



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως: 135/2014
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΣΤ' ΤΜΗΜΑ

Συνεδρίαση της 8ης Απριλίου 2014

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Πέτρος Τριανταφυλλίδης, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

Μέλη:

Ιωάννης Διονυσόπουλος, Νικόλαος Μουδάτσος,
Παρασκευάς Βαρελάς, Σπυρίδων Παπαγιαννόπουλος,
Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Ανδρέας Ανδρουλιδάκης,
Βασιλική Τύρου, Κουήν Τακουή Χουρμουζιάν, Νικό-
λαος Δασκαλαντωνάκης, Αγγελική Καστανά, Νομικοί
Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής:

Κωνσταντίνος Ζαμπάρας, Πάρεδρος ΝΣΚ

Αρ. Ερωτήματος: Υπ' αριθ. πρωτ. 36207/8859/18-12-2013 ερώτημα του κ. Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (αρμόδια Υπηρεσία: Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης-Διεύθυνση Διεθνών Σχέσεων-Τμήμα Ευρωπαϊκών Θεμάτων και Συνεργασίας με τις Υπηρεσίες της Ε.Ε.)

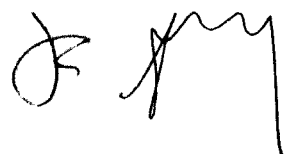
Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται αν συγχρηματοδοτούμενες δράσεις του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, οι οποίες επείγουν να υλοποιηθούν στο πλαίσιο άσκησης της Ελληνικής Προεδρίας, εμπίπτουν στο άρθρο 5 παρ. 2 του Ν. 4148/2013 για σύναψη και εκτέλεση συμβάσεων με διαδικασίες διαπραγμάτευσης ή με συνοπτικές διαδικασίες.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος το ΣΤ' Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους γνωμοδότησε, ως ακολούθως:

I. Ιστορικό

Η προαναφερθείσα Διεύθυνση Διεθνών Σχέσεων-Τμήμα Ευρωπαϊκών Θεμάτων και συνεργασίας με τις Υπηρεσίες της Ε.Ε. του Υπουργείου *Εργασίας* απηύθυνε την 19-11-2013 ερώτημα στο "Γραφείο της Ελληνικής Προεδρίας" του Υπουργείου Εξωτερικών με το εξής περιεχόμενο: "Στο πλαίσιο του προγράμματος της Ελληνικής Προεδρίας της Ε.Ε. το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας έχει προγραμματίσει την υλοποίηση ορισμένων δράσεων που θα συγχρηματοδοτηθούν από το Κοινωνικό Πρόγραμμα Progress. Το ερώτημα, το οποίο τίθεται είναι εάν οι εν λόγω συγχρηματοδοτούμενες δράσεις, οι οποίες είναι ενταγμένες στο πρόγραμμα του Υπουργείου μας, και ως εκ τούτου, και στο πρόγραμμα δράσεων της Ελληνικής Προεδρίας, εμπίπτουν στις διατάξεις του Νόμου 4148 (ΦΕΚ 99/26-4-2013). Συγκεκριμένα, θα σας παρακαλούσαμε όπως μας απαντήσετε γραπτώς, εάν οι ανωτέρω συγχρηματοδοτούμενες δράσεις του Υπουργείου Εργασίας, οι οποίες επείγουν να υλοποιηθούν στο πλαίσιο άσκησης της Ελληνικής Προεδρίας, εμπίπτουν στο άρθρο 5 παρ. 2 του Ν. 4148/2013". Το Γραφείο Ελληνικής Προεδρίας με έγγραφο ενημέρωσε την παραπάνω Υπηρεσία ότι η απάντηση στο ερώτημα εκφεύγει των αρμοδιοτήτων του. Κατόπιν αυτών προκλήθηκε το υπό εξέταση ερώτημα.

Σύμφωνα με το επακολούθησαν υπ' αριθ. 8183/154/13-3-2014 διευκρινιστικό έγγραφο της ερωτώσας υπηρεσίας: "Οι εκδηλώσεις-δράσεις (Συμβούλια, Επιτροπές, Σεμινάρια κλπ) που λαμβάνουν χώρα στην έδρα της εκάστοτε Προεδρίας της Ε.Ε. χρηματοδοτούνται ή συγχρηματοδοτούνται, κατά περίπτωση, από τον προϋπολογισμό της εκάστοτε Προεδρίας της Ε.Ε. ή από κοινοτικούς πόρους (διαρθρωτικά ταμεία). Το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας αντλεί για τον σκοπό αυτό χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω του συγχρηματοδοτούμενου προγράμματος Progress...". Η χρηματοδότηση αυτή, προϋπόθεση της οποίας είναι η ένταξη των δράσεων στο πρόγραμμα της ελληνικής Προεδρίας, γίνεται σε ποσοστό 80% από την Ε.Ε. βάσει ήδη υπογεγραμμένων αντιστοίχων GRANT



εγ

AGREEMENTS και το υπόλοιπο προσην αντιλείπεται από τον προϋπολογισμό του Υπουργείου Εργασίας, δεν υπάρχει δηλαδή κάλυψη από τον προϋπολογισμό του Υπουργείου Εξωτερικών για την Ελληνική Προεδρία. Κατά το προαναφερθέν ίδιο έγγραφο οι εγκεκριμένες δράσεις του Υπουργείου Εργασίας κατά την διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας είναι οι εξής:

1. Επιτροπή Ανώτερων Επιθεωρητών Εργασίας (SILIC) (26 & 27/5/2014).
2. Συνάντηση των μελών της Επιτροπής MISSOC (27 & 28/5/2014).
3. Συνάντηση των υπευθύνων του δικτύου (HOPES) των Δημοσίων Υπηρεσιών Απασχόλησης (12 & 13/6/2014).
4. Συνέδριο για την Ασφάλεια και Υγεία στην Εργασία (16 & 17/6/2014).

II Εφαρμοστές Διατάξεις

II. A) Με τον Ν. 4148/2013 ορίζονται τα εξής:

“ Άρθρο 1

1. Στην Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών συνιστάται αυτοτελές «Γραφείο Ελληνικής Προεδρίας» για τον προγραμματισμό, το συντονισμό και την προώθηση των ενεργειών που αφορούν την ανάληψη της Προεδρίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την Ελλάδα το 2014 και την εκπλήρωση των απορρευουσών υποχρεώσεων. Το «Γραφείο Ελληνικής Προεδρίας» υπάγεται στον αρμόδιο Υφυπουργό Εξωτερικών και τον Γενικό Γραμματέα Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, αναφέρεται στον Υπουργό Εξωτερικών και παύει να υφίσταται αυτοδικαίως την 31η Ιουλίου 2014. Ο επικεφαλής του Γραφείου ορίζεται από τον Υπουργό Εξωτερικών.

2. Στην αρμοδιότητα του «Γραφείου Ελληνικής Προεδρίας» περιλαμβάνονται οι ενέργειες που αφορούν στον προγραμματισμό, το συντονισμό και την προώθηση των δράσεων για την αποτελεσματική οργάνωση της Προεδρίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την Ελλάδα το α' εξάμηνο του 2014, καθώς και τη συνεργασία με τους εμπλεκόμενους φορείς αναφορικά με τα εν λόγω θέματα...

Άρθρο 2

Στο πλαίσιο ενάσκησης των αρμοδιοτήτων του το «Γραφείο Ελληνικής Προεδρίας» θα ενεργεί για: α. Το συντονισμό των προτάσεων των εμπλεκόμενων φορέων της Δημόσιας Διοίκησης και κάθε αρμόδιου Εθνικού και Κοινοτικού οργάνου για τον καθορισμό των προτεραιοτήτων της Ελληνικής Προεδρίας σε συνεργασία με την αρμόδια Γενική Διεύθυνση του Υπουργείου Εξωτερικών. β. Το σχεδιασμό, συντονισμό και πραγματοποίηση των απαιτούμενων επαφών και διαβουλεύσεων

  3

με ελληνικούς και ευρωπαϊκούς αρμόδιους φορείς... ε. Την οργάνωση επιστημονικών και πολιτιστικών εκδηλώσεων, καθώς και κάθε άλλης συναφούς δραστηριότητας στο πλαίσιο της Ελληνικής Προεδρίας. στ. Την πραγματοποίηση κάθε αναγκαίας ενέργειας για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων της Ελληνικής Προεδρίας και των δράσεων που περιλαμβάνει...

Άρθρο 3

1. Οι απαιτούμενες για την προετοιμασία, οργάνωση και διεξαγωγή της Προεδρίας πιστώσεις, οι απαραίτητες για τη σύσταση και λειτουργία του «Γραφείου Ελληνικής Προεδρίας» δαπάνες συμπεριλαμβανομένης της προμήθειας του απαραίτητου υλικοτεχνικού εξοπλισμού, εγγράφονται σε ειδικό φορέα του προϋπολογισμού του Υπουργείου Εξωτερικών...

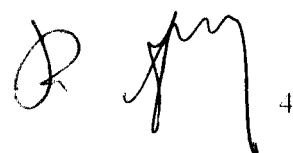
Άρθρο 5

1. Για την αντιμετώπιση κατεπειγουσών και πρόσκαιρων αναγκών του Υπουργείου Εξωτερικών, στο πλαίσιο άσκησης της Ελληνικής Προεδρίας, είναι κατ' εξαίρεση δυνατή η σύναψη συμβάσεων έργου, υπό την προϋπόθεση αδυναμίας κάλυψης των ως άνω αναγκών με το υφιστάμενο προσωπικό και σύμφωνα με τους όρους της σχετικής εισήγησης...

2. Συμβάσεις έργου, παροχής υπηρεσιών ή προμηθειών οι οποίες συνάπτονται και εκτελούνται για την αντιμετώπιση των αναγκών άσκησης της Ελληνικής Προεδρίας μπορούν να διενεργούνται και με διαδικασίες διαπραγμάτευσης (εξαιρετική ή απευθείας ανάθεση) ή με συνοπτικές διαδικασίες (πρόχειρος διαγωνισμός) για ποσά μέχρι και διπλάσια των προβλεπομένων στην υπ' αριθ. Π1/3305/3.11.2010 υπουργική απόφαση (Β' 1789), όπως ισχύει".

β) Στην ανωτέρω υπουργική απόφαση ορίζεται:

"... 2) Καθορίζουμε, σύμφωνα με άρθρο 2 παρ. 12 περ. γ' και παρ. 13 περ. 1 σημείο VIII του Ν. 2286/95 (ΦΕΚ 19/Α/1-2-1995) αντίστοιχα την ετήσια συνολική δαπάνη των Προμηθειών κατά κωδικό αριθμό είδους αυτών (του αρχείου ειδών προγράμματος) για τις οποίες η σύναψη των σχετικών συμβάσεων διενεργείται: α) Με διαδικασίες διαπραγμάτευσης (εξαιρετική ή απευθείας ανάθεση) μέχρι του ποσού των 20.000,00 ευρώ άνευ ΦΠΑ. β) Με συνοπτικές διαδικασίες (πρόχειρος διαγωνισμός) μέχρι του ποσού των 60.000,00 ευρώ άνευ Φ.Π.Α.



4

III Ανάγκη - Ερμηνεία Διατάξεων - Υπαγωγή

Από την ερμηνεία της τριτομένου διατάξεως, τόσο την γραμματική, όσο και την τελολογική, συνάγονται τα εξής:

Ο Νόμος 4148/2013 εκδόθηκε πρωτίστως με σκοπό να ρυθμίσει αναλυτικά τα της λειτουργίας του αρμοδίου Οργάνου, το οποίο είναι επιφορτισμένο με τον προγραμματισμό, τον συντονισμό των εμπλεκόμενων φορέων και την προώθηση των δράσεων για την αποτελεσματική οργάνωση της Προεδρίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την Ελλάδα το πρώτο εξάμηνο του 2014. Πράγματι, το πρώτο κεφάλαιο του νόμου αναφέρεται με λεπτομέρειες στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων και την αντιμετώπιση των συναφών αναγκών που θα προκύψουν κατά την διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας υπό το πρίσμα των δημοσιονομικών δεδομένων και της σπουδαιότητας της αποστολής που πρέπει να εκπληρωθεί.

Κατά την διάρκεια της Προεδρίας κάθε Κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης αυτό διοργανώνει συναντήσεις και εκδηλώσεις (επιστημονικές-πολιτιστικές) για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων της Προεδρίας του και των δράσεων που περιλαμβάνει αυτή. Τέτοιες υποχρεώσεις είναι και αυτές, οι οποίες περιγράφονται στις προαναφερθείσες συγχρηματοδοτούμενες δράσεις που υλοποιεί κατά την διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας και το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας.

Κατά την γνώμη της πλειοψηφίας του Τμήματος, που απαρτίζεται από τον Πρόεδρο αυτού Πέτρο Τριανταφυλλίδη, Αντιπρόεδρο ΝΣΚ και τα μέλη Ιωάννη Διονυσόπουλο, Παρασκευά Βαρελά, Σπυρίδωνα Παπαγιαννόπουλο, Κωνσταντίνο Γεωργάκη, Ανδρέα Ανδρουλιδάκη, Κουήν-Τακουή Χουρμουζιάν, Νικόλαο Δασκαλαντωνάκη και Αγγελική Καστανά, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους, όπως προκύπτει από τις διατάξεις του νόμου οι υποχρεώσεις και οι ανάγκες που αναφέρονται κατά την διάρκεια άσκησης της Ελληνικής Προεδρίας και υλοποιούνται με συμβάσεις έργου και παροχής υπηρεσιών ή προμηθειών αφορούν όχι μόνο το Γραφείο της Ελληνικής Προεδρίας που συνιστάται στην Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών, ή και το Υπουργείο Εξωτερικών, αλλά, και άλλους φορείς της Δημόσιας Διοίκησης όταν εμπλέκονται στα θέματα άσκησης της Ελληνικής Προεδρίας. Ειδικότερα, όσον αφορά την κρίσιμη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 5 του νόμου αυτού, οι ανάγκες που θα

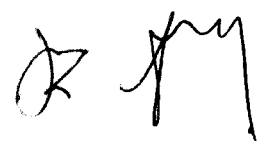
17
ήτοι ψήφοι
ένυια (9),
προς τους
σοσίους συ-
ντάσσεται και
ο εισαγγεστής
Κωνσταντίνος
Ζαμπάρας,
ήτοι γνώ-
μη μία (1),
[Signature]

[Signature] 5

προκύψουν, ώστε να είναι εφαρμοστές οι εξαιρετικές διατάξεις περί διαγωνισμών, ανάγονται γενικά στην άσκηση της Ελληνικής Προεδρίας, ενώ η αμέσως προηγούμενη διάταξη της παρ. 1 του ίδιου άρθρου αναφέρεται ρητά σε ανάγκες του Υπουργείου Εξωτερικών, στα πλαίσια άσκησης της Ελληνικής Προεδρίας. Πρόκειται δηλαδή περί δύο αυτοτελών διατάξεων και αφού ο νομοθέτης εκφράσθηκε τοιουτοτρόπως δεν μπορεί ο ερμηνευτής του δικαίου να αποστεί του νοήματος των διατάξεων.

Επειδή η οργάνωση και η οικονομική διαχείριση των προαναφερθεισών εκδηλώσεων-δράσεων υλοποιούνται υπό ιδιαίτερα πιεστικές χρονικά συνθήκες και αυστηρά χρονοδιαγράμματα είναι δυνατόν, βάσει του άρθρου 5 παρ. 2 του Ν. 4148/2013, να τηρηθεί η εξαιρετική διαδικασία της ανάθεσης με διαπραγμάτευση (μέχρι ποσού 40.000 ευρώ) χωρίς δημοσίευση σχετικής προκήρυξης που προβλέπει ο κανόνας της διεξαγωγής δημόσιου διαγωνισμού, για τον οποίο στην πρακτική εφαρμογή απαιτούνται χρονοβόρες διαδικασίες ή να γίνει πρόχειρος διαγωνισμός με συνοπτικές διαδικασίες (μέχρι ποσού 120.000 ευρώ). Πρέπει όμως η ανάγκη υλοποίησης μιας δράσης, η οποία προκύπτει στο πλαίσιο άσκησης της Ελληνικής Προεδρίας, να αιτιολογείται πλήρως από την αρμόδια Υπηρεσία με αναφορά στις ημερομηνίες υπογραφής των συμβάσεων χρηματοδότησης και υλοποίησης των αντιστοίχων δράσεων, ώστε να παρίσταται αδύνατη η τήρηση των διατάξεων που αφορούν την διενέργεια διαγωνισμού (βλ. 67/2014 Γνωμοδότηση Α' Τμήματος ΝΣΚ). Κατά την γνώμη της πλειοψηφίας των μελών του Τμήματος αυτού, που εκφράσθηκε στην παραπάνω Γνωμοδότηση, η τηρητέα διαδικασία, δηλ. η απ' ευθείας ανάθεση, πρόχειρος ή τακτικός διαγωνισμός θα καθορίζεται βάσει της συνολικής δαπάνης που απαιτείται για την σύναψη κάθε σύμβασης και αυτό πρέπει να ισχύσει και στην προκειμένη περίπτωση.

Βάσει των προαναφερθέντων είναι δυνατή η διοργάνωση των δράσεων - εκδηλώσεων του Υπουργείου Εργασίας που γίνονται στα πλαίσια άσκησης της Ελληνικής Προεδρίας, όταν οι δαπάνες που απαιτούνται για την υλοποίηση αυτών δεν είναι εγγεγραμμένες στον ειδικό φορέα του προϋπολογισμού του Υπουργείου Εξωτερικών, αλλά βασίζονται σε κοινοτική χρηματοδότηση που γίνεται προς τον σκοπό ακριβώς της εκπλήρωσης υποχρεώσεων της Προεδρίας.



7
ήτοι ψήφοι
δύο (2)
M
Φ

Κατά την άποψη της μειοψηφίας την οποία υποστήριξαν οι Νομικοί Σύμβουλοι Νικόλαος Μουδάτσος και Βασιλική Τύρου, η διάταξη του άρθρου 5 παρ. 2 του Ν. 4148/2013 δεν εφαρμόζεται ευθέως για τις δράσεις (Συμβούλια, Επιτροπές κλπ) του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας που γίνονται υπό ιδιαίτερα πειστικές συνθήκες και αυστηρά χρονοδιαγράμματα στο πλαίσιο της Ελληνικής Προεδρίας και χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω του συγχρηματοδοτούμενου προγράμματος Progress, χωρεί όμως ανάλογη εφαρμογή της. Ειδικότερα:

Η ανωτέρω διάταξη του άρθρου 5 παρ. 2 του Ν. 4148/2013 αφορά, κατά τη σαφή γραμματική της διατύπωση, αλλά και τον πρόδηλο σκοπό της παραγράφου 1 του ίδιου άρθρου, με τη ρύθμιση της οποίας συνέχεται άμεσα, μόνο την αντιμετώπιση των κατεπειγουσών και πρόσκαιρων αναγκών του Υπουργείου Εξωτερικών, στο πλαίσιο άσκησης της Ελληνικής Προεδρίας, με συνοπτικές διαδικασίες ή διαδικασίες διαπραγμάτευσης. Επομένως, για την περίπτωση των δράσεων, στο πλαίσιο της Ελληνικής Προεδρίας, του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, υπάρχει κενό δικαίου, το οποίο πρέπει να πληρωθεί με ανάλογη εφαρμογή της εν λόγω διάταξης, δεδομένου ότι ανάμεσα στη ρυθμισμένη περίπτωση (των αναγκών του Υπουργείου Εξωτερικών στο πλαίσιο άσκησης της Ελληνικής Προεδρίας) και την αρρυθμιστή (των αναγκών του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας) υπάρχει τόσο μεγάλη ομοιότητα ως προς την αντιμετώπιση κατεπειγουσών και πρόσκαιρων αναγκών στο πλαίσιο άσκησης της Ελληνικής Προεδρίας, ώστε εύλογα να υποθέσει κάποιος, ότι ο νομοθέτης, αν νομοθετούσε τώρα, θα περιελάμβανε στο ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 5 παρ. 2 του Ν. 4148/2013 και το Υπουργείο Εργασίας.

Τούτο, ακόμα και αν η τελευταία ρύθμιση θεωρηθεί εξαιρετικό δίκαιο, αφού πρόκειται για την ικανοποίηση της ανάγκης ισότιμης μεταχείρισης ουσιαδώς ομοίων καταστάσεων, δυνάμει της γενικής αρχής της ισότητας και της τυπικής δικαιοσύνης, (Κ. Σταμάτης, "Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων", Η' έκδοση, 2009, σελ. 490-491). Εξάλλου, εκ των προτέρων αποκλεισμός της αναλογίας προκειμένου περί εξαιρετικού δικαίου δεν χωρεί, μόνον δε ειδική έρευνα εκάστης περιπτώσεως και τελεολογική αναφορά στο όλο σύστημα των

Φ M

