγόρου.

«1. Η πρόσληψη δικηγόρων με έμμισθη εντολή στον ιδιωτικό τομέα γίνεται με έγγραφη σύμβαση, που καταρτίζεται μεταξύ αυτού και του εντολέα».

Άρθρο 46. Διάρκεια και λήξη έμμισθης εντολής.

«2. Η σύμβαση μεταξύ έμμισθου δικηγόρου και εντολέα είναι πάντοτε αορίστου χρόνου και λύεται μόνο: α) με το θάνατο, β) τη λύση, κατάργηση ή διάλυση με οποιονδήποτε τρόπο του νομικού πρόσωπου που απασχολεί τον δικηγόρο, γ) την πτώχευση του εντολέα και δ) με καταγγελία της σύμβασης από τον εντολέα ή εντολοδόχο δικηγόρο».

### **Ερμηνεία και Εφαρμογή διατάξεων**

Από τις προεκτεθείσες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται και του σκοπού που εξυπηρετούν, συνάγονται τα ακόλουθα:

9. Με τις διατάξεις της 19/8.2.1990 Π.Υ.Σ., όπως κυρώθηκε με το άρθρο 6 του ν. 1876/1990, προβλέφθηκε η δυνατότητα διάθεσης υπαλλήλων του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, που υπηρετούν ή αποσπώνται στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, σε βουλευτές και κόμματα της Βουλής των Ελλήνων και Έλληνες βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη γραμματειακή υποστήριξη του έργου τους. Στη συνέχεια με την ερμηνευτική διάταξη του άρθρου 39 παρ. 2 ν. 1968/1991 διευκρινίστηκε ότι στην έννοια των υπαλλήλων, που έχουν τη δυνατότητα να διατίθενται, σύμφωνα με τα παραπάνω, περιλαμβάνονται και οι δικηγόροι που απασχολούνται σε φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα με σχέση έμμισθης εντολής με πάγια αντιμισθία. Συνεπώς προκειμένου να διατεθεί υπάλληλος στα παραπάνω πρόσωπα και φορείς, θα πρέπει αυτός είτε να υπηρετεί ήδη στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (και ήδη Εσωτερικών), είτε προηγουμένως να αποσπαστεί σε αυτό.

10. Τα σχετικά με την απόσπαση των υπαλλήλων ρυθμίζονται από τις διατάξεις του άρθρου 68 του ν. 3528/2007 (Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων), οι οποίες μεταξύ άλλων απαγορεύουν την απόσπαση υπαλλήλου, με γενικές ή ειδικές διατάξεις, πριν παρέλθει διετία από το διορισμό του (παρ. 8). Συνεπώς η Διοίκηση, προκειμένου να προχωρήσει σε απόσπαση και κατόπιν σε διάθεση υπαλλήλων σε βουλευτές και κόμματα της Βουλής των Ελλήνων και Έλληνες βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, για γραμματειακή και μόνο υποστήριξη του έργου τους, οφείλει να εξετάζει, αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις της απόσπασης, που προηγείται της διάθεσης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 68 παρ. 8 του ν. 3528/2007 (Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων).

11. Κρίσιμο συνεπώς ζήτημα αποτελεί το κατά πόσο καταλαμβάνουν οι διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα και ειδικότερα η διάταξη του άρθρου 68 αυτού, δικηγόρους, οι οποίοι απασχολούνται με σύμβαση έμμισθης εντολής στο δημόσιο ή στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Σύμφωνα με όσα γίνονται παγίως δεκτά από τη θεωρία και τη νομολογία, η παροχή νομικών συμβουλών από δικηγόρο, ακόμα και με σχέση πάγιας αντιμισθίας, δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο σύμβασης εξαρτημένης εργασίας, καθόσον η σχέση αυτή θεωρείται ότι είναι σχέση απόλυτης εμπιστοσύνης και συνάπτεται με σύμβαση ιδιόμορφης έμμισθης εντολής, η οποία λογίζεται πάντοτε ως σύμβαση αορίστου χρόνου (ΑΠ 1636/2012, 87/2010, Ολ. Α.Π. 25/2002, ΟΛΑΠ 1/1994, Εφ.ΑΘ. 1715/2004). Οι δικηγόροι ασκούν ελευθέριο επάγγελμα ακόμη και

όταν παρέχουν τις νομικές υπηρεσίες τους με σχέση έμμισθης εντολής και πάγια αντιμισθία (ΣτΕ 1023/2018, Ολ. ΣτΕ 3373/2015, 909/2011). Επιπλέον, ο δικηγόρος μπορεί να συνάπτει σύμβαση παροχής νομικών υπηρεσιών με πάγια - ετήσια ή μηνιαία - αμοιβή και αυτή, λόγω του εμπιστευτικού χαρακτήρα της, είναι σύμβαση έμμισθης εντολής (έννομης σχέσης του ιδιωτικού δικαίου) και όχι σύμβαση εξαρτημένης εργασίας (βλ. ΓνΔ ΝΣΚ (τμ. ΣΤ') 12/2018). Εξάλλου η συμβατική σχέση της έμμισθης εντολής δεν προσδίδει στον δικηγόρο την ιδιότητα του υπαλλήλου, αφού είναι αντίθετη στον ανεξάρτητο χαρακτήρα του δικηγορικού λειτουργήματος, ενώ οι διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα ως δημοσίου και άρα αναγκαστικού δικαίου εφαρμόζονται μόνο στους δημοσίους υπαλλήλους ή και σε άλλες κατηγορίες εργαζομένων εφόσον υπάρχει ρητή παραπομπή σε αυτές (βλ. Γνδ ΝΣΚ 98/2014).

Σύμφωνα με τα παραπάνω οι δικηγόροι που απασχολούνται στον ευρύτερο δημόσιο τομέα με σχέση έμμισθης εντολής με πάγια αντιμισθία δεν έχουν την ιδιότητα του υπαλλήλου, και άρα οι διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα μπορούν να εφαρμοστούν σε αυτούς μόνο εφόσον υπάρχει ρητή παραπομπή σε αυτές. Δεδομένου ότι τέτοια ρητή παραπομπή στις διατάξεις του άρθρου 68 παρ. 8 του ν. 3528/2007 (Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων), δεν υπάρχει, η σχετική διάταξη και κατ' επέκταση και οι προβλεπόμενες εκεί απαγορεύσεις, δεν μπορούν να τύχουν εφαρμογής επί των δικηγόρων.

12. Περαιτέρω, στις διατάξεις της εφαρμοζόμενης ΠΥΣ τίθενται ορισμένες αρνητικές προϋποθέσεις σε ότι αφορά στη διάθεση υπαλλήλων σε βουλευτές και κόμματα της Βουλής των Ελλήνων και Έλληνες βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Δεν επιτρέπεται δηλαδή η διάθεση υπαλλήλου που είναι ο μοναδικός που υπηρετεί στον κλάδο ή την ειδικότητα, προϊσταμένων διευθύνσεων, τμημάτων ή αυτοτελών γραφείων, καθώς και αριθμού υπαλλήλων μεγαλύτερου του 4%, υπολογιζόμενου επί του συνόλου των υπηρετούντων τακτικών υπαλλήλων ή με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, που υπάγονται στην ίδια υπηρεσία διοικητικού ή προσωπικού. Δεδομένου ότι οι παραπάνω διατάξεις της ΠΥΣ είναι ειδικές και διέπουν ακριβώς τη διάθεση των υπαλλήλων στα παραπάνω περιοριστικά αναφερόμενα πρόσωπα και φορείς, ενώ με την ερμηνευτική διάταξη που προπαρατέθηκε ρητά περιλαμβάνονται και οι δικηγόροι στους υπαλλήλους που δύνανται να διατεθούν, καθίσταται σαφές ότι η διοίκηση οφείλει να εξετάζει τη

συνδρομή ή μη των ανωτέρω όρων και προϋποθέσεων και στο πρόσωπο των δικηγόρων που πρόκειται να διατεθούν.

### **Απάντηση**


**13.** Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα το Ε΄ Τμήμα του ΝΣΚ γνωμοδοτεί ομόφωνα στο υποβληθέν ερώτημα ως εξής:

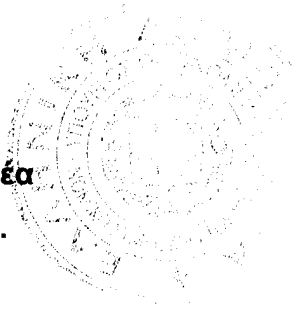
Οι δικηγόροι που απασχολούνται στον ευρύτερο δημόσιο τομέα με σχέση έμμισθης εντολής με πάγια αντιμισθία δεν έχουν την ιδιότητα του υπαλλήλου, και άρα προκειμένου να αποσπαστούν στο Υπουργείο Εσωτερικών με σκοπό να διατεθούν σε βουλευτές και κόμματα της Βουλής των Ελλήνων και Έλληνες βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, για τη γραμματειακή υποστήριξη του έργου τους, δεν υπάγονται στους όρους και προϋποθέσεις των διατάξεων που αφορούν την απόσπαση των υπαλλήλων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα στα ως άνω γραφεία. Ως προς την διάθεση δικηγόρων στα ανωτέρω γραφεία, η διοίκηση οφείλει να εξετάζει τη συνδρομή ή μη των όρων και προϋποθέσεων, σύμφωνα με τις διατάξεις της 19/8.2.1990 Π.Υ.Σ. , όπως κυρώθηκε με το άρθρο 6 του ν. 1876/1990.

**ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

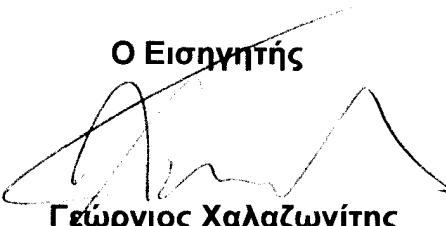
**Αθήνα, 17.01.2020**

**Η Πρόεδρος**

  
**Μεταξία Ανδροβιτσανέα**  
**Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.**



**Ο Εισηγητής**

  
**Γεώργιος Χαλαζωνίτης**  
**Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.**