



ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 213/2017

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Τμήμα Α')

Συνεδρίαση της 11-10-2017

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Ανδρέας Χαρλαύτης, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ.

Μέλη: Ανδρέας Ανδρουλιδάκης, Στυλιανή Χαριτάκη, Κωνσταντίνος Κηπουρός, Αγγελική Καστανά, Βασίλειος Καραγεώργος, Ευσταθία Τσαούση, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Γεωργία Παπαδάκη, Πάρεδρος ΝΣΚ (γνώμη χωρίς ψήφο).

Αριθμός ερωτήματος: Το υπ' αριθμ. πρωτ. ΑΣ 36871/20-7-2017 έγγραφο του Διπλωματικού Γραφείου του Υπουργού Εξωτερικών.

Ερώτημα: Ερωτάται αν α) η κατ' ελάχιστον χρόνο τριετής αδράνεια Μη Κυβερνητικής Οργάνωσης (ΜΚΟ), που σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 18 παρ. 2δ' του ν. 2731/1999, αποτελεί λόγο διαγραφής από το Ειδικό Μητρώο ΜΚΟ της ΥΔΑΣ, συναρτάται με την συγχρηματοδότηση προγραμμάτων της από την ΥΔΑΣ ή νοείται αυτοτελώς ως προς την εν γένει δραστηριοποίηση της ΜΚΟ β) εάν η διαγραφή της ΜΚΟ από το Ειδικό Μητρώο της Υπηρεσίας Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (ΥΔΑΣ), πέραν των λόγων που παρατίθενται στο άρθρο 18 παρ. 2δ' του ν. 2731/1999, επέρχεται και κατόπιν αιτήσεώς της και γ) εάν η διαγραφή από το Ειδικό Μητρώο ΜΚΟ κατόπιν αιτήσεώς της συνεπάγεται την αποδέσμευσή της από τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την εγγραφή της και ιδίως από αυτές του άρθρου 27 παρ. 3 του ν. 4110/2013 και 222 αρ.1 παρ. 1 εδ. μστ' του ν. 4281/2014.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Α') γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό

1. Από το έγγραφο της ερωτώσης Υπηρεσίας και τα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, προκύπτει το ακόλουθο πραγματικό: Η Φ.Ε. υπέβαλε την από 11-2-2005 αίτηση εγγραφής στο Ειδικό Μητρώο ΜΚΟ της ΥΔΑΣ και ενεγράφη αυθημερόν, λαμβάνοντας τον αριθμό 366. Με την υπ' αριθμ. 3519/21-10-2014 αίτηση του Προέδρου της προς την ΥΔΑΣ ζήτησε, επικαλούμενη την από 13-10-2014 απόφαση του Διοικητικού της Συμβουλίου, τη διαγραφή της από το Ειδικό Μητρώο ΜΚΟ, κατ' εφαρμογή του άρθρου 18 παρ. 2δ' του ν. 2731/1999, λόγω αδράνειας που υπερέβαινε την τριετία. Συναφώς, επικαλέστηκε την αποπεράτωση, από το έτος 2007, του έργου για το οποίο είχε ζητηθεί η συγχρηματοδότηση από το ΥΠΕΞ/ΥΔΑΣ, δηλαδή την κατασκευή του κτηρίου του Αρσακείου Σχολείου Τιράνων Αλβανίας. Πρόκειται για τα προγράμματα με αριθμούς συμβάσεων ΑΝΑΠ-10-2005 και ΑΝΑΠ-51-2007 συνολικού ύψους, εκταμιευθείσας συγχρηματοδότησης από την ΥΔΑΣ/ΥΠΕΞ, 971.802,50 ευρώ.

2. Ειδικότερα, η πρώτη σύμβαση (ΑΝΑΠ-10-2005) αφορούσε στην πρώτη φάση του έργου «Αποπεράτωση κτηρίου Δημοτικού Σχολείου Αρσακείου Ελληνοαλβανικού Κολλεγίου Τιράνων», με συγχρηματοδότηση από την ΥΔΑΣ ύψους 1.000.000 ευρώ (75%). Στο πλαίσιο της σύμβασης αυτής έχει καταβληθεί στην ανάδοχο ΜΚΟ η α' δόση ύψους 500.000 ευρώ, ήτοι το 50% της συνολικής χρηματοδότησης της ΥΔΑΣ για το συγκεκριμένο πρόγραμμα, δυνάμει της υπ' Α.Π. Φ.2210/22/Α.Σ. 391/20-7-2005 απόφασης του Υφυπουργού Εξωτερικών. Στη ΜΚΟ δεν καταβλήθηκαν οι β' και γ' δόσεις του προγράμματος. Η δεύτερη σύμβαση (ΑΝΑΠ-51-2007) αποτελεί συνέχεια του ίδιου προγράμματος. Στο πλαίσιο αυτής έχει καταβληθεί στην ανάδοχο ΜΚΟ η α' δόση του προγράμματος ύψους 471.802,50 ευρώ, ήτοι το 50% της συνολικής χρηματοδότησης της ΥΔΑΣ για το συγκεκριμένο πρόγραμμα, δυνάμει της υπ' Α.Π.: Φ. 2210/Α.Σ. 121/6-3-2007 απόφασης του Υφυπουργού Εξωτερικών, ενώ δεν έχει καταβληθεί η β' του προγράμματος.

3. Το φυσικό αντικείμενο των συμβάσεων έχει ολοκληρωθεί. Η οριστική εκκαθάριση των ανωτέρω προγραμμάτων δεν έχει μέχρι σήμερα συντελεσθεί. Και τα δύο συγκαταλέγονται στα «ανοικτά» προγράμματα της ΥΔΑΣ, δηλαδή στα



δημοσιονομικώς εκκρεμή. Ειδικότερα, όπως προκύπτει από τα έγγραφα που μας διαβιβάστηκαν, η ΜΚΟ υπέβαλε στις 9-3-2007, με το υπ' αριθμ. πρωτ. 1255/7-3-2007 έγγραφό της, την Τελική Έκθεση σύμφωνα με το άρθρο 7.1 της Σύμβασης ΑΝΑΠ-10-2005. Με τα υπ' αριθμ. πρωτ. 2009/447/9-3-2007, 2009/2176/22-11-2007 και 2009/2176^α/24-12-2007 έγγραφά της η ΥΔΑΣ-2 ενέκρινε την αποπληρωμή του προγράμματος της ανωτέρω σύμβασης. Όμως, με το υπ' Α.Π.: 16259/17-11-2008 έγγραφο του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους επιστράφηκαν, ως ελλιπή, τα δικαιολογητικά για την έγκριση χορήγησης της β' και γ' δόσης της χρηματοδότησης. Με το έγγραφο αυτό επισημάνθηκε, επίσης, ότι δεν τεκμηριώθηκε η τήρηση της νόμιμης διαδικασίας ανάθεσης του έργου καθώς και ότι ο σκοπός της εν λόγω ΜΚΟ, όπως αναγράφεται στο καταστατικό της, δεν συνάδει με τις απαιτούμενες προϋποθέσεις εγγραφής της στο Ειδικό Μητρώο ΜΚΟ της ΥΔΑΣ, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 11 του ν. 2731/1999. Με το υπ' αριθμ. πρωτ. 603/31-12-2007 έγγραφο, η Φ.Ε. υπέβαλε, στις 5-2-2008, την Τελική Έκθεση της σύμβασης ΑΝΑΠ-51-2007. Η ΥΔΑΣ-2 εισηγήθηκε την αποπληρωμή του προγράμματος με το υπ' αριθμ. πρωτ. 2009/260/26-2-2008 έγγραφό της. Με το υπ' ΑΠ Φ:2020/ΑΣ9719/14-2-2012 έγγραφο της Γενικής Διεύθυνσης ΥΔΑΣ, διαβιβάστηκε στις αρμόδιες Διευθύνσεις (ΥΔΑΣ-6, ΥΔΑΣ-5, ΥΔΑΣ-2) τεχνική έκθεση του μηχανικού της ΥΔΑΣ-5, η οποία, αφορώσα στο σύνολο του έργου, καταλαμβάνει και τα δύο προγράμματα, και στην οποία αναφέρεται ότι το κόστος ανά τ.μ. θα μπορούσε να είναι κατά 20% μικρότερο και ότι η ΥΔΑΣ δεν χρηματοδοτεί αγορά οικοπέδου από τις ΜΚΟ. Συνεπώς, γινόταν εισήγηση για τη μη αποδοχή της δαπάνης για την εξόφληση της αγοράς του οικοπέδου και προτεινόταν να κλείσει το πρόγραμμα ως έχει χωρίς επιπλέον χρηματοδότηση. Περαιτέρω, στο φάκελο περιλαμβάνεται υπηρεσιακό σημείωμα της ΥΔΑΣ-2, με ημερομηνία 5-10-2007, σύμφωνα με το οποίο η Φ.Ε. έλαβε σειρά αλληπάλληλων χρηματοδοτήσεων από την ΥΔΑΣ για το έργο των δύο συμβάσεων. Ειδικότερα, από το σημείωμα αυτό προκύπτει, ότι, εκτός των δύο επίμαχων συμβάσεων χρηματοδότησης, η Φ.Ε. χρηματοδοτήθηκε το έτος 2002 με το ποσό των 1.760.822,00 ευρώ και το έτος 2004 με 600.000,00 ευρώ. Η χρηματοδότηση για τα έτη αυτά έγινε με ΧΕΠ προς την Πρεσβεία της Ελλάδας στα Τίρανα, δεδομένου ότι η Φ.Ε. δεν είχε εγγραφεί ακόμη στο Ειδικό Μητρώο ΜΚΟ.

4. Για τα υπό κρίση δύο προγράμματα της Φ.Ε. δεν συντάχθηκε κοινό πόρισμα από την ΥΔΑΣ και τη Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών, σύμφωνα με το άρθρο 27 του ν. 4110/2013, ούτε πόρισμα από την εν



συνεχεία, δυνάμει του ν. 4254/2014, αποκλειστικά αρμόδια ΥΔΑΣ, αλλά μόνο οι από 18-12-2014 εκθέσεις ελέγχου της εταιρείας ορκωτών ελεγκτών NEXIA EUROSTATUS A.E. Με βάση τις εκθέσεις αυτές, έχει καταβληθεί στη Φ.Ε. το συνολικό ποσό των 3.319.565,50 ευρώ, εκ των οποίων το ποσό των 2.347.763 ευρώ με Χ.Ε.Π., ενώ το ποσό των 971.802,50 ευρώ, ως ποσό της α' δόσης (50% της συμβατικώς προβλεπόμενης συγχρηματοδότησης της ΥΔΑΣ) στο πλαίσιο των συμβάσεων μεταξύ ΥΔΑΣ και Φ.Ε. με αριθμούς ΑΝΑΠ-10-2005 και ΑΝΑΠ-51-2007. Οι ανωτέρω εκθέσεις, συνταχθείσες αποκλειστικά με βάση τα παραστατικά των δαπανών, προσδιορίζουν με επιφύλαξη το οικονομικό αποτέλεσμα των προγραμμάτων, ενόψει των επισημάνσεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους σε σχέση με νομιμότητα, αφενός, της διαδικασίας ανάθεσης του έργου και, αφετέρου, της εγγραφής της ΜΚΟ στο Ειδικό Μητρώο, καθώς και της εισήγησης της ΥΔΑΣ-2 για την μη αποδοχή της δαπάνης αγοράς οικοπέδου. Επισημαίνουν, περαιτέρω, ότι η απόφαση για την τελική εκκαθάριση του προγράμματος επαφίεται στην ΥΔΑΣ και στις αρμόδιες ελεγκτικές υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών.

5. Η ΥΔΑΣ δεν είναι σε θέση να γνωρίζει εάν η ως άνω ΜΚΟ έχει εκκρεμότητες με άλλα προγράμματα, χρηματοδοτούμενα από άλλους, πλην του Υπουργείου Εξωτερικών, φορείς, με κονδύλια του κρατικού προϋπολογισμού για αναπτυξιακές δράσεις. Από τα διαθέσιμα, πάντως, στην υπηρεσία αυτή στοιχεία, δεν προκύπτουν τέτοιου είδους εκκρεμότητες.

6. Με την υπ' αριθμ. πρωτ. 153/19-1-2016 επιστολή προς την ΥΔΑΣ η Φ.Ε. ζήτησε να ενημερωθεί για το πόρισμα του ελέγχου αναφορικά με το χρηματικό ποσό που της χορηγήθηκε, καθώς και σχετικά με την καταβολή του οφειλόμενου σ' αυτήν από τη σύμβαση υπολοίπου ποσού, ύψους 971.802,50 ευρώ. Επίσης, ζήτησε να ενημερωθεί σχετικά με το αίτημά της για διαγραφή από το Ειδικό Μητρώο ΜΚΟ.

7. Με την υπ' αριθμ. πρωτ. 4006/5-12-2016 αίτηση η Φ.Ε. επανέφερε το αίτημα διαγραφής, ώστε να απαλλάσσεται πλέον από τις όποιες δεσμεύσεις γεννά στη Διοίκησή της η ιδιότητα της ΜΚΟ, επικαλούμενη την εκπλήρωση του συνόλου των συμβατικών υποχρεώσεών της, ιδίως σε σχέση με το έργο της κατασκευής του κτηρίου του Αρσακείου Τιράνων, τη μη υποβολή αιτημάτων για χρηματοδότηση από την ΥΔΑΣ (ή από άλλο φορέα) για την ανάληψη άλλου έργου, δηλαδή αδράνεια για περίοδο που υπερβαίνει κατά πολύ την τριετία, με σημείο αφετηρίας την αποπεράτωση του αναληφθέντος έργου από το έτος 2007. Με την υπ' Α.Π. Φ.



7510/785/ΑΣ 838/56297/8-12-2016 επιστολή, η ΥΔΑΣ ζήτησε από την ΜΚΟ να διευκρινίσει την έννοια «της απαλλαγής από τις όποιες δεσμεύσεις γεννά στη Διοίκηση της Φ.Ε. η ιδιότητα της ΜΚΟ», όπως ανέφερε στην επιστολή της, και να προσδιορίσει την ειδικότερη μορφή με την οποία αυτή λειτουργεί, δηλαδή αν αποτελεί Κοινωφελές Σωματείο ιδιωτικού δικαίου ή Ίδρυμα.

8. Με την υπ' αριθμ. πρωτ. 4264/20-12-2016 επιστολή της, η Φ.Ε. επισήμανε ότι ζητά τη διαγραφή από το Ειδικό Μητρώο ΜΚΟ για το μέλλον και την απαλλαγή από συγκεκριμένες υποχρεώσεις που γεννά η ιδιότητα της ΜΚΟ για τα μέλη του Διοικητικού της Συμβουλίου, τα οποία δεν επιθυμούν να προστίθενται στο μεγάλο φόρτο που απαιτεί η διοίκηση των 28 σχολικών μονάδων οι υποχρεώσεις που καθορίζονται στο νόμο για τις διοικήσεις των ΜΚΟ.

9. Με το υπ' ΑΠ: Φ. 7510/14/Α.Σ. 19/994/11-1-2017 έγγραφο επί της ανωτέρω αιτήσεως, η ΥΔΑΣ διατύπωσε την άποψη ότι η τριετής αδράνεια δεν συναρτάται με τη χρηματοδότηση προγραμμάτων των ΜΚΟ από την ΥΔΑΣ, αλλά νοείται αυτοτελώς ως προς τη δραστηριοποίηση της ΜΚΟ είτε με συγχρηματοδότηση της ΥΔΑΣ είτε με άλλους πόρους, και δεδομένου ότι λειτουργούν 28 σχολικές μονάδες στην Ελλάδα και στο εξωτερικό, δεν μπορεί να γίνει λόγος για αδράνεια στην προκειμένη περίπτωση, επιφυλάχθηκε δε να υποβάλει σχετικό ερώτημα προς το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους.

10. Ο Πρόεδρος της Φ.Ε., με την από 7-3-2017 αίτηση θεραπείας προς τον Υπουργό Εξωτερικών, υπέβαλε νέα αίτηση διαγραφής από το Ειδικό Μητρώο ΜΚΟ, επί άλλης νομικής βάσεως, και συγκεκριμένα για το λόγο ότι η Φ.Ε. δεν επιθυμεί πλέον να φέρει την ιδιότητα της ΜΚΟ. Επί της αιτήσεως θεραπείας δεν υπήρξε απάντηση του Υπουργού Εξωτερικών.

11. Ακολούθως, η Φ.Ε. κατέθεσε την από 15-5-2017 αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας για την ακύρωση της υπ' Α.Π. Φ. 7510/14/ΑΣ19/994/11-1-2017 πράξης της ΥΔΑΣ και της τεκμαιρόμενης απόρριψης του αιτήματος διαγραφής από το Ειδικό Μητρώο ΜΚΟ, για την οποία ορίσθηκε δικάσιμος η 26-9-2017 ενώπιον του Δ' Τμήματος του ΣτΕ. Στην αίτηση αυτή, η Φ.Ε. ισχυρίζεται ότι επιθυμεί τη διαγραφή από το Ειδικό Μητρώο ΜΚΟ, προκειμένου να απαλλαγεί από τις δεσμεύσεις του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού ως προς την τήρηση διαδικασιών, π.χ. προμήθειες σχολικών υλικών, λήψη αποφάσεων για επείγουσες επισκευές, αποφάσεων για αξιοποίηση της περιουσίας της, που έχουν



ως αποτέλεσμα τη μη έγκαιρη και αποτελεσματική λειτουργία των σχολείων. Επίσης, διότι τα μέλη του Διοικητικού της Συμβουλίου επιθυμούν να απαλλαγούν από την υποχρέωση υποβολής δήλωσης περιουσιακής κατάστασης. Κατά την ημερομηνία αυτή η συζήτηση της υπόθεσης αναβλήθηκε, προκειμένου η Διοίκηση, αφού λάβει υπόψη τη γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους που θα εκδοθεί επί υποβληθέντος στο μεταξύ ερωτήματος, να επιλύσει το ζήτημα που έχει ανακύψει.

Νομοθετικό πλαίσιο

12. Στα άρθρα 10, 11, 12 και 18 του ν. 2731/1999 «Ρύθμιση θεμάτων Διμερούς Κρατικής Αναπτυξιακής Συνεργασίας και Βοήθειας, ρύθμιση θεμάτων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και άλλες διατάξεις (Α' 138)», όπως το άρθρο 12 ισχύει μετά το άρθρο 27 του ν. 4110/2013 (Α' 17) με το οποίο προστέθηκαν στο άρθρο αυτό παράγραφοι 3, 4 και 5 και οι αρχικές παράγραφοι 3, 4 και 5 αναριθμήθηκαν σε 6, 7 και 8, ορίζονται τα εξής: ««Άρθρο 10: Το Υπουργείο Εξωτερικών είναι αρμόδιο για το συντονισμό των δράσεων που εκτελούνται από μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.) και που αποβλέπουν σε αναπτυξιακούς σκοπούς ή στην παροχή επείγουσας ανθρωπιστικής ή επισιτιστικής βοήθειας σε περίπτωση φυσικών καταστροφών ή άλλων έκτακτων καταστάσεων.

Άρθρο 11: 1. Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.), υπό την έννοια του παρόντος νόμου, είναι μη κερδοσκοπικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που έχουν ως αντικείμενο κυρίως, την παροχή επείγουσας ανθρωπιστικής, επισιτιστικής και αναπτυξιακής βοήθειας προς τους πληθυσμούς αναπτυσσόμενων χωρών, προκειμένου να συντελέσουν στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη αυτών των χωρών. 2. Η Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας του Υπουργείου Εξωτερικών (Υ.Δ.Α.Σ.) τηρεί το Ειδικό Μητρώο Μ.Κ.Ο. 3. Μη Κυβερνητική Οργάνωση εγγράφεται στο Ειδικό Μητρώο ύστερα από αίτησή της και εφόσον πληρούνται οι παρακάτω προϋποθέσεις: α. Έχει κατατεθεί το Καταστατικό της Οργάνωσης στην Υ.Δ.Α.Σ. β. Προβλέπεται από το Καταστατικό της Οργάνωσης ο μη κερδοσκοπικός χαρακτήρας της και το αντικείμενό της είναι σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 1. γ. Η δράση της Οργάνωσης δεν εξαρτάται από κανένα δημόσιο ή ιδιωτικό οργανισμό κερδοσκοπικού χαρακτήρα. δ. Για Μ.Κ.Ο. που χρηματοδοτούνται από άλλα Υπουργεία εκτός από το Υπουργείο Εξωτερικών ή από φορείς με κονδύλια προερχόμενα από τον Κρατικό Προϋπολογισμό για δράσεις Αναπτυξιακής Συνεργασίας και Βοήθειας προς τρίτες χώρες απαιτείται πριν από τη χρηματοδότησή



τους να είναι εγγεγραμμένες στο Ειδικό Μητρώο Μ.Κ.Ο. που τηρεί η Υ.Δ.Α.Σ., καθώς και σύμφωνη γνώμη της Υπηρεσίας αυτής.

Άρθρο 12: 1. Δημόσιοι φορείς εκτέλεσης προγραμμάτων Αναπτυξιακής Συνεργασίας, στους οποίους διατίθενται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό πιστώσεις για την εκτέλεση των προγραμμάτων αυτών, επιτρέπεται να χρηματοδοτούν προγράμματα Μ.Κ.Ο. για την παροχή βοήθειας όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 10 υπό τις εξής προϋποθέσεις: α. Να έχει υποβληθεί αναλυτική πρόταση για τους στόχους του προγράμματος παροχής βοήθειας, σχέδιο προϋπολογισμού δαπάνης, καθώς και λεπτομερές σχέδιο δράσης και χρονοδιάγραμμα για την εκτέλεση του προγράμματος. β. Να υπάρχει η κατάλληλη υποδομή και διετής εμπειρία της Μ.Κ.Ο. στις δραστηριότητες που αναφέρονται στο άρθρο 10 γ. Να είναι πραγματοποιήσιμο το πρόγραμμα. 2. Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις που χρηματοδοτούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό για την εκτέλεση συγκεκριμένων προγραμμάτων βοήθειας υποχρεούνται μετά το πέρας κάθε προγράμματος να προβαίνουν στην υποβολή λεπτομερών εκθέσεων περί της εκτελέσεως του προγράμματος και δικαιολογητικών για τις γενόμενες δαπάνες, απολογιστικά και για το σύνολο των δαπανών, λαμβανομένων υπόψη και των συνθηκών που επικρατούν στη χώρα αποστολής. Σε περίπτωση εκτελέσεως μακροχρόνιου προγράμματος οι Μ.Κ.Ο έχουν υποχρέωση σε υποβολή εκθέσεων προόδου κάθε εξάμηνο. Οι εκθέσεις αυτές υποβάλλονται στην Υ.Δ.Α.Σ. του Υπουργείου Εξωτερικών. 3. Η επιχορήγηση προς Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.), σωματεία, αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρείες, Ν.Π.Ι.Δ. ή φυσικά πρόσωπα, ανεξαρτήτως ποσού επιχορήγησης και από οποιονδήποτε φορέα του Δημοσίου και αν προέρχεται, επιτρέπεται εφεξής υπό τις ακόλουθες προϋποθέσεις: α) Υποβολή ειδικής έκθεσης προς τον αρμόδιο Υπουργό, με σαφή και πλήρη αιτιολόγηση ως προς την αναγκαιότητα και τη νομιμότητα της δαπάνης. Στην ειδική έκθεση θα μνημονεύονται απαραίτητως όλα τα μέλη των συλλογικών οργάνων διοίκησης των ανωτέρω νομικών προσώπων, καθώς και κάθε τρίτου προσώπου στο οποίο έχουν τυχόν ανατεθεί αρμοδιότητες διοίκησης. β) Χορήγηση ειδικής έγκρισης του αρμόδιου Υπουργού, παρεχομένης σε αυτόν της δυνατότητας απομείωσης του ύψους της προτεινόμενης δαπάνης ή πλήρους απόρριψής της, εάν η δημοσιονομική κατάσταση του Κράτους δεν την καθιστά εφικτή. γ) Η απόφαση έγκρισης του αρμόδιου Υπουργού με το σχετικό φάκελο κοινοποιείται στην Οικονομική Αστυνομία, στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης του



Υπουργείου Οικονομικών, στο Ελεγκτικό Συνέδριο και στη Διεύθυνση Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

4. Για τις ήδη έως την έναρξη ισχύος του παρόντος (σημ. 23-1-2013), ανειλημμένες συμβατικές υποχρεώσεις του Υπουργείου Εξωτερικών προς Μ.Κ.Ο. ορίζεται ότι: 4α. Η διάρκεια των συμβάσεων της Υ.Δ.Α.Σ. με τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.), που συνήφθησαν από το 2002 έως το 2009 και για τις οποίες εκκρεμεί η διαδικασία εκκαθάρισης από τις αρμόδιες υπηρεσίες παρατείνεται αυτοδικαίως από τη συμβατική λήξη τους μέχρι τη δημοσίευση του παρόντος για τον σκοπό της ολοκλήρωσης της διαδικασίας εκκαθάρισής τους, εφόσον συντρέχουν σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις: αα) Έχει ολοκληρωθεί το φυσικό αντικείμενο της σύμβασης μέχρι την κατάθεση του παρόντος. αβ) Έχει υποβληθεί από την Μ.Κ.Ο. αρμοδίως και εμπροθέσμως αίτημα παράτασης του συμβατικού χρόνου η αίτημα τροποποίησης του φυσικού αντικειμένου της σύμβασης, ή μετά την εκπνοή του συμβατικού χρόνου υπεβλήθη ανάλογο αίτημα που έγινε δεκτό από την υπηρεσία, ή υπεγράφη τροποποιητική σύμβαση. 4β. Για το σύνολο των εκκρεμών συμβάσεων της παραγράφου 4α θα συνταχθεί από την Υ.Δ.Α.Σ. και την Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών κοινό πόρισμα σχετικά με την υπαγωγή τους ή όχι στις ρυθμίσεις της παραγράφου 4. Με το ίδιο πόρισμα θα προσδιορίζεται το ποσό πληρωμής για κάθε σύμβαση, θα ολοκληρώνεται δε η διαδικασία εκκαθάρισης με την παραπομπή των φακέλων στον προβλεπόμενο από την κείμενη νομοθεσία δημοσιονομικό έλεγχο σύμφωνα με τις ισχύουσες κατά περίπτωση διατάξεις. Οι υπαχθείσες στην παράγραφο 4α περιπτώσεις, θεωρούνται οριστικά εκκαθαρισμένες και δεν επιτρέπεται οποιαδήποτε αμφισβήτηση του παραπάνω ποσού από την υπαχθείσα στην ρύθμιση Μ.Κ.Ο. 5. Για τις τυχόν ανειλημμένες συμβατικές υποχρεώσεις των υπολοίπων Υπουργείων προς Μ.Κ.Ο., σωματεία, πλην των αθλητικών Σωματείων, Ενώσεων και Ομοσπονδιών που επιχορηγούνται από τη Γενική Γραμματεία Αθλητισμού, αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρείες, ν.π.ι.δ. ή φυσικά πρόσωπα θα ακολουθηθεί η διαδικασία της παραγράφου 4β από τις οικονομικές υπηρεσίες των αρμοδίων κατά περίπτωση Υπουργείων. 8(5). Μέχρι το τέλος του 1999, η Υ.Δ.Α.Σ., μέσω της Επιτροπής Αξιολόγησης και Πιστοποίησης, θα εκπονήσει ειδικό ενημερωτικό οδηγό, στον οποίο θα περιλαμβάνονται οι απαιτούμενες προϋποθέσεις και τα κριτήρια για τη χρηματοδότηση των Μ.Κ.Ο. από πόρους του Κρατικού Προϋπολογισμού. Ο οδηγός αυτός λαμβάνει τον τύπο απόφασης του Υπουργού Εξωτερικών και δημοσιεύεται



στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Ο οδηγός αναθεωρείται με εισήγηση της Υ.Δ.Α.Σ.».

Κατ' εξουσιοδότηση της παραγράφου 8 (και πρώην 5) του ανωτέρω άρθρου, εκδόθηκε «Ειδικός Ενημερωτικός Οδηγός», που εκπονήθηκε από την ΥΔΑΣ (Φεβρουάριος 2001), που όμως δεν έχει λάβει, μέχρι σήμερα, τον τύπο υπουργικής απόφασης ούτε έχει δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

«Άρθρο 18: 1. Συνιστάται ως ανεξάρτητη υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Εξωτερικών, Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (Υ.Δ.Α.Σ.) α. Γενική αρμοδιότητα της Υ.Δ.Α.Σ. είναι η εποπτεία, ο συντονισμός και η προώθηση των δράσεων και προγραμμάτων επείγουσας ανθρωπιστικής, επισιτιστικής ή άλλης μορφής βοήθειας, καθώς και βοήθειας αναδιάρθρωσης και αποκατάστασης των αναπτυσσόμενων χωρών, που προωθούνται μέσω Μ.Κ.Ο. β. Η Υ.Δ.Α.Σ. διαχειρίζεται αφενός το σύνολο των πόρων της αναπτυξιακής συνεργασίας που εγγράφονται για το σκοπό αυτόν στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Εξωτερικών και αφετέρου πόρους ή δωρεές που της μεταβιβάζονται από Υπουργεία, Οργανισμούς και δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς της ημεδαπής ή της αλλοδαπής. Επίσης, είναι αρμόδια για τη διαχείριση και το συντονισμό προγραμμάτων των εξωτερικών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες του Υπουργείου Εξωτερικών. 2. Ειδικότερα η Υ.Δ.Α.Σ.: α. Είναι αρμόδια για τη χρηματοδότηση των δράσεων ανθρωπιστικής και αναπτυξιακής βοήθειας κατά το άρθρο 10 του παρόντος και εποπτεύει και συντονίζει την εκτέλεσή τους στις αναπτυσσόμενες χώρες. β. γ. δ. Εγκρίνει την εγγραφή Μ.Κ.Ο. στο Ειδικό Μητρώο που προβλέπεται στο άρθρο 11 του παρόντος νόμου. Επίσης προβαίνει στη διαγραφή Μ.Κ.Ο. από το Ειδικό Μητρώο, εφόσον αυτές έπαυσαν να πληρούν τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις, υπέπεσαν σε παράνομες πράξεις, εκτέλεσαν κατά τρόπο ελλιπή ή αφερέγγυο αποστολές που ανέλαβαν ή αδράνησαν για περίοδο που υπερβαίνει την τριετία, λαμβάνοντας υπόψιν τις εκθέσεις της Υ.Δ.Α.Σ. ».

13. Στα άρθρα 18, 20 και 21 του εκδοθέντος κατ' εξουσιοδότηση της παραγράφου 5 του άρθρου 18 του ν. 2731/1999, π.δ/τος 224/2000 «Για την οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία της Υπηρεσίας Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (Υ.Δ.Α.Σ.) του Υπουργείου Εξωτερικών» (Α' 193), ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 18: 1. Για την χρηματοδότηση των Μ.Κ.Ο. από τα Υπουργεία και τους δημόσιους φορείς που χρησιμοποιούν πόρους του κρατικού προϋπολογισμού, είναι



αναγκαία η εγγραφή των Μ.Κ.Ο και των συναφών φορέων στο "Ειδικό Μητρώο των Μ.Κ.Ο.", το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 11 παρ. 2 του ν. 2731/99. 2. Το "Ειδικό Μητρώο Μ.Κ.Ο." αποτελεί Τμήμα της ΥΔΑΣ - 4, όπου και τηρείται ειδικό επίσημο βιβλίο και καταχωρούνται όλες οι Μ.Κ.Ο. που πληρούν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις, μετά από σχετικό αίτημά τους και υποβολή πλήρους φακέλου με τα απαραίτητα δικαιολογητικά.

Άρθρο 20: 1. Η "Επιτροπή Πιστοποίησης και Αξιολόγησης των Μ.Κ.Ο" έχει ως κύρια αρμοδιότητα την εξέταση και αξιολόγηση όλων των δράσεων και προγραμμάτων των Μ.Κ.Ο. ή συναφών φορέων της κοινωνίας των πολιτών που χρηματοδοτούνται από το Υπουργείο Εξωτερικών ή άλλα Υπουργεία ή φορείς του Δημοσίου που διαχειρίζονται πόρους της διμερούς αναπτυξιακής βοήθειας. 2. Οι Μ.Κ.Ο. οι οποίες συγχρηματοδοτούνται από πόρους του κρατικού προϋπολογισμού από άλλα Υπουργεία και φορείς που διαχειρίζονται πιστώσεις της διμερούς αναπτυξιακής συνεργασίας και βοήθειας υποχρεούνται: Α) να είναι εγγεγραμμένοι στο "Ειδικό Μητρώο" της ΥΔΑΣ. Β) να υποβάλουν το προς συγχρηματοδότηση πρόγραμμα στην "Επιτροπή Πιστοποίησης και Αξιολόγησης της ΥΔΑΣ" για την σύμφωνη γνώμη αυτής. Η σύμφωνη γνώμη διαβιβάζεται το ταχύτερο στο αρμόδιο Υπουργείο ή φορέα, καθώς και στην ενδιαφερόμενη Μ.Κ.Ο.

Άρθρο 21: Β. Προγράμματα αναπτυξιακής συνεργασίας και βοήθειας. 1. Το ποσοστό της συγχρηματοδότησης της ΥΔΑΣ ανέρχεται στο 50% και σε καμιά περίπτωση δεν ξεπερνά το 75% του συνολικού κόστους του προγράμματος. Η Μ.Κ.Ο. οφείλει να συμβάλει με το 15% τουλάχιστον του συνολικού κόστους του προγράμματος, το οποίο αντιπροσωπεύει την συμμετοχή της σε χρήμα και σε είδος. Παράλληλα θα πρέπει να έχει εξασφαλίσει τη χρηματοδότηση του εναπομείναντος ποσοστού του συνολικού κόστους, από άλλες ιδιωτικές πηγές. 2. Με την υπογραφή της σύμβασης μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών, καταβάλλεται από την ΥΔΑΣ το 50% του εγκριθέντος ποσού για την έναρξη του προγράμματος. Κατά την διάρκεια υλοποίησης του προγράμματος και με την έγκριση της έκθεσης προόδου, η ΥΔΑΣ καταβάλλει το 30%. Η αποπληρωμή του υπολοίπου 20% γίνεται με την κατάθεση της τελικής έκθεσης του προγράμματος από την Μ.Κ.Ο, την έγκρισή της, καθώς και την έγκριση των παραστατικών των δαπανών από την ΥΔΑΣ.».

14. Επίσης, στην υποπαράγραφο 3δδ της παραγράφου Ε του άρθρου πρώτου του ν. 4254/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας κλπ.» (Α'85) ορίζεται ότι: «δδ. Οι αρμοδιότητες της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικής



Επιθεώρησης ως προς τον έλεγχο των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) μεταφέρονται στη Διεύθυνση «Εκτάκτων Δημοσιονομικών Ελέγχων» της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ), η οποία εφεξής θα ασκεί σε αυτές δημοσιονομικό έλεγχο σύμφωνα με το ν. 3492/2006 (Α' 210) όπως ισχύει. Από την έναρξη ισχύος της παρούσας, τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 4 του άρθρου 12 του ν. 2731/1999 (Α' 138) όπως ισχύει, διενεργούνται μόνο από την Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (ΥΔΑΣ)».

15. Εξάλλου, το άρθρο 222 του ν. 4281/2014 Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις (Α' 160) προβλέπει: «Το άρθρο 1 του ν. 3213/2003 αντικαθίσταται ως ακολούθως: 1. Δήλωση της περιουσιακής τους κατάστασης, των συζύγων τους και των ανήλικων τέκνων τους υποβάλλουν: μστ. Ο πρόεδρος και οι διαχειριστές Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (Μ.Κ.Ο.) που επιχορηγούνται από το κράτος. 2. Η δήλωση της παραγράφου 1 υποβάλλεται από τους υπόχρεους μέσα σε ενενήντα (90) ημέρες από την απόκτηση της ιδιότητάς τους (αρχική δήλωση). Τα μετέπειτα έτη, η δήλωση υποβάλλεται κάθε χρόνο κατά το διάστημα της θητείας, της άσκησης της δραστηριότητας ή της διατήρησης της ιδιότητας των υπόχρεων και για ένα (1) έτος, ειδικά δε για τους υπόχρεους των περιπτώσεων α' έως ε' της παραγράφου 1 για τρία (3) έτη, μετά από την απώλεια ή τη λήξη της, και το αργότερο τρεις (3) μήνες μετά τη λήξη της προθεσμίας υποβολής της δήλωσης φορολογίας εισοδήματος».

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

Κατά την ενώπιον του Τμήματος συζήτηση περί της εννοίας και της εφαρμογής των προαναφερθεισών διατάξεων, διατυπώθηκαν δύο (2) γνώμες. Από την γνώμη που πλειοψήφισε και απαρτίστηκε από τον Πρόεδρο του Τμήματος και τους Νομικούς Συμβούλους Α. Ανδρουλιδάκη, Σ. Χαριτάκη, Α. Καστανά, Β. Καραγεώργο και Ε. Τσαούση (ψηφοί 6), με την οποία συντάχθηκε και η Εισηγήτρια Πάρεδρος (γνώμη χωρίς ψήφο), έγιναν δεκτά τα εξής:

16. Με το ν. 2731/99 υλοποιείται η Διμερής Κρατική Αναπτυξιακή Συνεργασία και Βοήθεια και ρυθμίζονται ζητήματα που ανέκυψαν κατά την εφαρμογή της. Κατ' εξουσιοδότηση της διάταξης του άρθρου 18 παρ. 5 του νόμου αυτού, εκδόθηκε το π.δ. 224/2000, το οποίο καθορίζει, μεταξύ άλλων, τις προϋποθέσεις χρηματοδότησης προγραμμάτων ΜΚΟ από την ΥΔΑΣ του ΥΠΕΞ (άρθρο 21), καθώς επίσης και τη διαδικασία έγκρισης της χρηματοδότησης προγραμμάτων και δράσεων



από την ΥΔΑΣ (άρθρο 25). Περαιτέρω, κατ' εξουσιοδότηση της διάταξης του άρθρου 12 παρ. 8(5) του ν. 2731/99, εκδόθηκε «Ειδικός Ενημερωτικός Οδηγός Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) και άλλων φορέων της κοινωνίας των πολιτών», ο οποίος εκπονήθηκε από την ΥΔΑΣ το Φεβρουάριο του 2001.

17. Η ΥΔΑΣ αποτελεί ανεξάρτητη υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Εξωτερικών. Η Υπηρεσία αυτή είναι αρμόδια για την εγγραφή Μη Κυβερνητικής Οργάνωσης στο Ειδικό Μητρώο ΜΚΟ, εφόσον πληρούνται οι καθοριζόμενες στο νόμο προϋποθέσεις. Για τη χρηματοδότηση των δράσεων και των προγραμμάτων των ΜΚΟ από την ΥΔΑΣ υποβάλλεται από τη ΜΚΟ σχετικό αίτημα. Η ΥΔΑΣ, διά της Επιτροπής Πιστοποίησης, Αξιολόγησης και Έγκρισης Προγραμμάτων ΜΚΟ αποφαινεται επί των υποβληθέντων προγραμμάτων θετικά ή αρνητικά. Στην ΥΔΑΣ ανήκει η αρμοδιότητα για τη σύναψη συμβάσεων χρηματοδότησης ΜΚΟ και τη διαμόρφωση των όρων τους.

18. Μ.Κ.Ο., υπό την έννοια του ν. 2731/1999, είναι, σύμφωνα με το άρθρο 11 παρ. 1 αυτού, μη κερδοσκοπικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που έχουν ως αντικείμενο, κυρίως, την παροχή επείγουσας ανθρωπιστικής, επισιτιστικής και αναπτυξιακής βοήθειας προς τους πληθυσμούς αναπτυσσόμενων χωρών, προκειμένου να συντελέσουν στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη αυτών των χωρών. Απαραίτητη προϋπόθεση για συνεργασία της ΥΔΑΣ με ΜΚΟ και τη συνακόλουθη επιχορήγηση κάποιου προγράμματος αποτελεί η προηγούμενη εγγραφή της ΜΚΟ στο Ειδικό Μητρώο ΜΚΟ που τηρείται από την ΥΔΑΣ.

19. Όπως έχει κριθεί, οι συμβάσεις χρηματοδότησης που συνάπτει η ΥΔΑΣ με ΜΚΟ, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του ν. 2731/1999 και του π.δ/τος 224/2000, είναι διοικητικές συμβάσεις, καθόσον σε αυτές πληρούνται αθροιστικά οι προϋποθέσεις για το χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως διοικητικής. Και τούτο διότι συμβαλλόμενο είναι το Ελληνικό Δημόσιο διά της ΥΔΑΣ, η χρηματοδότηση των ΜΚΟ από το Υπουργείο Εξωτερικών, μέσω της ΥΔΑΣ, αποβλέπει στην υλοποίηση συγκεκριμένων σκοπών της εξωτερικής πολιτικής του Κράτους, με αποτέλεσμα ο επιδιωκόμενος με τις συμβάσεις αυτές σκοπός να είναι πράγματι δημόσιος, τόσο δε από τις ανωτέρω διατάξεις όσο και από τις συμβατικές ρήτρες η ΥΔΑΣ ευρίσκεται σε υπερέχουσα θέση έναντι των αντισυμβαλλομένων ΜΚΟ (ΣτΕ 3507/2015 7μ).

20. Περαιτέρω, με τις διατάξεις του άρθρου 27 του ν. 4110/2013 σε συνδυασμό με την υποπαράγραφο 3δδ της παραγράφου Ε του άρθρου πρώτου του ν. 4254/2014, παρασχέθηκε η δυνατότητα υπαγωγής συμβάσεων που είχε συνάψει η



ΥΔΑΣ με ΜΚΟ από το έτος 2002 έως το 2009, για τις οποίες εκκρεμεί η διαδικασία εκκαθάρισης από τις αρμόδιες υπηρεσίες, και για τις οποίες ίσχυαν οι προϋποθέσεις που το άρθρο αυτό θέτει, στη διαδικασία της παραγράφου 4 του άρθρου 12 του ν. 2731/1999, με την έκδοση σχετικού πορίσματος. Συγκεκριμένα, αρχικώς προβλεπόταν η έκδοση κοινού πορίσματος από την ΥΔΑΣ και τη Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών, μετά δε την ισχύ της προαναφερθείσας διάταξης του ν. 4254/2014, προβλέφθηκε η έκδοση πορίσματος από την ΥΔΑΣ. Η υπαγωγή των συμβάσεων αυτών στις ρυθμίσεις της παραγράφου 4 του ως άνω άρθρου 12 θα είχε ως αποτέλεσμα η διάρκεια των συμβάσεων αυτών να παραταθεί αυτοδικαίως από τη συμβατική λήξη τους μέχρι και τη δημοσίευση του ν. 4110/2013, προκειμένου να ολοκληρωθεί η διαδικασία εκκαθάρισής τους, με τις εκεί προβλεπόμενες προϋποθέσεις, και τον προσδιορισμό του ποσού πληρωμής που προκύπτει από την εκκαθάριση κάθε σύμβασης, οι δε συμβάσεις αυτές θα θεωρούνται οριστικά εκκαθαρισμένες, με την επιφύλαξη των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων των αρμοδίων οργάνων του Δημοσίου, και δεν θα επιτρέπεται οποιαδήποτε αμφισβήτηση του παραπάνω ποσού από την υπαχθείσα στη ρύθμιση ΜΚΟ.

21. Με τις αναφερόμενες στην προηγούμενη παράγραφο διατάξεις προβλέπεται η δυνατότητα εκκαθάρισης των εκκρεμών συμβάσεων της ΥΔΑΣ με ΜΚΟ που έχουν συναφθεί το ως άνω χρονικό διάστημα (έτη 2002 έως 2009) και για τις οποίες συντρέχουν οι εκεί προβλεπόμενες προϋποθέσεις, προκειμένου, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, που αφορά στο άρθρο αυτό, να επιδιωχθεί «*η εξομάλυνση των προβλημάτων που δημιουργούνται από την ερμηνεία και εφαρμογή των όρων των συμβάσεων ώστε να αποφευχθούν ακραίες λύσεις που θα έχουν ως αποτέλεσμα την δημιουργία μεγάλου αριθμού δικαστικών διαφορών ...*». Από την ως άνω διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 12 του ν. 2731/1999, όπως ισχύει, προκύπτει ότι για την υπαγωγή των συμβάσεων αυτών στις ρυθμίσεις της παραγράφου 4 απαιτείται η έκδοση σχετικού πορίσματος, εφόσον κριθεί ότι συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, χωρίς την έκδοση του οποίου δεν είναι δυνατή η υπαγωγή τους στις ρυθμίσεις αυτές, και χωρίς να ασκεί επιρροή, τυχόν έκθεση ελέγχου του επίμαχου προγράμματος που συνέταξε εταιρεία ορκωτών λογιστών, κατόπιν εντολής της ΥΔΑΣ (Γνωμ ΝΣΚ 274/2016).

22. Περαιτέρω, με τις διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 12 του ν. 2731/1999, όπως ισχύει από 23-1-2013, μετά την προσθήκη με το ν. 4110/2013 της



νέας παραγράφου 3, θεσπίστηκαν, για τα αναφερόμενα στο άρθρο αυτό νομικά πρόσωπα, αυστηρές προϋποθέσεις επιχορήγησης από τους φορείς του Δημοσίου. Συγκεκριμένα, η εν λόγω διάταξη προβλέπει ότι η επιχορήγηση προς ΜΚΟ, σωματεία, αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρείες, ΝΠΙΔ ή φυσικά πρόσωπα, ανεξαρτήτως ποσού και είδους επιχορήγησης και από οποιονδήποτε φορέα του Δημοσίου και αν προέρχεται, επιτρέπεται, εφεξής, εφόσον έχει υποβληθεί ειδική έκθεση προς τον αρμόδιο Υπουργό για την αναγκαιότητα και τη νομιμότητα της δαπάνης και έχει χορηγηθεί ειδική έγκριση του Υπουργού αυτού, ο οποίος μπορεί να μειώσει ή να απορρίψει τη δαπάνη, και η οποία (εγκριτική απόφαση) κοινοποιείται με το σχετικό φάκελο στην Οικονομική Αστυνομία, στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών, στο Ελεγκτικό Συνέδριο και στη Διεύθυνση Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ως άνω νόμου, η ρύθμιση αποβλέπει στην εξάντληση των περιθωρίων περιστολής των δαπανών και στον εξορθολογισμό τους, στο πλαίσιο της κυβερνητικής βούλησης για προώθηση της δημοσιονομικής εξυγίανσης, προσαρμογής και πειθαρχίας.

23. Εξάλλου, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 18 παρ. 2δ του ν. 2731/1999, η ΥΔΑΣ διατηρεί το δικαίωμα να επιβάλει, ως κύρωση, τη διαγραφή μιας ΜΚΟ, από το Ειδικό Μητρώο, πλέον άλλων και στην περίπτωση που αυτή αδράνησε για περίοδο που υπερβαίνει την τριετία. Κατά την προαναφερθείσα διάταξη, ως αδράνεια υπερβαίνουσα την τριετία, νοείται η πάροδος τριετίας χωρίς η ΜΚΟ να υποβάλλει προς έγκριση στην ΥΔΑΣ ή σε άλλο Υπουργείο ή φορέα προγράμματα ή σχέδια δράσεων, σχετικά με την παροχή ανθρωπιστικής και αναπτυξιακής βοήθειας, χωρίς δηλαδή να εκπληρώνει το σκοπό για τον οποίο το νομικό πρόσωπο ενεγράφη στο Ειδικό Μητρώο και απέκτησε την ιδιότητα της ΜΚΟ.

24. Εντούτοις, ο ν. 2731/1999, αν και προβλέπει τη διαγραφή μιας ΜΚΟ ως κύρωση, δεν αποκλείει τη δυνατότητα διαγραφής της, κατόπιν αιτήσεως της ίδιας της ΜΚΟ. Τούτο διότι, όπως η εγγραφή γίνεται ύστερα από αίτηση της ΜΚΟ, εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, και είναι απολύτως προαιρετική μη υποκείμενη σε καμία προθεσμία (βλ. Ειδικό Ενημερωτικό Οδηγό ΜΚΟ - Μέρος Β.2. σελ. 43), έτσι δεν θα πρέπει να αποκλειστεί η δυνατότητα της ΜΚΟ να ζητήσει τη διαγραφή της. Στην περίπτωση αυτή, η διαγραφή της ΜΚΟ από το Ειδικό Μητρώο θα ισχύει για το μέλλον (ex nunc), με αποκλειστική συνέπεια να αποκλείεται εφεξής η



χρηματοδότηση του εν λόγω νομικού προσώπου, ως ΜΚΟ, από την ΥΔΑΣ ή άλλο δημόσιο φορέα, για προγράμματα ανθρωπιστικής ή αναπτυξιακής βοήθειας.

25. Για την επιχορήγηση, ωστόσο, από φορείς του Δημοσίου, του νομικού προσώπου, μετά τη διαγραφή του από το Ειδικό Μητρώο, ισχύουν οι προβλεπόμενες στην παράγραφο 3 του άρθρου 12 του ν. 2731/1999 προϋποθέσεις. Από τη γραμματική διατύπωση της εν λόγω διάταξης και το σκοπό της, όπως αυτός προκύπτει από τη σχετική εισηγητική έκθεση, συνάγεται, ότι η ρύθμιση δεν αφορά μόνο ΜΚΟ ούτε χρηματοδότηση μόνο προγραμμάτων αναπτυξιακής ή ανθρωπιστικής βοήθειας, αλλά στο πεδίο εφαρμογής της υπάγονται και σωματεία, αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρείες, ΝΠΙΔ και φυσικά πρόσωπα, που δεν έχουν την ιδιότητα της ΜΚΟ, για επιχορηγήσεις κάθε είδους, ανεξαρτήτως ποσού, οποιουδήποτε φορέα του Δημοσίου.

26. Περαιτέρω, η ex nunc διαγραφή μιας ΜΚΟ από το Ειδικό Μητρώο δεν επηρεάζει τις ήδη αναληφθείσες υποχρεώσεις στο πλαίσιο σύμβασης χρηματοδότησης, ούτε επιδρά με οποιοδήποτε τρόπο σε τυχόν εκκρεμή διαδικασία οικονομικής εκκαθάρισης τέτοιας σύμβασης, ούτε επιφέρει μονομερώς τη λήξη της σύμβασης αυτής, ούτε συνιστά σιωπηρή έγκριση από την ΥΔΑΣ της Τελικής Έκθεσης. Τούτο διότι, η επιχορήγηση μιας ΜΚΟ συνεπάγεται τις οριζόμενες στο νόμο ειδικές υποχρεώσεις και ευθύνες, που συναρτώνται άμεσα με τη διαχείριση δημοσίου χρήματος και οι οποίες παύουν με τη λύση και εκκαθάριση της σύμβασης. Με τις συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ ΥΔΑΣ και ΜΚΟ δεν καταβάλλεται προς τις δεύτερες απλώς μία οικονομική ενίσχυση, την οποία θα μπορούσαν να διαθέτουν κατά βούληση για οποιοδήποτε καταστατικό σκοπό τους. Οι αντισυμβαλλόμενες ΜΚΟ δεν διαχειρίζονται ίδια χρήματα, αλλά ποσά τα οποία χορηγούνται σε αυτές για την εκπλήρωση ενός δημόσιου σκοπού, αναγόμενου στη άσκηση της εξωτερικής πολιτικής του Κράτους. Μ' αυτόν τον τρόπο η αντισυμβαλλόμενη ΜΚΟ καθίσταται υπόλογος έναντι του Ελληνικού Δημοσίου και υπέχει δημοσιονομική ευθύνη για την ορθή και προσήκουσα διάθεση της ενίσχυσης, καθώς και για την επιστροφή του ποσού που δεν αναλώθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος (ΕλΣυν Ι' Τμ. 1717-9/2016).

27. Περαιτέρω, η εγγραφή στο Ειδικό Μητρώο μιας ΜΚΟ αλλά και η διαγραφή της, όταν επιβάλλεται από την ΥΔΑΣ ως κύρωση, συνδέεται, σύμφωνα με τις συνδυαζόμενες διατάξεις των άρθρων 11 παρ. 2 και 3 του ν. 2731/99 και 18 παρ. 1 του π.δ. 224/2000 και σύμφωνα με όσα προβλέπει ο Ενημερωτικός Οδηγός(σελ. 44-



45), μόνο με τη δυνατότητα ή μη χρηματοδότησης της ΜΚΟ και όχι με την έρευνα και τον έλεγχο, από την ΥΔΑΣ και τα αρμόδια όργανα του Δημοσίου, της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος, ο οποίος (έλεγχος) δεν προϋποθέτει αναγκάως, με βάση τις προεκτεθείσες διατάξεις, τη διατήρηση της ως άνω εγγραφής.

28. Εξάλλου, οι προεκτεθείσες διατάξεις, δεν προβλέπουν διαφορετικές κυρώσεις, ανάλογα με το λόγο διαγραφής μιας ΜΚΟ από το Ειδικό Μητρώο. Και στην περίπτωση επιβολής της διαγραφής ως κύρωσης, για κάποιον από τους προβλεπόμενους στη διάταξη του άρθρου 18 παρ. 2δ' του ν. 2731/99 λόγους, και στην περίπτωση που η διαγραφή χωρήσει κατόπιν αιτήσεως της ΜΚΟ, ο οικονομικός έλεγχος του προγράμματος είναι συνολικός και περιλαμβάνει, ιδίως, την πληρότητα και νομιμότητα των παραστατικών, την συνδρομή (αρχική και επιγενόμενη) των προϋποθέσεων χρηματοδότησης, την τήρηση των νόμων και κάθε άλλο απαραίτητο στοιχείο για την τεκμηρίωση της νόμιμης λήψης και χρηστής διαχείρισης της χρηματοδότησης.

29. Επιπλέον, με το ν. 4281/2014 προβλέφθηκε για λόγους δημοσίου συμφέροντος αλλά και συμφέροντος των ιδίων των ΜΚΟ από παραλείψεις ή ατασθαλίες των οργάνων διοίκησής τους, η υποχρέωση υποβολής δήλωσης της περιουσιακής κατάστασης του προέδρου και των διαχειριστών ΜΚΟ, που επιχορηγούνται από το Κράτος, καθώς επίσης και των συζύγων τους και των ανήλικων τέκνων τους. Η δήλωση υποβάλλεται κάθε χρόνο για όσο διάστημα διατηρείται η παραπάνω ιδιότητα και για ένα (1) έτος μετά από την απώλεια ή τη λήξη της. Επομένως, μετά τη διαγραφή από το Ειδικό Μητρώο μιας ΜΚΟ, που επιχορηγήθηκε από την ΥΔΑΣ, ο πρόεδρος και οι διαχειριστές της υποχρεούνται να υποβάλλουν δήλωση περιουσιακής κατάστασης για ένα ακόμα έτος μετά την απώλεια της εν λόγω ιδιότητας, η οποία επέρχεται, μεταξύ άλλων, και με τη διαγραφή της ΜΚΟ από το Ειδικό Μητρώο.

30. Στην προκειμένη περίπτωση, με βάση το διδόμενο από την Υπηρεσία ιστορικό, η Φ.Ε.¹, εγγραφείσα ως ΜΚΟ κατόπιν αιτήσεώς της στο Ειδικό Μητρώο, χρηματοδοτήθηκε, στο πλαίσιο των συμβάσεων ΑΝΑΠ-10-2005 και ΑΝΑΠ-51-2007.

¹ «Αυθύπαρκτο σωματείο που επιδιώκει κοινωφελή σκοπό», σύμφωνα με τις υπ' αριθμ. 1647/1990, 398/1989, 924/1980, αποφάσεις του Αρείου Πάγου, «ιδιωτικό ίδρυμα κοινής ωφέλειας» με σκοπό την αγωγή και εκπαίδευση του λαού, σύμφωνα με τις υπ' αριθμ. 997/1937, 1165/1973, 2390-2/69, 1192-4/69, 1990/1968, 1248/1958 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, «σωματείο μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα κοινωφελούς σκοπού» σύμφωνα με την ΟλομΝΣΚ 153/1997.



Η Φ.Ε. υπέβαλε στις 9-3-2007 την Τελική Έκθεση της σύμβασης ΑΝΑΠ-10-2005 και στις 5-2-2008 την Τελική Έκθεση της σύμβασης ΑΝΑΠ-51-2007. Αν και το φυσικό αντικείμενο του έργου έχει ολοκληρωθεί, δεν προκύπτει από το ερώτημα και τα σχετικά έγγραφα ότι έχει εγκριθεί ή ότι έχει γίνει αιτιολογημένη απόρριψη από την ΥΔΑΣ των Τελικών Εκθέσεων που υποβλήθηκαν. Η διαγραφή, ως προεξετέθη, θα έχει ισχύ για το μέλλον με συνέπεια να αποκλείεται η χρηματοδότηση του νομικού προσώπου ως ΜΚΟ από την ΥΔΑΣ ή άλλο δημόσιο φορέα που χρησιμοποιεί πόρους του κρατικού προϋπολογισμού, για προγράμματα ανθρωπιστικής ή αναπτυξιακής βοήθειας. Για κάθε άλλη περίπτωση εφεξής επιχορήγησης του νομικού αυτού προσώπου, πρέπει να συντρέξουν οι προϋποθέσεις της παραγράφου 3 του άρθρου 12 του ν. 2731/1999, όπως ισχύουν. Η κατά τα ανωτέρω διαγραφή δεν ασκεί επιρροή στις ήδη αναληφθείσες υποχρεώσεις στο πλαίσιο των συμβάσεων χρηματοδότησης, ούτε επιδρά με οποιοδήποτε τρόπο στις εκκρεμείς διαδικασίες οικονομικής εκκαθάρισης, και ειδικότερα δεν επιφέρει μονομερώς τη λήξη των συμβάσεων αυτών ούτε συνιστά σιωπηρή έγκριση από την ΥΔΑΣ των Τελικών Εκθέσεων. Περαιτέρω, για ένα έτος μετά τη διαγραφή εξακολουθεί για τους διαχειριστές και τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της εν λόγω ΜΚΟ, τους συζύγους και τα ανήλικα τέκνα τους η υποχρέωση υποβολής δήλωσης περιουσιακής κατάστασης.

31. Μειοψήφισε ο Νομικός Σύμβουλος Κωνσταντίνος Κηπουρός, ο οποίος διατύπωσε την ακόλουθη γνώμη:

Η επιβαλλόμενη κατά νόμον διαγραφή της εν λόγω ΜΚΟ από το Ειδικό Μητρώο δεν μπορεί να συσκοτίσει το κρίσιμο θέμα της αιτιολογίας διαγραφής, καθ' όσον μη νόμιμη εξαρχής εγγραφή όπως και μη επαρκής ανταπόκριση της ΜΚΟ στην αναληφθείσα αποστολή, που ήδη συνιστούν εκκρεμή ερευνητέα θέματα, συνεπάγονται διαγραφή συνδυαζόμενη με λοιπές σημαντικές κυρώσεις, όπως επιστροφή ληφθέντων ποσών, που διασφαλίζουν το δημόσιο συμφέρον. Επομένως, δεν δικαιολογείται, ενόψει εκκρεμότητας των επισημαινόμενων θεμάτων, διαγραφή κατόπιν αιτήσεως της ΜΚΟ λόγω απλής αδράνειάς της, διαρκούσης έρευνας για τη συνδρομή άλλων νόμιμων λόγων διαγραφής, που έχουν σοβαρότερες συνέπειες για την ΜΚΟ. Η εξέταση των λοιπών σκελών του ερωτήματος παρέλκει.



Απάντηση

32. Κατ' ακολουθίαν των προεκτεθέντων, επί των τεθέντων ερωτημάτων το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Α') γνωμοδοτεί, κατά πλειοψηφία, ως εξής:

Ως προς το πρώτο ερώτημα: Κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 18 παρ. 2δ' του ν. 2731/1999, αδράνεια υπερβαίνουσα την τριετία είναι η πάροδος τριετίας χωρίς η ΜΚΟ να υποβάλλει προς έγκριση στην ΥΔΑΣ ή σε άλλο Υπουργείο ή φορέα, σύμφωνα με το αντικείμενο και το σκοπό εγγραφής της στο Ειδικό Μητρώο, προγράμματα ή σχέδια δράσεων, σχετικά με την παροχή ανθρωπιστικής και αναπτυξιακής βοήθειας.

Ως προς το δεύτερο ερώτημα: Οι διατάξεις του άρθρου 18 παρ. 2δ' του ν. 2731/1999, που προβλέπουν, ως κύρωση, τη διαγραφή ΜΚΟ από το Ειδικό Μητρώο, δεν αποκλείουν τη διαγραφή, για το μέλλον, μιας ΜΚΟ κατόπιν αιτήσεώς της.

Ως προς το α' σκέλος του τρίτου ερωτήματος: Για την επιχορήγηση σωματείων, αστικών μη κερδοσκοπικών εταιρειών, ΝΠΙΔ και φυσικών προσώπων, ανεξαρτήτως είδους και ποσού, και από οποιονδήποτε φορέα του Δημοσίου, πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά οι προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 3 του άρθρου 12 του ν. 2731/1999, όπως αυτό ισχύει από 23-1-2013 μετά την προσθήκη της ως άνω παραγράφου με το άρθρο 27 του ν. 4110/2013.

Ως προς το β' σκέλος του τρίτου ερωτήματος: Η υποχρέωση για τον πρόεδρο και τους διαχειριστές ΜΚΟ, που επιχορηγείται από το Κράτος, να υποβάλλουν δήλωση περιουσιακής κατάστασης διατηρείται για ένα έτος μετά την απώλεια ή τη λήξη της ιδιότητας αυτής.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ
Αθήνα, 19-10-2017

Ο Πρόεδρος

Ανδρέας Χαλκαίτης
Αντιπρόεδρος ΝΣΚΟ

Η Εισηγήτρια

Γεωργία Παπαδάκη
Πάρεδρος ΝΣΚ