



CONFERENCE OF INGOs  
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU  
CONSEIL DE L'EUROPE

**ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΜΠΕΙΡΟΓΝΩΜΟΝΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΠΕΡΙ ΜΚΟ  
CONF/EXP(2020)4**

2 Ιουλίου 2020

**ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΜΠΕΙΡΟΓΝΩΜΟΝΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΠΕΡΙ ΜΚΟ**

**ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΜΒΑΤΟΤΗΤΑ ΜΕ ΤΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ  
ΠΡΟΤΥΠΑ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΚΕΙΜΕΝΩΝ  
ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΩΝ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΣΧΕΤΙΚΑ  
ΜΕ ΤΗΝ ΕΓΓΡΑΦΗ ΤΩΝ ΜΚΟ ΣΤΟ ΣΧΕΤΙΚΟ ΜΗΤΡΩΟ**

**Καταρτίστηκε από το Συμβούλιο Εμπειρογνομώνων για τη  
νομοθεσία περί ΜΚΟ  
Διάσκεψη Διεθνών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων του Συμβουλίου  
της Ευρώπης**

*Οι απόψεις που εκφράζονται στο παρόν αποτελούν ευθύνη των συγγραφέων και δεν αντικατοπτρίζουν απαραίτητα την επίσημη πολιτική του Συμβουλίου της Ευρώπης.*

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

I. Εισαγωγή .....	4
II. Σύνοψη των νομοθετικών διατάξεων και της κοινής υπουργικής απόφασης.....	6
III. Συμβατότητα της νομοθεσίας με τα ευρωπαϊκά πρότυπα και τις βέλτιστες πρακτικές ....	12
i) Γενικά .....	12
ii) Ανάγκη διενέργειας κατάλληλων δημόσιων διαβουλεύσεων σχετικά με τις νομοθετικές μεταρρυθμίσεις .....	13
iii) Προϋποθέσεις εγγραφής των ΜΚΟ στο μητρώο .....	15
iv) Πιστοποίηση .....	18
v) Επιπτώσεις στον χώρο της κοινωνίας των πολιτών – στη δυνατότητα των ΜΚΟ να ασκούν τις δραστηριότητές τους.....	21
vi) Επιπτώσεις στην πρόσβαση σε χρηματοδότηση .....	25
IV. Συμπέρασμα.....	27

## I. Εισαγωγή

1. Η παρούσα γνωμοδότηση εξετάζει κατά πόσο είναι συμβατές με τα ευρωπαϊκά πρότυπα και τις βέλτιστες πρακτικές οι προσφάτως θεσπισθείσες και οι επικείμενες νομοθετικές διατάξεις και υπουργικές αποφάσεις<sup>1</sup> σχετικά με την εγγραφή στο σχετικό μητρώο και την πιστοποίηση ελληνικών και ξένων ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται σε θέματα ασύλου, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης.
2. Ειδικότερα, αξιολογεί τη συμμόρφωση τους με τις απαιτήσεις του άρθρου 11 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), της Σύστασης CM/Rec(2007)14 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης προς τα κράτη μέλη σχετικά με το νομικό καθεστώς των μη κυβερνητικών οργανώσεων στην Ευρώπη (Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Council of Europe Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe - Σύσταση CM/Rec(2007)14) και των κοινών κατευθυντηρίων γραμμών σχετικά με την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι (Joint Guidelines on Freedom of Association) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου (Επιτροπή της Βενετίας) (European Commission for Democracy through Law - Venice Commission) και του Γραφείου Δημοκρατικών Θεσμών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ) (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights) (κοινές κατευθυντήριες γραμμές).
3. Τις εξετάζει επίσης υπό το πρίσμα των κατευθυντηρίων γραμμών για την προστασία του έργου των ΜΚΟ υπέρ των προσφύγων και άλλων μεταναστών (Guidelines on Protecting NGO Work in Support of Refugees and other Migrants), οι οποίες εκδόθηκαν από το Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων για τη νομοθεσία περί ΜΚΟ της Διάσκεψης Διεθνών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης τον Μάιο 2020 (κατευθυντήριες γραμμές για το έργο των ΜΚΟ).
4. Ο λόγος που προτάσσεται για τη θέσπιση των διαφόρων αυτών διατάξεων και αποφάσεων είναι η βελτίωση της διαφάνειας και της λογοδοσίας των ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται σε θέματα ασύλου, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης. Ωστόσο, πρέπει επίσης να εξεταστούν οι επιπτώσεις που επιφέρουν στην ικανότητα των ΜΚΟ να εκτελούν τα νόμιμα καθήκοντά τους και, εν τέλει, στις καταστάσεις από ανθρωπιστική άποψη των ευάλωτων προσφύγων και άλλων μεταναστών.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Άρθρο 66 του ν. 4636/19 της 1ης Νοεμβρίου 2019 (περί περιορισμού της πρόσβασης σε συγκεκριμένες ζώνες όπου είναι εγκαταστημένοι μετανάστες στις ΜΚΟ που έχουν λάβει ειδική πιστοποίηση): άρθρο 191 του ν. 4662/2020 της 7ης Φεβρουαρίου 2020, κοινή υπουργική απόφαση 3063/2020 της 14ης Απριλίου 2020 και άρθρο 58 του ν. 4686/2020 της 8ης Μαΐου 2020 (όλες οι νομοθετικές διατάξεις αφορούν τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν οι ΜΚΟ οι οποίες δραστηριοποιούνται σε θέματα ασύλου, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης προκειμένου να εγγραφούν στο σχετικό μητρώο και να λάβουν πιστοποίηση). Νέο νομοσχέδιο σχετικά με την εγγραφή των ΜΚΟ στο εθνικό μητρώο προγραμματίζεται να κατατεθεί προς ψήφιση μέχρι τα τέλη Ιουλίου 2020: Επιχείρηση - τάξη στις ΜΚΟ με κατάθεση νομοσχεδίου<sup>3</sup>, 7 Ιουνίου 2020 [<https://www.kathimerini.gr/1081693/article/epikairothta/politikh/epixeirhsh---ta3h-stis-mko-mekata8esh-Nomosxedioy>].

<sup>2</sup> Επιτροπή Υπουργών της ΕΕ, «Guidelines on the protection of human rights in the context of accelerated asylum procedures», 1η Ιουλίου 2009. Βλ. επίσης Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights), «Γενικό Σχόλιο αριθ. 14: Το δικαίωμα στο υψηλότερο δυνατό επίπεδο υγείας (General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health) (άρθρο 12) (2000)», το οποίο στην παράγραφο 34 προβλέπει ότι «τα κράτη υπέχουν την υποχρέωση να σέβονται το δικαίωμα στην υγεία διασφαλίζοντας, μεταξύ άλλων, ότι δεν υφίσταται άρνηση ή περιορισμός της ισότιμης πρόσβασης όλων των ανθρώπων, συμπεριλαμβανομένων των κρατουμένων, των μειονοτήτων, των αιτούντων άσυλο και των παράνομων μεταναστών.»

5. Η αξιολόγηση των εν λόγω μεταρρυθμίσεων πρέπει επίσης να λάβει υπόψη τις ευρύτερες προκλήσεις που επηρεάζουν τη λειτουργία των ΜΚΟ οι οποίες υποστηρίζουν με το έργο τους τους πρόσφυγες και άλλους μετανάστες στην Ελλάδα.<sup>3</sup> Σε αυτές περιλαμβάνονται η ποινικοποίηση ορισμένων πτυχών του ανθρωπιστικού τους έργου<sup>4</sup> και η αύξηση των φαινομένων εχθρότητας και βίας εναντίον εργαζόμενων σε ανθρωπιστικές οργανώσεις, υπερμάχων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και δημοσιογράφων, ιδίως όσων εργάζονται στον ευαίσθητο αλλά εξαιρετικά σημαντικό τομέα της στήριξης των μεταναστών και των προσφύγων.<sup>5</sup>
6. Όπως αναγνωρίστηκε από τον ειδικό εισηγητή του ΟΗΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών, τα κατασταλτικά μέτρα εναντίον των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, τα οποία συχνά συνδυάζονται με τη συρρίκνωση των δημοσίων υπηρεσιών, «έχουν σημαντικότατη επίδραση στην ασφάλεια και τα δικαιώματα των μεταναστών, θέτοντας σε κίνδυνο το δικαίωμά τους στη ζωή, στην υποβολή αίτησης ασύλου, στην ενημέρωση και στην ανθρωπιστική βοήθεια, σε άλλες βασικές υπηρεσίες όπως η νομική συνδρομή, η στέγαση και η εκπαίδευση, και το δικαίωμά τους να τυγχάνουν προστασίας από παράνομους διακινητές και εμπόρους ανθρώπων.»<sup>6</sup>
7. Οι εν λόγω μεταρρυθμίσεις θα πρέπει επίσης να εξεταστούν υπό το πρίσμα άλλων παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εις βάρος των μεταναστών, συμπεριλαμβανομένων των καταγγελλόμενων επαναπροωθήσεων των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών στα ελληνοτουρκικά σύνορα,<sup>7</sup> καθώς και ευρύτερων νομοθετικών μεταρρυθμίσεων στον τομέα της μετανάστευσης, οι οποίες φαίνεται ότι εντάσσονται σε ένα πλαίσιο περιορισμού της παράτυπης μετανάστευσης και πρόσβασης σε άσυλο και αύξησης της κράτησης μεταναστών.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Οι ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα έχουν διατυπώσει αυτές τις ανησυχίες. Βλ., π.χ., HIAS, «Some thoughts on the new Joint Ministerial Decision, regulating the registration of migration-related NGOs in Greece», 8 Μαΐου 2020· RSA (Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο), «Risk of Repression: New Rules on Civil Society Supporting Refugees and Migrants in Greece», Μάιος 2020.

<sup>4</sup> Βλ. θεματική μελέτη του Συμβουλίου Εμπειρογνομόνων για τη νομοθεσία περί ΜΚΟ με τίτλο: «Using Criminal Law to Restrict the Work of NGOs Supporting Refugees and Other Migrants in Council of Europe Member States». CONF/EXP(2019)1, Δεκέμβριος 2019. Ο ελληνικός νόμος περί «Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (Κώδικας Μετανάστευσης)» ποινικοποιεί την υποβοήθηση της παράτυπης εισόδου στην ελληνική επικράτεια και της διέλευσης και διαμονής [ν. 4251/2014]. Η ανθρωπιστική βοήθεια εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής του ποινικού δικαίου μόνο σε σχέση με την παροχή βοήθειας σε μετανάστες που βρίσκονται σε κίνδυνο στη θάλασσα· δεν καλύπτεται η αρωγή στην ξηρά. Βλ. Sergio Carrera, Lina Vosyliūtė, Stephanie Smialowski, Jennifer Allsopp και Gabriella Sanchez, «Επικαιροποιημένη μελέτη με τίτλο “Fit for purpose?” The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants», Μελέτη για την Επιτροπή Αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (PETI), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Δεκέμβριος 2018, 37, 41. Για παράδειγμα, ο Salam Kamal-Aldeen, ιδρυτής της ΜΚΟ Team Humanity, συνελήφθη για παράνομη μεταφορά παράτυπων μεταναστών σε ελληνικό έδαφος και κατασχέθηκε το σκάφος και ο εξοπλισμός του. Αν και τελικά αθωώθηκε, εξακολούθησε να υφίσταται δικαστική παρενόχληση· το 2019 συνελήφθη για δεύτερη φορά για τις δραστηριότητές του, γεγονός που οδήγησε στην εγγραφή του στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών, και απελάθηκε από την Ελλάδα στο τέλος του 2019. Επιπλέον, η Ελλάδα χρησιμοποίησε τη νομοθεσία για το οργανωμένο έγκλημα που αφορά τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και την απάτη για την ποινικοποίηση πράξεων που αφορούν τη λήψη δωρεάς χρημάτων και αντικειμένων από ιδιωτικές πηγές. Για παράδειγμα, η σύλληψη και απαγγελία κατηγοριών εις βάρος μελών του προσωπικού της ΜΚΟ Emergency Response Centre International (ERCI) για παράνομη διακίνηση ανθρώπων, κατασκοπεία και συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση τον Αύγουστο του 2018.

<sup>5</sup> Επίτροπος του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, «Έκθεση της Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης Dunja Mijatović μετά την επίσκεψή της στην Ελλάδα από 25 έως 29 Ιουνίου 2018,» CommDH(2018)24, 6 Νοεμβρίου 2018, παράγραφος 82: «Η Επιτροπή ανησυχεί για την συνεχιζόμενη ρατσιστική βία και για την εμφάνιση νέων βίαιων ακροδεξιών ομάδων εμπλεκόμενων σε επιθέσεις εναντίον μεταναστών, καθώς και σε απειλές εναντίον ΜΚΟ και υπέρμαχων των δικαιωμάτων των μεταναστών» [παράγραφος 82]. Βλ. επίσης Επίτροπος του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου «Restrictions on defenders of migrants’ rights should stop», 19 Δεκεμβρίου 2012.

<sup>6</sup> Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ, «Right to freedom of association of migrants and their defenders», Έκθεση του ειδικού εισηγητή για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών, UN Doc. A/HRC/44/42, 13 Μαΐου 2020, παράγραφος 83.

<sup>7</sup> Ειδικός εισηγητής του ΟΗΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών, κ. Felipe González Morales, «Ελλάδα: Πρέπει να σταματήσουν οι παραβιάσεις των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο στα σύνορα Τουρκίας-Ελλάδας – Ειδικός εισηγητής του ΟΗΕ», 23 Μαρτίου 2020.

<sup>8</sup> Περιλαμβάνεται η θέσπιση του ν. 4636/2019 της 1ης Νοεμβρίου 2019 περί διεθνούς προστασίας, ο οποίος είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση των κριτηρίων υπαγωγής στο καθεστώς του πρόσφυγα και τον περιορισμό της πρόσβασης σε προστασία των αιτούντων άσυλο, καταργώντας ορισμένα καθεστώτα προστασίας για τα ευάλωτα άτομα και μειώνοντας την πρόσβαση σε ανθρωπιστική βοήθεια.

8. Οι ευρύτερες αυτές προκλήσεις επιφέρουν συνολικά ένα αποτρεπτικό αποτέλεσμα που παρακωλύει σημαντικά το κρίσιμης σημασίας έργο των ΜΚΟ να συμβάλλουν στην «ανάπτυξη και πραγμάτωση της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ιδίως μέσω της προαγωγής της ευαισθητοποίησης των πολιτών, της συμμετοχής στον δημόσιο βίο και της διασφάλισης της διαφάνειας και της λογοδοσίας των δημόσιων αρχών, καθώς και της εξίσου σημαντικής συνεισφοράς των ΜΚΟ στην πολιτιστική ζωή και στην κοινωνική ευημερία των δημοκρατικών κοινωνιών.»<sup>9</sup>
9. Η παρούσα γνωμοδότηση παρουσιάζει στην αρχή μια επισκόπηση των προϋποθέσεων που έχουν ήδη θεσπιστεί και κάνει αναφορά σε όσες βρίσκονται στο στάδιο της προετοιμασίας. Στη συνέχεια εξετάζει κατά πόσο οι εν λόγω προϋποθέσεις είναι συμβατές με τα ευρωπαϊκά πρότυπα, διερευνώντας ειδικότερα τη διαδικασία που οδηγεί στη θέσπισή τους, τις προϋποθέσεις εγγραφής στο σχετικό μητρώο και πιστοποίησης, τις επιπτώσεις στην ικανότητα των ΜΚΟ να ασκούν τις δραστηριότητές τους και να έχουν πρόσβαση σε χρηματοδότηση. Η γνωμοδότηση εκπονήθηκε από τη Δρ. Carla Ferstman.

## II. Σύνοψη των νομοθετικών διατάξεων και της κοινής υπουργικής απόφασης

10. Στην παρούσα ενότητα συνοψίζονται οι προσφάτως ψηφισθείσες και οι επικείμενες νομοθετικές διατάξεις και η κοινή υπουργική απόφαση (ΚΥΑ) 3063/2020<sup>10</sup> σχετικά με την εγγραφή στο σχετικό μητρώο και την πιστοποίηση ελληνικών και ξένων ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται σε θέματα ασύλου, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης. Στην ενότητα III θα εξεταστεί στη συνέχεια κατά πόσο τα εν λόγω μέτρα είναι συμβατά με τα πρότυπα της ΕΕ.

### *Εγγραφή στο μητρώο*

11. Εδώ και αρκετά χρόνια διάφορα υπουργεία στην Ελλάδα χρησιμοποιούν μητρώα για τις ΜΚΟ. Φέρονται να συστάθηκαν στο πλαίσιο των προσπαθειών για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, προκειμένου να διευκολυνθούν οι

---

Εισήγαγε επίσης αυστηρές διαδικαστικές προϋποθέσεις και διατυπώσεις οι οποίες, σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες «μπορεί να οδηγήσουν σε de facto στέρηση των δικαιωμάτων ως αποτέλεσμα της αδυναμίας άσκησης των εν λόγω δικαιωμάτων στην πράξη» [Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, UNHCR Comments on the Law on “International Protection and other Provisions”, Φεβρουάριος 2020]. Η γενική αυτή προσέγγιση προκύπτει επίσης από την κύρωση από τη Βουλή των Ελλήνων στις 26 Μαρτίου 2020 της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου περί αναστολής των διαδικασιών ασύλου λόγω του Covid-19 (ν. 4681/2020). Ο ν. 4686/2020 της 12ης Μαΐου 2020 περί βελτίωσης της μεταναστευτικής νομοθεσίας κινείται στην ίδια κατεύθυνση· για παράδειγμα, εξαιρεί τα εύαλота άτομα και τις προδήλως βάσιμες περιπτώσεις από το πεδίο της κατά προτεραιότητα επεξεργασίας και περιορίζει την πρόσβαση σε νομική συνδρομή.

<sup>9</sup> Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, «Recommendation CM/REC(2007)14 on the Legal Status of Non-Governmental Organizations in Europe (Σύσταση σχετικά με το νομικό καθεστώς των μη κυβερνητικών οργανώσεων στην Ευρώπη)», 10 Οκτωβρίου 2007, παράγραφος 2 του προοιμίου.

<sup>10</sup> Άρθρο 66 του ν. 4636/19 της 1ης Νοεμβρίου 2019 (περί περιορισμού της πρόσβασης σε συγκεκριμένες ζώνες όπου είναι εγκαταστημένοι μετανάστες στις ΜΚΟ που έχουν λάβει ειδική πιστοποίηση)· άρθρο 191 του ν. 4662/2020 της 7ης Φεβρουαρίου 2020, ΚΥΑ 3063/2020 της 14ης Απριλίου 2020 και άρθρο 58 του ν. 4686/2020 της 8ης Μαΐου 2020 (όλες οι νομοθετικές διατάξεις αφορούν τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν οι ΜΚΟ οι οποίες δραστηριοποιούνται σε θέματα ασύλου, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης προκειμένου να εγγραφούν στο σχετικό μητρώο και να λάβουν πιστοποίηση). Νέο νομοσχέδιο σχετικά με την εγγραφή των ΜΚΟ στο εθνικό μητρώο προγραμματίζεται να κατατεθεί προς ψήφιση μέχρι τα τέλη Ιουλίου 2020· Επιχείρηση - τάξη στις ΜΚΟ με κατάθεση νομοσχεδίου<sup>3</sup>, 7 Ιουνίου 2020 [<https://www.kathimerini.gr/1081693/article/epikairothta/politikh/epixeirhsh---ta3h-stis-mko-mekata8esh- Nomosxedioy>].

οικονομικοί έλεγχοι.<sup>11</sup> Από το 2018 έχει τεθεί σε λειτουργία ένα γενικό μητρώο ελληνικών και ξένων ΜΚΟ,<sup>12</sup> και το 2019 θεσπίστηκαν οι πρώτες πρόσθετες προϋποθέσεις εγγραφής στο μητρώο για τις ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται σε θέματα ασύλου, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης.

12. Έτσι, το άρθρο 66 του ν. 4636/19 της 1ης Νοεμβρίου 2019 προβλέπει ότι μόνο οι ΜΚΟ που έχουν λάβει πιστοποίηση από το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη μπορούν να έχουν πρόσβαση σε κέντρα υποδοχής και κράτησης, ζώνες διέλευσης ή σημεία διέλευσης των συνόρων, συμπεριλαμβανομένων άλλων ζωνών διέλευσης, στα εξωτερικά σύνορα (εκτός εάν συντρέχουν λόγοι εθνικής ασφάλειας).
13. Το 2020, με τον ν. 4662/2020 της 7ης Φεβρουαρίου 2020 και την ΚΥΑ 3063/2020 της 14ης Απριλίου 2020 θεσπίστηκαν πρόσθετες προϋποθέσεις εγγραφής στο μητρώο και πιστοποίησης για τις ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται σε θέματα ασύλου, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης.
14. Ο ν. 4662/2020 της 7ης Φεβρουαρίου 2020 καθορίζει τις νέες γενικές προϋποθέσεις εγγραφής στο μητρώο για τις ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται σε θέματα ασύλου, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης. Το άρθρο 191 του νόμου αυτού προβλέπει με σαφήνεια ότι το μητρώο των ΜΚΟ περιλαμβάνει στοιχεία για τα μέλη, καθώς και για τους υπαλλήλους και τους συνεργάτες των ανωτέρω οργανώσεων που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα.
15. Σύμφωνα με τον ίδιο νόμο, η εγγραφή στο μητρώο και η πιστοποίηση των ΜΚΟ και των συνδεδεμένων προσώπων είναι απαραίτητη προϋπόθεση τόσο για τη δραστηριοποίησή τους εντός της ελληνικής επικράτειας όσο και για τη συνεργασία τους με τους φορείς του Δημοσίου.
16. Το άρθρο 58 του ν. 4686/2020 της 12ης Μαΐου 2020 περί βελτίωσης της μεταναστευτικής νομοθεσίας προβλέπει περαιτέρω λεπτομέρειες σχετικά με τις νόμιμες προϋποθέσεις για την εγγραφή των ΜΚΟ στο μητρώο, προσδιορίζοντας ότι όσες δεν έχουν εγγραφεί στο μητρώο δεν δύνανται να συμμετέχουν στην υλοποίηση δράσεων ασύλου, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης εντός της ελληνικής επικράτειας και ιδίως στην παροχή νομικών, ψυχοκοινωνικών και ιατρικών υπηρεσιών, καθώς και στην παροχή πληροφόρησης και συμβουλών.
17. Η ΚΥΑ καθορίζει πρόσθετους όρους για την εγγραφή (και συχνά την εκ νέου εγγραφή για όσες οργανώσεις είχαν ήδη ενταχθεί στο μητρώο βάσει προηγούμενων ρυθμίσεων) και την πιστοποίηση των ΜΚΟ και των μελών, των υπαλλήλων και των εθελοντών τους. Ως εκτελεστική πράξη (σε αντίθεση με έναν δεόντως θεσπισθέντα νόμο), πρέπει να παρέχει μόνον εξηγήσεις ή διευκρινίσεις των νόμων που έχουν ήδη θεσπιστεί, όμως η ΚΥΑ είναι αρκετά εκτενής και μπορεί να υποστηριχθεί ότι καθορίζει νέες προϋποθέσεις.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Βλ. «Greece's Refugee, Migrant NGO's Face Ban Unless Registered», *The National Herald*, 27 Νοεμβρίου 2019, [https://www.thenationalherald.com/archive\\_general\\_news\\_greece/arthro/greece\\_s\\_refugee\\_migrant\\_ngo\\_s\\_face\\_ban\\_unless\\_registere-d-51501/](https://www.thenationalherald.com/archive_general_news_greece/arthro/greece_s_refugee_migrant_ngo_s_face_ban_unless_registere-d-51501/).

<sup>12</sup> Υπουργική απόφαση οικ. 7586/18 η οποία εξετάζεται στη δημοσίευση «Risk of Repression: New Rules on Civil Society Supporting Refugees and Migrants in Greece» της Refugee Support Aegean (Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο), Μάιος 2020, 1.

<sup>13</sup> Refugee Support Aegean (Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο), «Risk of Repression: New Rules on Civil Society Supporting Refugees and Migrants in Greece», Μάιος 2020, 1.

18. Η ΚΥΑ ορίζει με σαφήνεια ότι οι ΜΚΟ που είχαν ήδη ενταχθεί στο μητρώο βάσει προηγούμενων ρυθμίσεων πρέπει να προβούν σε εκ νέου εγγραφή σύμφωνα με τις προβλέψεις της παρούσας απόφασης.
19. Ως εκ τούτου, σύμφωνα με την εν λόγω ΚΥΑ, τα νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα σε θέματα διεθνούς προστασίας, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης υποχρεούνται να εγγραφούν στο «Μητρώο Ελληνικών και Ξένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ)», που συστάθηκε και λειτουργεί στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου. Επιπρόσθετα, σύμφωνα με το άρθρο 1 της ΚΥΑ, η εγγραφή είναι υποχρεωτική<sup>14</sup> και, όπως ορίζεται στο άρθρο 58 του ν. 4686/2020 της 12ης Μαΐου 2020, θα απαγορεύεται σε όσες δεν έχουν εγγραφεί στο μητρώο να συμμετέχουν στην υλοποίηση ορισμένων δράσεων.
20. Επιπλέον, προκειμένου να εγγραφούν στο μητρώο οι αιτούντες πρέπει να αποδείξουν ότι πληρούν τις τυπικές προϋποθέσεις εγγραφής.<sup>15</sup> Υποχρεούνται να προσκομίσουν δέσμη εγγράφων και προσωπικών στοιχείων, όπως: λεπτομερή οικονομικά στοιχεία (λεπτομερείς οικονομικές καταστάσεις των τελευταίων δύο ετών και εκθέσεις οικονομικού ελέγχου<sup>16</sup>, στοιχεία σχετικά με τις δράσεις τους, συμπεριλαμβανομένων παλαιότερων έργων και οποιασδήποτε παλαιότερης ενέργειας υλοποιήθηκε σε κρατικές δομές (καταυλισμούς), παρεχόμενες υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένων των ωφελουμένων<sup>17</sup> μεταφρασμένα και επικυρωμένα αντίγραφα των αλλοδαπών εγγράφων,<sup>18</sup> κ.λπ.).
21. Οι διάφορες αυτές προϋποθέσεις απαιτούνται για όλες τις ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται σε θέματα ασύλου, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης (και όχι, για παράδειγμα, για το μικρότερο επιμέρους σύνολο των ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται σε ελεγχόμενες ζώνες, όπως καταυλισμοί προσφύγων).
22. Επίσης, το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου δύναται, κατά τη διακριτική του ευχέρεια, να απορρίψει την αίτηση εγγραφής μιας ΜΚΟ και μεμονωμένων μελών των ΜΚΟ, για λόγους που είναι ασαφείς, αυθαίρετοι και πιθανώς να αποτελέσουν αντικείμενο κατάχρησης.<sup>19</sup> Το άρθρο 3 παράγραφος 4 της ΚΥΑ αναφέρεται στη δυνατότητα απόρριψης της αίτησης εγγραφής μιας ΜΚΟ:

Ο Ειδικός Γραμματέας Συντονισμού Εμπλεκόμενων Φορέων διατηρεί σε κάθε περίπτωση το δικαίωμα επαλήθευσης των υποβληθέντων στοιχείων με όλες τις αρμόδιες κρατικές αρχές καθώς και το δικαίωμα, κατά τη συνεκτίμηση όλων των ανωτέρω σε συνδυασμό με στοιχεία που αφορούν τη δράση των υπό ένταξη φορέων και κατά την διακριτική του ευχέρεια, να απορρίψει την αίτηση εγγραφής του φορέα.

---

<sup>14</sup> Άρθρο 1 της ΚΥΑ 3063/2020.

<sup>15</sup> Στο ίδιο, άρθρο 2.

<sup>16</sup> Άρθρο 58 του ν. 4662/2020· άρθρο 5 της ΚΥΑ 3063/2020.

<sup>17</sup> Άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχείο ιι και 5 της ΚΥΑ 3063/2020.

<sup>18</sup> Στο ίδιο, άρθρο 3 παράγραφος 1.

<sup>19</sup> ΚΥΑ 3063/2020, άρθρο 12 παράγραφος 3: «Ο Ειδικός Γραμματέας Συντονισμού Εμπλεκόμενων Φορέων διατηρεί σε κάθε περίπτωση το δικαίωμα επαλήθευσης των υποβληθέντων στοιχείων με όλες τις αρμόδιες κρατικές αρχές καθώς και το δικαίωμα, κατά τη συνεκτίμηση όλων των ανωτέρω, σε συνδυασμό με στοιχεία που αφορούν στην προσωπικότητα και την μέχρι τότε δράση των αιτούμενων την εγγραφή φυσικών προσώπων και κατά την διακριτική του ευχέρεια, να απορρίψει την αίτηση εγγραφής του φυσικού προσώπου.» Βλ. επίσης Refugee Support Aegean (Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο), «Risk of Repression: New Rules on Civil Society Supporting Refugees and Migrants in Greece», Μάιος 2020, 3.



Επιπλέον, το άρθρο 12 παράγραφος 3 σχετικά με τους αιτούντες την εγγραφή που είναι φυσικά πρόσωπα προβλέπει ότι:

Πέραν και πλέον των ανωτέρω προϋποθέσεων και των προσκομιζόμενων απαιτούμενων δικαιολογητικών, ο Ειδικός Γραμματέας Συντονισμού Εμπλεκόμενων Φορέων διατηρεί σε κάθε περίπτωση το δικαίωμα επαλήθευσης των υποβληθέντων στοιχείων με όλες τις αρμόδιες κρατικές αρχές καθώς και το δικαίωμα, κατά τη συνεκτίμηση όλων των ανωτέρω, σε συνδυασμό με στοιχεία που αφορούν στην προσωπικότητα και την μέχρι τότε δράση των αιτούμενων την εγγραφή φυσικών προσώπων και κατά την διακριτική του ευχέρεια, να απορρίψει την αίτηση εγγραφής του φυσικού προσώπου.

### **Πιστοποίηση**

23. Για όσες ΜΚΟ επιθυμούν να «πιστοποιηθούν», (το οποίο είναι μόνο δυνατόν εφόσον η ΜΚΟ έχει εγγραφεί στο μητρώο και αποτελεί προϋπόθεση για τις ΜΚΟ που επιθυμούν να δραστηριοποιηθούν σε επιχορηγούμενες από το κράτος εγκαταστάσεις ή που λαμβάνουν χρηματοδότηση για προγράμματα υποδοχής ή εθνική χρηματοδότηση για ευρύτερες δράσεις), τα φυσικά πρόσωπα που είναι μέλη, υπάλληλοι και συνεργάτες (συμπεριλαμβανομένων των εθελοντών) των εν λόγω ΜΚΟ και ασκούν δραστηριότητα επ' ονόματί τους σε κρατικές δομές (π.χ. καταυλισμούς, καταλύματα, ζώνες διέλευσης...) πρέπει επίσης να έχουν εγγραφεί στο ειδικό μητρώο.<sup>20</sup> Τα φυσικά πρόσωπα οφείλουν να προσκομίζουν δέσμη εγγράφων προκειμένου να πληρούν τις προϋποθέσεις εγγραφής στο μητρώο, τα οποία πρέπει να επικαιροποιούνται σε ετήσια βάση.<sup>21</sup>
24. Πολλά από τα κριτήρια πιστοποίησης αξιολογούνται με βάση τα έγγραφα που υποβάλλονται κατά τη διαδικασία εγγραφής.
25. Επιπρόσθετα, η ΚΥΑ ορίζει ότι όλα τα αλλοδαπά έγγραφα πρέπει είναι επικυρωμένα και μεταφρασμένα σύμφωνα με την ελληνική κείμενη νομοθεσία. Η διαδικασία αυτή μπορεί να είναι ιδιαίτερα επαχθής, χρονοβόρα και δαπανηρή για τις ξένες ΜΚΟ καθώς και για τους αλλοδαπούς εθελοντές. Ανάλογα με το μέγεθος των ΜΚΟ τις οποίες θέλουν να συνδράμουν, οι αλλοδαποί εθελοντές μπορεί να κληθούν να προσκομίσουν τα έγγραφα που θα έχουν φροντίσει οι ίδιοι να επικυρώσουν και μεταφράσουν, γεγονός το οποίο μπορεί να περιορίσει την δυνατότητά τους να συμμετάσχουν στην εκάστοτε ΜΚΟ, ιδίως εάν επιθυμούν να εργαστούν σε αυτή για μικρό χρονικό διάστημα.
26. Επίσης, οι ΜΚΟ υποχρεούνται να δηλώνουν οποιαδήποτε μεταβολή που αφορά τα προσωπικά στοιχεία αυτών των φυσικών προσώπων «εντός είκοσι τεσσάρων (24) ωρών από την επέλευση του γεγονότος.»<sup>22</sup> Η ΚΥΑ δεν διευκρινίζει επακριβώς ποιες μεταβολές των προσωπικών στοιχείων πρέπει να δηλώνονται και, επομένως, εικάζεται ότι η εν λόγω προϋπόθεση αφορά όλα τα στοιχεία που υποχρεούνται οι ΜΚΟ να παρέχουν σε σχέση με τα φυσικά πρόσωπα που εργάζονται σε αυτές, όπως: διεύθυνση στην Ελλάδα, αριθμός τηλεφώνου και διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, σύμβαση εργασίας, υπεύθυνη δήλωση περί απουσίας ποινικής καταδίκης.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Άρθρο 10 της ΚΥΑ 3063/2020.

<sup>21</sup> Στο ίδιο, άρθρο 11.

<sup>22</sup> Στο ίδιο.

<sup>23</sup> Στο ίδιο, άρθρο 11 παράγραφοι 1 και 2.

27. Η ΚΥΑ αναφέρεται ειδικά στην προϋπόθεση δήλωσης κάθε μεταβολής εντός 24 ωρών από την επέλευση του γεγονότος, «σε περιπτώσεις αποχώρησης των φυσικών προσώπων από την ελληνική επικράτεια ή από το πεδίο δράσεων ή σε περίπτωση διακοπής της συνεργασίας τους.»<sup>24</sup> Σε περίπτωση μη τήρησης της εν λόγω προϋπόθεσης, επέρχεται αυτοδικαίως η διαγραφή της εν λόγω ΜΚΟ από το Μητρώο Ελληνικών και Ξένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) και των φυσικών προσώπων από το Μητρώο Μελών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ), και αίρεται η πιστοποίηση τόσο του φορέα όσο και των φυσικών προσώπων μελών, υπαλλήλων ή συνεργατών του.<sup>25</sup>
28. Όσες ΜΚΟ επιθυμούν να λάβουν πιστοποίηση πρέπει επίσης να αξιολογηθούν σύμφωνα με ειδικά κριτήρια. Πρώτον, πρέπει να αποδείξουν την «αποτελεσματικότητα» των δράσεών τους. Για τον σκοπό αυτό, οι ΜΚΟ υποχρεούνται να παράσχουν έκθεση απολογισμού δράσεων των δύο προηγούμενων ετών, η οποία θα καλύπτει «τουλάχιστον»: το έργο που έχουν παράσχει σε κρατικές δομές (π.χ. καταυλισμοί, ελεγχόμενες ζώνες κ.λπ.), τον αριθμό και το είδος των ωφελουμένων, το κόστος λειτουργίας, τις παρεχόμενες υπηρεσίες, τις δράσεις που έχουν υλοποιήσει, τις συνεργασίες τους με φορείς και τις τρέχουσες παρεμβάσεις).<sup>26</sup>
29. Η εν λόγω απαίτηση είναι αρκετά λεπτομερής και υποδηλώνει από τη χρήση της λέξης «τουλάχιστον» ότι οι ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται για δύο ή περισσότερα έτη στον τομέα αυτό και οι οποίες μπορούν να αποδείξουν προηγούμενη πείρα σε ελληνικές κρατικές δομές θα έχουν περισσότερες πιθανότητες να αποδείξουν την «αποτελεσματικότητά» τους. Ωστόσο αυτό δεν είναι σαφές στο σύνολό του. Η ασαφής διατύπωση των προϋποθέσεων και ο τρόπος με τον οποίο θα αξιολογούνται μπορεί να ενθαρρύνουν την αυθαιρεσία κατά τη λήψη αποφάσεων. Οι αιτούντες φορείς θα πρέπει επίσης να αποδείξουν την οικονομική αποτελεσματικότητα και σταθερότητά τους, και περαιτέρω δείκτες ποιότητας, όπως επαγγελματικές πιστοποιήσεις ή εκθέσεις αξιολόγησης.<sup>27</sup>
30. Δεύτερον, οι αιτούντες φορείς πρέπει να αποδείξουν την οργανωτική τους καταλληλότητα, με βάση τον αριθμό και τις ειδικότητες του αμειβόμενου προσωπικού και του προσωπικού παροχής εθελοντικών υπηρεσιών, την υλικοτεχνική υποδομή, το συνολικό ποσοστό εναλλαγής προσωπικού, την κατανομή ανθρώπινου δυναμικού και τις μεταβολές αριθμού προσωπικού, το οργανόγραμμα και τον κανονισμό σχετικά με τη διάκριση αρμοδιοτήτων μεταξύ διοικητικού συμβουλίου και ομάδας διαχείρισης.<sup>28</sup> Η εν λόγω απαίτηση φαίνεται ότι ευνοεί ένα συγκεκριμένο είδος ΜΚΟ - μεγάλες ανθρωπιστικές οργανώσεις που παρέχουν υπηρεσίες.
31. Τρίτον, οι αιτούντες φορείς πρέπει να αποδείξουν την ύπαρξη λογοδοσίας, όπως αποδεικνύεται από τη λειτουργία ιστοσελίδας, στην οποία θα δημοσιεύονται κατ' ελάχιστον το καταστατικό του φορέα, τα ονόματα των μελών του διοικητικού συμβουλίου και των κατεχόντων θέση ευθύνης, καθώς και η ετήσια έκθεση ελέγχου ισολογισμών από

---

<sup>24</sup> Στο ίδιο, άρθρο 11 παράγραφος 4.

<sup>25</sup> Στο ίδιο, άρθρο 11 παράγραφος 5.

<sup>26</sup> Στο ίδιο, άρθρο 5.

<sup>27</sup> Στο ίδιο, άρθρο 5.

<sup>28</sup> Στο ίδιο.

ορκωτούς ελεγκτές, ο τρόπος επικοινωνίας με μέλη, τυχόν συνδρομητές και χορηγοί και οι ετήσιες εκθέσεις δράσης.

### *Διατήρηση της πιστοποίησης*

32. Οι ΜΚΟ που έχουν πιστοποιηθεί υποχρεούνται να παρέχουν λεπτομερείς ετήσιες εκθέσεις απολογισμού δράσεων,<sup>29</sup> η δε πιστοποίηση πρέπει να ανανεώνεται κάθε τρία έτη.<sup>30</sup> Οι μεταβολές στο προσωπικό πρέπει να αναφέρονται αμελλητί,<sup>31</sup> και τα προσωπικά στοιχεία των μεμονωμένων εγγεγραμμένων μελών πρέπει να επικαιροποιούνται εντός 24 ωρών σε περίπτωση οποιασδήποτε μεταβολής. Όπως ισχύει για τη διαδικασία εγγραφής έτσι και για τη διαδικασία πιστοποίησης, οποιοδήποτε έγγραφο, συμπεριλαμβανομένων των αναθεωρημένων εγγράφων, θα πρέπει να συμμορφώνεται με τη γενική υποχρέωση προσκόμισης επικυρωμένων μεταφράσεων ξενόγλωσσων εγγράφων.<sup>32</sup>
33. Η ΚΥΑ 3063/2020 ορίζει επίσης τους λόγους βάσει των οποίων τα μεμονωμένα εγγεγραμμένα μέλη ή/και οι ΜΚΟ μπορούν να διαγραφούν από τα αντίστοιχα μητρώα και τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούνται σε τέτοιες περιπτώσεις.<sup>33</sup> Διευκρινίζει, μεταξύ άλλων, ότι οι ΜΚΟ ή/και τα μεμονωμένα μέλη μπορούν να διαγραφούν εάν εμπλέκονται σε παράνομες πράξεις, όπως αποδεικνύεται με τελεσίδικη καταδικαστική απόφαση ή έγγραφο αρμόδιας δημόσιας αρχής.<sup>34</sup>
34. Δεν είναι σαφές τι εννοείται με τη φράση «έγγραφο αρμόδιας δημόσιας αρχής». Αυτή η υπερβολικά ευρεία διάταξη ενέχει τον κίνδυνο κατάχρησης, δεδομένων των απειλών σύλληψης, των πραγματικών συλλήψεων και της δικαστικής παρενόχλησης εις βάρος ορισμένων ΜΚΟ.<sup>35</sup>
35. Ομοίως, οι ΜΚΟ ή/και τα μεμονωμένα μέλη μπορούν να διαγραφούν «εάν διαπιστωθεί πλημμελής εκτέλεση του έργου που έχουν αναλάβει, το οποίο αποδεικνύεται από σχετικό έγγραφο της κατά περίπτωση αρμόδιας διοικητικής αρχής.»<sup>36</sup> Και πάλι, δεν είναι σαφές πώς θα αξιολογηθεί η «πλημμελής εκτέλεση», ούτε τι μπορεί να αποτελέσει σχετικό έγγραφο της κατά περίπτωση αρμόδιας διοικητικής αρχής.
36. Σύμφωνα με άρθρο που δημοσιεύθηκε στον Τύπο,<sup>37</sup> μια επικείμενη νομοθετική ρύθμιση θα παράσχει πρόσθετες οδηγίες σχετικά με τη διαδικασία αναστολής, η οποία θα στερήσει από τις ΜΚΟ την πρόσβαση σε κρατική χρηματοδότηση καθώς και τη δυνατότητα να υπάγονται στο ειδικό φορολογικό καθεστώς από το οποίο επωφελούνται οι κοινωφελείς οργανώσεις. Εάν και στη συνέχεια η ΜΚΟ εξακολουθεί να μη συμμορφώνεται με τις

---

<sup>29</sup> Άρθρο 7 της ΚΥΑ 3063/2020.

<sup>30</sup> Στο ίδιο, άρθρο 6 παράγραφος 2.

<sup>31</sup> Στο ίδιο, άρθρο 2 παράγραφος 4.

<sup>32</sup> Στο ίδιο, άρθρο 11 παράγραφος 4.

<sup>33</sup> Στο ίδιο, άρθρα 8 και 14.

<sup>34</sup> Στο ίδιο, άρθρο 8 παράγραφος 1 στοιχείο γ· άρθρο 14 παράγραφος 1 στοιχείο β.

<sup>35</sup> Βλ. θεματική μελέτη του Συμβουλίου Εμπειρογνομόνων για τη νομοθεσία περί ΜΚΟ με τίτλο: «Using Criminal Law to Restrict the Work of NGOs Supporting Refugees and Other Migrants in Council of Europe Member States». CONF/EXP(2019)1, Δεκέμβριος 2019, παράγραφοι 84, 106, 110.

<sup>36</sup> ΚΥΑ 3063/2020, άρθρο 8 παράγραφος 1 στοιχείο δ· άρθρο 14 παράγραφος 1 στοιχείο γ.

<sup>37</sup> 'Επιχείρηση - τάξη στις ΜΚΟ με κατάθεση νομοσχεδίου', 7 Ιουνίου 2020

[<https://www.kathimerini.gr/1081693/article/epikairothta/politikh/epixeirsh---ta3h-stis-mko-mekata8esh-Nomosxedioy>].

υποχρεώσεις της, η αρμόδια διεύθυνση θα μπορεί προφανώς να της επιβάλλει κυρώσεις, προβαίνοντας στην άμεση διαγραφή της από το ειδικό μητρώο, γεγονός το οποίο θα συνεπάγεται την ακύρωση της κρατικής χρηματοδότησης, περιλαμβανομένης και της υλοποίησης χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, καθώς και την οριστική διακοπή της εφαρμογής ειδικών ευεργετικών για τις ΜΚΟ διατάξεων, όπως το ειδικό φορολογικό καθεστώς, η απαλλαγή από τον φόρο εισοδήματος και η απαλλαγή από κάθε δημόσιο, δημοτικό, κοινοτικό ή υπέρ τρίτου άμεσο ή έμμεσο φόρο.

### ***Η απουσία ένδικων βοηθημάτων κατά απόφασης σχετικά με την εγγραφή στο μητρώο ή την πιστοποίηση***

37. Δεν υφίσταται σαφές ένδικο βοήθημα για την προσβολή αποφάσεων, πολλές εκ των οποίων είναι «αυτοδίκαιες»,<sup>38</sup> που αφορούν την εγγραφή στο μητρώο ή την πιστοποίηση των ΜΚΟ, τόσο σε σχέση με τη ρητή τους διαγραφή από το μητρώο σύμφωνα με τα άρθρα 8 και 14 της ΚΥΑ όσο και με τον αποκλεισμό τους κατά το στάδιο εγγραφής, σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 3 ή το άρθρο 3 παράγραφος 2 της ΚΥΑ.

### **III. Συμβατότητα της νομοθεσίας με τα ευρωπαϊκά πρότυπα και τις βέλτιστες πρακτικές**

#### ***ι) Γενικά***

38. Όπως προβλέπουν με σαφήνεια οι κατευθυντήριες γραμμές για το έργο των ΜΚΟ:

Οι δραστηριότητες των ΜΚΟ υπέρ των προσφύγων, των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων και άλλων μεταναστών αποτελούν έκφραση του δικαιώματος στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι που κατοχυρώνεται από το άρθρο 11 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και αναπτύσσεται στη Σύσταση CM/Rec(2007)14 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης προς τα κράτη μέλη σχετικά με το νομικό καθεστώς των μη κυβερνητικών οργανώσεων στην Ευρώπη (Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Council of Europe Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe) και στις κοινές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι (Joint Guidelines on Freedom of Association) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου (Επιτροπή της Βενετίας) (European Commission for Democracy through Law - Venice Commission) και του Γραφείου Δημοκρατικών Θεσμών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ) (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights).<sup>39</sup>

39. Επιπλέον, η ρύθμιση των δραστηριοτήτων των ΜΚΟ πρέπει να συμμορφώνεται με τις υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη από το δικαίωμα των δικαιωμάτων του ανθρώπου

---

<sup>38</sup> Βλ., για παράδειγμα, άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχείο β, άρθρο 7 παράγραφος 3, άρθρο 11 παράγραφος 5 και άρθρο 14 παράγραφος 2 της ΚΥΑ 3063/2020.

<sup>39</sup> Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων για τη νομοθεσία περί ΜΚΟ, «Guidelines on Protecting NGO Work in Support of Refugees and Other Migrants», CONF/EXP(2020)3, Μάιος 2020, παράγραφος 2.

και, ιδίως, με τις υποχρεώσεις σεβασμού, προστασίας και πραγμάτωσης της ελευθερίας του συνεταιρίζεσθαι.<sup>40</sup>

40. Υπενθυμίζεται επίσης ότι τυχόν επέμβαση στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι πρέπει να ερμηνεύεται σε στενό πλαίσιο· δεν πρέπει να θίγει την ουσία του δικαιώματος<sup>41</sup> και πρέπει να συνάδει προς άλλες θεμελιώδεις αρχές των δικαιωμάτων του ανθρώπου, συμπεριλαμβανομένης της απαγόρευσης των διακρίσεων. Η επέμβαση πρέπει να τυποποιηθεί στη νομοθεσία και να είναι αναγκαία σε μια δημοκρατική κοινωνία προς όφελος ενός εκ των επιτρεπόμενων θεμιτών σκοπών: εθνική ασφάλεια ή δημοσία ασφάλεια, προάσπιση της τάξης και πρόληψη του εγκλήματος, προστασία της υγείας και της ηθικής ή προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών τρίτων.<sup>42</sup>
41. Κατά πόσο ένα συγκεκριμένο μέτρο είναι θεμιτό εξαρτάται από το εάν μπορεί να θεωρηθεί ότι η νομοθετική ρύθμιση επιδιώκει θεμιτό σκοπό, όπως ορίζεται στην εξαντλητική απαρίθμηση των λόγων περιορισμού στα διεθνή πρότυπα: διατήρηση της εθνικής ασφάλειας ή της δημοσίας ασφάλειας, προάσπιση της τάξης και πρόληψη του εγκλήματος, προστασία της υγείας και της ηθικής ή προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών τρίτων.<sup>43</sup> Επιπρόσθετα, οι θεμιτοί σκοποί δεν πρέπει να χρησιμοποιούνται ως πρόσχημα για τον έλεγχο των ΜΚΟ ή για τον περιορισμό της ικανότητάς τους να επιτελούν το νόμιμο έργο τους ούτε ως μέσο παρακώλυσης των ατόμων που θέλουν να υποβάλουν αίτηση ασύλου.<sup>44</sup>
42. Ωστόσο, το μέτρο πρέπει να είναι επίσης αναγκαίο και αναλογικό προς τον επιδιωκόμενο θεμιτό σκοπό. Αυτό προϋποθέτει ότι οι προβαλλόμενοι από τις εθνικές αρχές λόγοι που δικαιολογούν τη νομοθετική ρύθμιση πρέπει να είναι λυσιτελείς και επαρκείς. Τα κράτη που επιδιώκουν να περιορίσουν το δικαίωμα στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι πρέπει να αποδείξουν ότι υπάρχει επιτακτική κοινωνική ανάγκη για να προβούν σε τέτοιο περιορισμό.<sup>45</sup> Όταν προκύπτει τέτοια επιτακτική κοινωνική ανάγκη, «τα κράτη πρέπει στη συνέχεια να διασφαλίσουν ότι κάθε περιοριστικό μέτρο εμπίπτει στα όρια του τι είναι αποδεκτό σε μια «δημοκρατική κοινωνία». Επ' αυτού, σύμφωνα με την από μακρού υφιστάμενη νομική θεωρία, οι δημοκρατικές κοινωνίες νοούνται μόνον όταν υφίστανται «πολυφωνία, ανεκτικότητα και ευρύτητα πνεύματος».<sup>46</sup>

## *ii) Ανάγκη διενέργειας κατάλληλων δημόσιων διαβουλεύσεων σχετικά με τις νομοθετικές μεταρρυθμίσεις*

43. Μια νομοθετική μεταρρύθμιση πάντα θα ωφελείται σημαντικά από μια συμμετοχική διαδικασία η οποία δεν αποκλείει κανέναν φορέα. Έτσι διασφαλίζεται ότι οι αποφάσεις που λαμβάνει η κυβέρνηση αξιοποιούν τη συμβολή των ενδιαφερόμενων φορέων, ιδίως

---

<sup>40</sup>Βλ., π.χ., άρθρο 20 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου· άρθρο 22 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα· άρθρο 11 της ΕΣΔΑ· άρθρο 12 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).

<sup>41</sup> Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ, «Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai», UN Doc. A/HRC/20/27, 21 Μαΐου 2012, παράγραφος 16.

<sup>42</sup> Άρθρο 11 παράγραφος 2 της ΕΣΔΑ. Βλ. επίσης άρθρο 22 παράγραφος 2 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα.

<sup>43</sup> Άρθρο 11 παράγραφος 2 της ΕΣΔΑ. Βλ. επίσης άρθρο 22 παράγραφος 2 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα.

<sup>44</sup> Επιτροπή της Βενετίας του Συμβουλίου της Ευρώπης και Γραφείο Δημοκρατικών Θεσμών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΑΣΕ, «Joint Opinion on the Provisions of the So-Called “Stop Soros” Draft Legislative Package which Directly Affect NGOs», [Ουγγαρία] CDL-AD(2018)013, Στρασβούργο, 25 Ιουνίου 2018, παράγραφος 80.

<sup>45</sup> Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ, «Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai», UN Doc. A/HRC/20/27, 21 Μαΐου 2012, παράγραφος 17.

<sup>46</sup> Στο ίδιο.

όσων διαθέτουν εμπειρογνωμοσύνη και πείρα στα υπό εξέταση θέματα και των ατόμων των οποίων θίγονται τα συμφέροντα ή δικαιώματα.

44. Ενώ υπάρχουν ενδείξεις ότι ορισμένες ΜΚΟ και άλλοι φορείς είχαν την ευκαιρία να υποβάλουν σχόλια σχετικά με σχέδιο νόμου που αφορά θέματα διεθνούς προστασίας, η προθεσμία εντός της οποίας έπρεπε να διατυπώσουν τα σχόλιά τους ήταν εξαιρετικά μικρή (για παράδειγμα, ο ν. 4868/2020 δημοσιεύθηκε στις 12 Μαΐου 2020 κατόπιν διαδικτυακής διαβούλευσης που διενεργήθηκε από τις 10 έως τις 24 Απριλίου 2020) και το άρθρο του σχεδίου νόμου σχετικά με τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν οι ΜΚΟ δεν περιλαμβανόταν στο σχέδιο που τέθηκε προς διαβούλευση (εισήχθη μετά την ολοκλήρωση της διαβούλευσης). Επιπλέον, δεν προκύπτει από κανένα στοιχείο ότι η κυβέρνηση έλαβε υπόψη τις ανησυχίες των ΜΚΟ.
45. Επιπρόσθετα, δεν φαίνεται να έχει διενεργηθεί δημόσια διαβούλευση πριν από την έκδοση της ΚΥΑ, η οποία περιλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος των λειτουργικών διατάξεων σχετικά με τις προϋποθέσεις εγγραφής, και ενίοτε εκ νέου εγγραφής, στο μητρώο και τις προϋποθέσεις πιστοποίησης για τις ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται σε θέματα ασύλου, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης.
46. Αυτό εξηγείται μερικώς από το γεγονός ότι η ΚΥΑ (ως εκτελεστική απόφαση) δεν ακολούθησε τη διαδικασία κοινοβουλευτικού ελέγχου. Ωστόσο, δεδομένου του ουσιαστικού χαρακτήρα της εν λόγω απόφασης και των άμεσων επιπτώσεών της στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι, θα έπρεπε ενδεχομένως να έχει εισαχθεί ως νομοθετική ρύθμιση και, κατ' αυτή την έννοια, θα ήταν σαφώς σημαντικό για αυτή να είχε υποβληθεί στον συνήθη κοινοβουλευτικό έλεγχο.
47. Κατά συνέπεια, πλέον των ζητημάτων περί νομιμότητας της ΚΥΑ καθώς εισήχθησαν με εκτελεστική απόφαση θέματα που θα έπρεπε να είχαν εισαχθεί με νόμο, δεν διενεργήθηκαν επαρκείς δημόσιες διαβουλεύσεις σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις, παρόλο που τόσο η Σύσταση CM/Rec(2007)14<sup>47</sup> και οι κοινές κατευθυντήριες γραμμές<sup>48</sup> υπογραμμίζουν ότι οποιαδήποτε κανονιστική ρύθμιση συνιστά επέμβαση στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι θα πρέπει να εκδίδεται με δημοκρατική, συμμετοχική και διαφανή διαδικασία.
48. Οι κοινές κατευθυντήριες γραμμές προβλέπουν επίσης με σαφήνεια ότι οι ΜΚΟ θα πρέπει να ειδοποιούνται δεόντως και εγκαίρως σχετικά με τις διαδικασίες διαβούλευσης, οι οποίες πρέπει να είναι ουσιαστικές και να μην αποκλείουν κανέναν φορέα, και «οι αρμόδιες για

---

<sup>47</sup> Παράγραφος 77. Στην αιτιολογική έκθεση της Σύστασης 2007(14) διευκρινίζεται περαιτέρω ότι: «είναι σημαντικό να ζητείται η γνώμη των ΜΚΟ στο πλαίσιο διαβούλευσης όχι μόνο για θέματα που σχετίζονται με τους στόχους τους αλλά και για προτεινόμενες αλλαγές στη νομοθεσία που ενδεχομένως να επηρεάσουν την ικανότητά τους να επιδιώκουν τους εν λόγω στόχους. Η διαβούλευση είναι απαραίτητη όχι μόνο επειδή οι εν λόγω αλλαγές θα μπορούσαν να επηρεάσουν άμεσα τα συμφέροντά τους και την αποτελεσματικότητα της σημαντικής τους συνεισφοράς στις δημοκρατικές κοινωνίες αλλά και επειδή, χάρη στην επιχειρησιακή τους εμπειρία, πιθανώς να διαθέτουν χρήσιμες γνώσεις σε σχέση με τη σκοπιμότητα των θεμάτων που προτείνονται» (παράγραφος 139).

<sup>48</sup> Επιτροπή της Βενετίας και Γραφείο Δημοκρατικών Θεσμών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΑΣΕ, *Joint Guidelines on Freedom of Association*, Μελέτη αριθ. 706/2012 OSCE/ODIHR Legis-Nr: GDL-FOASS/263/2014, CDL-AD(2014)046, 17 Δεκεμβρίου 2014, αρχή 9. Βλ. επίσης αρχή 8 και παράγραφο 33 στην επεξηγηματική σημείωση των κοινών κατευθυντηρίων γραμμών, στην οποία προβλέπεται ότι οποιαδήποτε νομοθετική ρύθμιση επηρεάζει τις ΜΚΟ πρέπει να θεσπίζεται εγκαίρως, χωρίς να υπόκειται σε πολιτικές επιρροές και με διαφάνεια. Στις κοινές κατευθυντήριες γραμμές διευκρινίζεται περαιτέρω ότι θα πρέπει να ζητείται η γνώμη των ΜΚΟ στο πλαίσιο διαβούλευσης κατά τη διαδικασία εισαγωγής και εφαρμογής οποιασδήποτε κανονιστικής ρύθμισης ή πρακτικής αφορά τη λειτουργία τους (παράγραφος 106). Βλ. επίσης Επιτροπή της Βενετίας *Opinion on the Law on nongovernmental organisations (Public Associations and Funds) as amended of the Republic of Azerbaijan*, CDL-AD (2014)043, 15 Δεκεμβρίου 2014, παράγραφος 42.

τη διοργάνωση των διαβουλεύσεων αρχές θα πρέπει επίσης να απαντούν σε προτάσεις που καταθέτουν οι ενδιαφερόμενοι φορείς, ιδίως στην περίπτωση που οι απόψεις τους απορρίπτονται» (παράγραφος 106), το οποίο δεν συνέβη σε αυτή την περίπτωση.

### **iii) Προϋποθέσεις εγγραφής των ΜΚΟ στο μητρώο**

49. Η απαίτηση για την εγγραφή των ΜΚΟ στο μητρώο αποτελεί κοινή και συνήθως δικαιολογημένη πρακτική στις περισσότερες χώρες. Κάθε κράτος έχει το δικαίωμα να εξακριβώνει ότι ο σκοπός και οι δραστηριότητες των σωματείων συνάδουν προς τους κανόνες που προβλέπονται από τη νομοθεσία, αλλά η εξακρίβωση αυτή πρέπει να γίνεται κατά τρόπο συμβατό με τις υποχρεώσεις του. Οι εξαιρέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 11 της ΕΣΔΑ πρέπει να ερμηνεύονται σε στενό πλαίσιο. Μόνο πειστικοί και επιτακτικοί λόγοι μπορούν να δικαιολογήσουν περιορισμούς στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι.<sup>49</sup>
50. Ωστόσο, θα πρέπει να τονιστεί ότι η διαφάνεια και η λογοδοσία δεν συνιστούν από μόνες τους θεμιτούς λόγους επέμβασης στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι. Επίκληση σε αυτές μπορεί να γίνεται μόνο για την επίτευξη των θεμιτών στόχων που προβλέπονται στο άρθρο 11 παράγραφος 2 της ΕΣΔΑ: για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια ασφάλεια, την προάσπιση της τάξης και πρόληψη του εγκλήματος, την προστασία της υγείας και της ηθικής ή την προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών τρίτων.<sup>50</sup>
51. Η ΚΥΑ και οι συναφείς νομοθετικές ρυθμίσεις δεν αφορούν την εγγραφή των ΜΚΟ στο μητρώο για σκοπούς εγκατάστασης αλλά την απαίτηση συμμόρφωσης των ΜΚΟ που εργάζονται σε συγκεκριμένους τομείς και ασκούν συγκεκριμένες δραστηριότητες με πρόσθετα μέτρα για την εγγραφή (ή την εκ νέου εγγραφή) τους στο μητρώο και, σε ορισμένες περιπτώσεις, την πιστοποίηση τους, διαδικασία η οποία είναι υποχρεωτική προκειμένου να συνεχίσουν τις εργασίες τους στους εν λόγω τομείς.
52. Ωστόσο, με δεδομένο το πεδίο εφαρμογής της ΚΥΑ και τη νομική απαίτηση για εγγραφή στο μητρώο σύμφωνα με το άρθρο 58 του ν. 4686/2020 της 12ης Μαΐου 2020, οι ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται σε αυτούς τους τομείς δεν έχουν το περιθώριο να αποφύγουν τις ενέργειες που απαιτούνται για την εγγραφή στο μητρώο. Η ΚΥΑ αφορά την ίδια την ύπαρξη των ΜΚΟ που εργάζονται σε αυτούς τους τομείς. Η δυνατότητά τους να λειτουργήσουν κανονικά χωρίς εγγραφή (η οποία ενίοτε ισοδυναμεί με εκ νέου εγγραφή) στο μητρώο θα παρακωλυόταν.<sup>51</sup>
53. Ως εκ τούτου, το θέμα δεν είναι κατά πόσον τους παρέχεται η δυνατότητα να εκτελούν εργασίες ειδικής φύσης, αλλά το γεγονός ότι η διαδικασία εγγραφής στο μητρώο ισοδυναμεί με τη δυνατότητά τους να υπάρχουν. Κατά συνέπεια, η άρνηση εγγραφής μιας ΜΚΟ στο ειδικό μητρώο για τις ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται σε θέματα ασύλου, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης ισοδυναμεί με άρνηση αναγνώρισης της νομικής προσωπικότητας σε σωματείο το οποίο έχει εντολή να δραστηριοποιείται σε αυτά τα θέματα, γεγονός που περιορίζει σημαντικά τη δυνατότητά τους να ασκούν το δικαίωμα στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Σιδηρόπουλος και λοιποί κατά Ελλάδα, προσφυγή αριθ. 26695/95, 10 Ιουλίου 1998, §40.

<sup>50</sup> Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων για τη νομοθεσία περί ΜΚΟ, *International Standards Relating to Reporting and Disclosure Requirements for NGOs*, CONF/EXP(2018)3, 27 Νοεμβρίου 2018, παράγραφος 45.

<sup>51</sup> *Koretsky και λοιποί κατά Ουκρανίας*, προσφυγή αριθ. 40269/02, 3 Απριλίου 2008 §40.

<sup>52</sup> Σιδηρόπουλος και λοιποί κατά Ελλάδα, §31.

54. Κάθε κράτος έχει το δικαίωμα να ορίζει προϋποθέσεις τις οποίες οφείλουν να πληρούν οι ΜΚΟ. Ωστόσο, οι εν λόγω προϋποθέσεις πρέπει να είναι εύλογες και να συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις που αφορούν την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα. Η απαίτηση ουσιαστικά εκ νέου εγγραφής των ΜΚΟ που είχαν ήδη εγγραφεί στο μητρώο δεν ικανοποιεί τις απαιτήσεις αναλογικότητας. Αυτή η προσέγγιση σε σχέση με τις εκ νέου εγγραφές υιοθετήθηκε από τον Maina Kiai, ο οποίος ήταν τότε ειδικός εισηγητής για το δικαίωμα στην ελευθερία του συνέρχεσθαι ειρηνικώς και του συνεταιρίζεσθαι και είχε εξηγήσει ότι «οι νέοι νόμοι δεν θα πρέπει να ζητούν από τα σωματεία που έχουν εγγραφεί στο μητρώο στο παρελθόν να προχωρήσουν σε εκ νέου εγγραφή, ούτως ώστε τα υπάρχοντα σωματεία να προστατεύονται από τυχόν αυθαίρετη απόρριψη ή χρονικά κενά στην άσκηση των δραστηριοτήτων τους.»<sup>53</sup>
55. Επιπλέον, οι διατάξεις πρέπει να προβλέπονται από τον νόμο, γεγονός που σημαίνει ότι «όχι μόνο το αμφισβητούμενο μέτρο πρέπει να έχει κάποια βάση στο εσωτερικό δίκαιο, αλλά και ότι η εν λόγω νομοθετική ρύθμιση πρέπει να χαρακτηρίζεται από ποιότητα.»<sup>54</sup> Ο όρος «ποιότητα» αφορά τον εύλογο χαρακτήρα της νομοθετικής ρύθμισης.
56. Οι κοινές κατευθυντήριες γραμμές προβλέπουν με σαφήνεια ότι, σε αντίθεση προς την ελληνική νομοθεσία που απαιτεί από μια συγκεκριμένη κατηγορία ΜΚΟ να πληροί πιο επαχθείς προϋποθέσεις προκειμένου να ασκεί τις δραστηριότητές της, η μεταχείριση των σωματείων δεν θα πρέπει να διαφέρει σε ό,τι αφορά την άσκηση του δικαιώματος στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι απλώς και μόνο λόγω των σκοπών τους.
- Ειδικότερα, η μεταχείριση των σωματείων δεν θα πρέπει να διαφέρει για λόγους όπως η μετάδοση πληροφοριών ή ιδεών που αντίκεινται στην καθεστηκία τάξη ή συνηγορούν υπέρ της αλλαγής του συντάγματος ή της νομοθεσίας, της υπεράσπισης των δικαιωμάτων του ανθρώπου ή της προαγωγής και προάσπισης των δικαιωμάτων προσώπων που ανήκουν σε εθνικές ή εθνοτικές, θρησκευτικές, γλωσσικές και άλλες μειονότητες ή ομάδες.<sup>55</sup>
57. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης των ΜΚΟ δεν αποκλείει τη διαφορετική μεταχείριση ορισμένων ΜΚΟ στον βαθμό που αυτή βασίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια και όχι σε υποκειμενικές απόψεις και πεποιθήσεις. «Η διαφορετική μεταχείριση διαφορετικών σωματείων συνιστά διάκριση εφόσον στερείται αντικειμενικής και εύλογης δικαιολόγησης, δηλαδή εφόσον δεν επιδιώκει θεμιτό σκοπό ή δεν υφίσταται εύλογη σχέση αναλογικότητας μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και του επιδιωκόμενου σκοπού.»<sup>56</sup> Εναπόκειται λοιπόν στα κράτη μέλη να αποδεικνύουν ότι η όποια διαφορετική μεταχείριση ορισμένων κατηγοριών ΜΚΟ βασίζεται σε αντικειμενική αξιολόγηση, επιδιώκει θεμιτό σκοπό και είναι αναλογική προς αυτόν τον σκοπό.
58. Όταν, όπως στην περίπτωση της ΚΥΑ, οι προϋποθέσεις εγγραφής στο μητρώο καθίστανται εξαιρετικά επαχθείς, οικονομικά δυσβάσταχτες ή απρόσιτες για ορισμένες ομάδες – για παράδειγμα, μικρότερες ΜΚΟ που λειτουργούν λιγότερο από δύο έτη, ΜΚΟ που δεν παρέχουν υπηρεσίες αλλά παρακολουθούν την κατάσταση των δικαιωμάτων του ανθρώπου σε χώρους εγκλεισμού ή κοινοτικά σωματεία με επικεφαλής μετανάστες που

<sup>53</sup> Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ, «Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai», UN Doc. A/HRC/20/27, 21 Μαΐου 2012, παράγραφος 62.

<sup>54</sup> *Koretsky και λοιποί κατά Ουκρανίας*, §46.

<sup>55</sup> Κοινές κατευθυντήριες γραμμές, παράγραφος 127.

<sup>56</sup> Στο ίδιο, παράγραφος 94.



συχνά λειτουργούν με ανεπίσημες δομές – η νομοθετική ρύθμιση μπορεί να καταστεί παράλογη και δυσανάλογη προς οποιουδήποτε σκοπούς μπορεί να εξυπηρετούν οι προϋποθέσεις, καθώς συνιστά de facto απαγόρευση νόμιμης δραστηριότητας των ΜΚΟ.

59. Τα κράτη πρέπει να διασφαλίζουν ότι η συχνότητα και το υποχρεωτικό περιεχόμενο των απαιτήσεων παροχής στοιχείων, καθώς και οι κυρώσεις που επιβάλλονται για την αθέτηση αυτών των υποχρεώσεων, συμμορφώνονται με τα διεθνή πρότυπα, συμπεριλαμβανομένων των εξαντλητικώς απαριθμούμενων θεμιτών λόγων που αφορούν την επέμβαση, την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα.<sup>57</sup> Επιπλέον, πρέπει να υπομνησθεί ότι «όλοι έχουν το δικαίωμα στην ελευθερία του συνέρχεσθαι ειρηνικώς και του συνεταιρίζεσθαι... Αυτό ισχύει μεταξύ άλλων για... αλλοδαπούς συμπεριλαμβανομένων των απάτριδων, προσφύγων ή μεταναστών, καθώς και για σωματεία, συμπεριλαμβανομένων ομάδων που δεν είναι εγγεγραμμένες σε μητρώο.»<sup>58</sup>
60. Στις κοινές κατευθυντήριες γραμμές τονίζεται ότι θα πρέπει να υπάρχει τεκμήριο υπέρ της νόμιμης σύστασης, των νόμιμων στόχων και των νόμιμων δραστηριοτήτων των σωματείων.<sup>59</sup> Επιπλέον, ορίζεται ότι η νομοθεσία θα πρέπει να καθιστά τη διαδικασία εγγραφής στο μητρώο κατά το δυνατόν απλούστερη, ούτως ώστε οι οργανώσεις να ασκούν πλήρως τα δικαιώματά τους σε μια δημοκρατική κοινωνία.<sup>60</sup>
61. Επιπλέον, με τον καθορισμό ευρύτερων προϋποθέσεων παροχής, εκ μέρους των ΜΚΟ, προσωπικών πληροφοριών σχετικά με φυσικά πρόσωπα, η ΚΥΑ εγείρει ανησυχίες για την προστασία της ιδιωτικής ζωής. Στις κοινές κατευθυντήριες γραμμές αναγνωρίζεται ότι «τα σωματεία δεν θα πρέπει να υπόκεινται στη γενική υποχρέωση να δημοσιοποιούν τα ονόματα και τις διευθύνσεις των μελών τους, καθώς αυτό θα ήταν ασυμβίβαστο τόσο με το δικαίωμα στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι όσο και με το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής ζωής.»<sup>61</sup> Από αυτήν την άποψη, κατά τη νομολογία του ΕΔΔΑ, η υποχρέωση ενός σωματείου να παρέχει ή να δημοσιοποιεί με οποιονδήποτε τρόπο προσωπικά δεδομένα των μελών του υπόκειται σε διπλό έλεγχο, καθώς προστατεύεται τόσο από το δικαίωμα στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι όσο και από το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής ζωής.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων για τη νομοθεσία περί ΜΚΟ, *International Standards Relating to Reporting and Disclosure Requirements for NGOs*, CONF/EXP(2018)3, 27 Νοεμβρίου 2018, παράγραφος 133.

<sup>58</sup> Συμβούλιο Ανθρώπινων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ, «Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai», UN Doc. A/HRC/20/27, 21 Μαΐου 2012, παράγραφος 13.

<sup>59</sup> Κοινές κατευθυντήριες γραμμές, παράγραφοι 68, 69.

<sup>60</sup> Στο ίδιο, παράγραφοι 155, 156. «Πολλά κράτη του ΟΑΣΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης απαιτούν από τα σωματεία να προβούν σε επίσημη γνωστοποίηση, εγγραφή σε μητρώο ή άλλες παρόμοιες διαδικασίες προκειμένου να αποκτήσουν νομική προσωπικότητα. Ωστόσο, σε ορισμένα κράτη, αυτή η διαδικασία είναι τόσο επαχθής που ουσιαστικά αποτρέπει τα σωματεία από την εγγραφή σε μητρώο. Αυτά τα εμπόδια περιλαμβάνουν: έλλειψη σαφήνειας όσον αφορά τις διαδικασίες εγγραφής, λεπτομερείς και σύνθετες απαιτήσεις όσον αφορά τα προς προσκόμιση έγγραφα, απαγορευτικά υψηλά τέλη εγγραφής, υπερβολικά ευρεία διακριτική ευχέρεια της αρμόδιας αρχής όσον αφορά την εγγραφή σωματείων σε μητρώο ή τη διενέργεια έρευνας ή αξιολόγησης των προθέσεων των σωματείων στο πλαίσιο της διαδικασίας εγγραφής και υπερβολικές καθυστερήσεις στη διαδικασία εγγραφής. Φαινομενικά ουδέτερες προϋποθέσεις εγγραφής σε μητρώο, όπως η υπηκοότητα ή ο τόπος διαμονής, μπορεί να έχουν δυσανάλογη επίδραση σε ορισμένα πρόσωπα ή ομάδες, δυσχεραίνοντας τη σύσταση σωματείων για αυτά. Αυτές οι πρακτικές καταστέλλουν και περιορίζουν αδικαιολόγητα το δικαίωμα στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι. Η νομοθεσία θα πρέπει να καθιστά τη διαδικασία γνωστοποίησης ή εγγραφής σε μητρώο όσο το δυνατόν απλούστερη και, σε κάθε περίπτωση, όχι πιο επαχθής από τη διαδικασία που προβλέπεται για άλλες οντότητες, όπως επιχειρήσεις...»

<sup>61</sup> Κοινές κατευθυντήριες γραμμές, παράγραφος 165.

<sup>62</sup> *National Association of Teachers in Further and Higher Education κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, προσφυγή αριθ. 28910/95, 16 Απριλίου 1998. Το ίδιο ισχύει και για άλλα πρόσωπα που συνδέονται με ένα σωματείο: εθελοντές, μέλη του διοικητικού συμβουλίου, δωρητές κ.λπ., βλ. Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων για τη νομοθεσία περί ΜΚΟ, *International Standards Relating to Reporting and Disclosure Requirements for NGOs*, CONF/EXP(2018)3, 27 Νοεμβρίου 2018, παράγραφοι 100, 108-113.

62. Επιπλέον, η συμπερίληψη αυτοδίκαιης αναστολής και άρσης των εγγραφών στο μητρώο και των πιστοποιήσεων χωρίς την εισαγωγή σε ορισμένες περιπτώσεις επαρκών και στις περισσότερες περιπτώσεις *οποιαδήποτε* διαδικασιών που επιτρέπουν στις θιγόμενες ΜΚΟ να ζητήσουν την επανεξέταση των αποφάσεων αντίκειται στα πιο βασικά πρότυπα σχετικά με την προσήκουσα διαδικασία.
63. Για παράδειγμα, η Σύσταση CM/Rec(2007)14 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης προς τα κράτη μέλη σχετικά με το νομικό καθεστώς των μη κυβερνητικών οργανώσεων στην Ευρώπη εξηγεί ότι «οι ενέργειες ή παραλείψεις των δημόσιων αρχών που επηρεάζουν μια ΜΚΟ θα πρέπει να υπόκεινται σε διοικητικό έλεγχο και να μπορούν να προσβληθούν από την ΜΚΟ ενώπιον ανεξάρτητου και αμερόληπτου δικαστηρίου με πλήρη δικαιοδοσία.»<sup>63</sup>
64. Ομοίως, ο ειδικός εισηγητής του ΟΗΕ για το δικαίωμα στην ελευθερία του συνέρχεσθαι ειρηνικώς και του συνεταιρίζεσθαι διευκρίνισε ότι:
- Οποιαδήποτε απόφαση απορρίπτει την υποβολή ή αίτηση πρέπει να αιτιολογείται σαφώς και να κοινοποιείται δεόντως στον αιτούντα. Τα σωματεία των οποίων η υποβολή ή αίτηση έχει απορριφθεί θα πρέπει να έχουν την ευκαιρία να προσβάλουν την απόφαση ενώπιον ανεξάρτητου και αμερόληπτου δικαστηρίου.<sup>64</sup>
65. Κατά συνέπεια, οι διαδικασίες εγγραφής στο μητρώο και πιστοποίησης παρακαλύουν την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι κατά τρόπο που δεν ικανοποιεί την απαίτηση νομιμότητας, εύλογου χαρακτήρα ή αναλογικότητας. Οι διατάξεις είναι ασαφείς και υπερβολικά ευρείες, δεν ικανοποιούν τις απαιτήσεις για ασφάλεια δικαίου και υπάρχει η τάση να εφαρμόζονται αυθαίρετα. Οι προϋποθέσεις εγγραφής στο μητρώο φαίνεται να είναι σχεδιασμένες ώστε να μην επιτρέπουν σε ολόκληρες κατηγορίες ΜΚΟ να δραστηριοποιηθούν σε θέματα ασύλλου, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης, με αποτέλεσμα να μην ικανοποιούνται οι απαιτήσεις αναλογικότητας.

#### ***iv) Πιστοποίηση***

66. Όπως προαναφέρθηκε, απαιτείται πιστοποίηση για όσες ΜΚΟ επιθυμούν να δραστηριοποιηθούν σε επιχορηγούμενες από το κράτος εγκαταστάσεις ή να έχουν πρόσβαση σε διάφορα είδη χρηματοδότησης. Εναπόκειται σε αυτές κατ' αρχάς να φροντίσουν να λάβουν όλα τα μέτρα για την πλήρη εγγραφή τους στο μητρώο και για την εγγραφή των μελών, των υπαλλήλων ή των συνεργατών τους (συμπεριλαμβανομένων των εθελοντών) που ασκούν δραστηριότητα επ' ονόματί τους σε κρατικές δομές (π.χ. καταυλισμούς, καταλύματα, ζώνες διέλευσης...) στο ειδικό μητρώο που έχει συσταθεί για αυτόν τον σκοπό. Στη συνέχεια πρέπει να πληρούν πρόσθετα κριτήρια για την πιστοποίησή τους.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Παράγραφος 10.

<sup>64</sup> Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ, «Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai», UN Doc. A/HRC/20/27, 21 Μαΐου 2012, παράγραφος 61.

<sup>65</sup> Άρθρο 10 της KYA 3063/2020.

67. Όπως ισχύει για την εγγραφή στο μητρώο, τα κριτήρια πιστοποίησης πρέπει να παρέχουν ορισμένη νομική προστασία έναντι αυθαίρετων επεμβάσεων εκ μέρους των δημόσιων αρχών σε σχέση με τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται από το άρθρο 11 της ΕΣΔΑ. Οι προϋποθέσεις πιστοποίησης, καθώς και η βάση επί της οποίας μπορεί να ληφθεί απόφαση που να απορρίπτει την πιστοποίηση, θα πρέπει να είναι επαρκώς ακριβείς, προβλέψιμες και διαφανείς ώστε να πληρούνται οι απαιτήσεις της αρχής της νομιμότητας. Επιπλέον, η συμβατότητα των νομικών κανόνων «με το κράτος δικαίου [πρέπει] να διασφαλίζεται.»<sup>66</sup>

68. Παρά τα πρότυπα αυτά, κατά την αξιολόγηση της αιτούσας ΜΚΟ όσον αφορά την αποτελεσματικότητα, την ποιότητα και τη λογοδοσία, απαιτείται από αυτούς που διενεργούν την αξιολόγηση – μια τριμελής επιτροπή που συγκροτείται με απόφαση του Ειδικού Γραμματέα Συντονισμού Εμπλεκόμενων Φορέων του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, ο οποίος στη συνέχεια εκδίδει την απόφαση πιστοποίησης –<sup>67</sup> όχι μόνο να λαμβάνουν υπόψη τα τυπικά κριτήρια, αλλά και να προβαίνουν σε αξιολογικές κρίσεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα, την οργανωτική καταλληλότητα και τη λογοδοσία της ΜΚΟ.<sup>68</sup> Αυτό δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου.

69. Όπως έχουν επισημάνει διάφορες ΜΚΟ,

Μέσω αυτής της διάταξης, η ΚΥΑ επιτρέπει στις πολιτικές αρχές που αναπτύσσουν πολιτικές για τη μετανάστευση στην Ελλάδα να αξιολογούν το έργο των ανεξάρτητων οργανώσεων που παρακολουθούν και προασπίζονται τα δικαιώματα προσφύγων και μεταναστών, συχνά με την προσφυγή στη δικαιοσύνη κατά των ίδιων των πολιτικών αυτών. Η θεσμική θέση της αρχής που είναι αρμόδια για την πιστοποίηση των ΜΚΟ καθιστά με αυτό τον τρόπο αδύνατη την ουδέτερη και αμερόληπτη αξιολόγηση των δραστηριοτήτων που σχετίζονται με την κοινωνία των πολιτών.<sup>69</sup>

70. Επίσης, λόγω της ασάφειας των διατάξεων υπάρχει ο κίνδυνος οι αρχές να υπεισέρχονται ανάρμοστα στις εσωτερικές δομές διαχείρισης των ΜΚΟ. Σύμφωνα με την ΚΥΑ, τα κριτήρια αξιολόγησης για τη χορήγηση πιστοποίησης περιλαμβάνουν την εξακρίβωση των εσωτερικών λειτουργικών διαδικασιών και δομών διαχείρισης.<sup>70</sup>

71. Το Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων εκφράζει την ανησυχία του ότι αυτό δεν συνάδει προς τις κοινές κατευθυντήριες γραμμές, οι οποίες προβλέπουν ότι:

Οι επιθεωρήσεις που διενεργούνται με πρωταρχικό σκοπό την εξακρίβωση της συμμόρφωσης με τις εσωτερικές διαδικασίες ενός σωματίου δεν θα πρέπει να επιτρέπονται (για περαιτέρω πληροφορίες σχετικά με τις επιθεωρήσεις και την επιτήρηση, [sic]. Επιπλέον, σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να επιβάλλονται κυρώσεις σε σωματεία αποκλειστικά και μόνο επειδή οι δραστηριότητές τους

---

<sup>66</sup> *Belge κατά Τουρκίας*, προσφυγή αριθ. 50171/09, 6/12/2016, 6 Δεκεμβρίου 2016, παράγραφος 28.

<sup>67</sup> Στο ίδιο, άρθρα 1 και 6.

<sup>68</sup> Στο ίδιο.

<sup>69</sup> Refugee Support Aegean (Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο). «Risk of Repression: New Rules on Civil Society Supporting Refugees and Migrants in Greece», Μάιος 2020, 4. Βλ. επίσης HIAS, «Some thoughts on the new Joint Ministerial Decision, regulating the registration of migration-related NGOs in Greece», 8 Μαΐου 2020.

<sup>70</sup> Για παράδειγμα, τα κριτήρια της «οργανωτικής καταλληλότητας» αφορούν τον αριθμό και τις ειδικότητες του αμειβόμενου προσωπικού και του προσωπικού παροχής εθελοντικών υπηρεσιών, την υλικοτεχνική υποδομή, το συνολικό ποσοστό εναλλαγής προσωπικού, την κατανομή ανθρώπινου δυναμικού και τις μεταβολές αριθμού προσωπικού, το οργανόγραμμα και τον κανονισμό σχετικά με τη διάκριση αρμοδιοτήτων μεταξύ Διοικητικού Συμβουλίου και Ομάδας Διαχείρισης. [Βλ. άρθρο 5 της ΚΥΑ 3063/2020].

παραβιάζουν τους δικούς τους εσωτερικούς κανόνες και διαδικασίες, στο μέτρο που οι εν λόγω δραστηριότητες δεν είναι κατά τ' άλλα παράνομες.<sup>71</sup>

72. Ενώ πρέπει να μην υπάρχει η δυνατότητα αυθαίρετης εφαρμογής των περιορισμών,<sup>72</sup> η ΚΥΑ αυξάνει σημαντικά αυτόν τον κίνδυνο, καθώς αναγνωρίζει ευρεία διακριτική ευχέρεια στις αρχές να απορρίψουν την πιστοποίηση για λόγους που είναι αόριστοι και ασαφείς και βασίζονται σε αξιολογικές κρίσεις. Από αυτήν την άποψη, η αξιολόγηση της αιτούσας ΜΚΟ όσον αφορά την αποτελεσματικότητα, την οργανωτική καταλληλότητα και τη λογοδοσία συνίσταται σε μια σειρά εγγράφων τα οποία πρέπει να προσκομίσει, αλλά η βάση επί της οποίας λαμβάνονται οι αποφάσεις είναι ασαφής.

73. Το ΕΔΔΑ έχει καταστήσει σαφές ότι η νομοθεσία:

πρέπει να παρέχει ορισμένη νομική προστασία έναντι αυθαίρετων επεμβάσεων εκ μέρους των δημόσιων αρχών σε σχέση με τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται από τη Σύμβαση. Σε θέματα που θίγουν τα θεμελιώδη δικαιώματα θα ήταν αντίθετο προς το κράτος δικαίου, μία από τις βασικές αρχές μιας δημοκρατικής κοινωνίας που κατοχυρώνεται στη Σύμβαση, να μην υπόκειται σε όρια η παρεχόμενη στην εκτελεστική εξουσία διακριτική ευχέρεια. Κατά συνέπεια, ο νόμος πρέπει να καθορίζει με επαρκή σαφήνεια την έκταση και τον τρόπο άσκησης οποιασδήποτε τέτοιας διακριτικής ευχέρειας.<sup>73</sup>

74. Αφού λάβουν πιστοποίηση, οι ΜΚΟ υποχρεούνται να ενημερώνουν αμελλητί για τυχόν μεταβολές στο προσωπικό,<sup>74</sup> να υποβάλλουν ετήσιες εκθέσεις απολογισμού δράσεων και να προχωρούν σε διαδικασία ανανέωσης της πιστοποίησης κάθε τρία έτη, οπότε και απαιτείται να προσκομίσουν νέα δικαιολογητικά, επικυρωμένα και μεταφρασμένα σύμφωνα με την ελληνική κείμενη νομοθεσία.

75. Η ευκολία με την οποία οι πιστοποιήσεις μπορούν να αναστέλλονται και να αίρονται αυτοδικαίως, συχνά με βάση προϋποθέσεις που δεν είναι ούτε αναγκαίες ούτε αναλογικές (όπως η προϋπόθεση ενημέρωσης για μεταβολές εντός 24 ωρών από την επέλευση του γεγονότος), και χωρίς να ακολουθείται η προσήκουσα διαδικασία, οδηγεί σε αδυναμία συμμόρφωσης με τα πρότυπα που αφορούν την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι. Επιπλέον, η αυτοδίκαιη διαγραφή ΜΚΟ ή/και μεμονωμένων μελών, εφόσον διαπιστωθεί πλημμελής εκτέλεση ενός έργου που έχουν αναλάβει, είναι υπερβολικά ευρεία και ασαφής και πιθανόν να αποτελέσει αντικείμενο κατάχρησης, όπως και η διάταξη που προβλέπει διαγραφή εάν εμπλέκονται σε παράνομες πράξεις, όπως αποδεικνύεται από τελεσίδικη καταδικαστική απόφαση ή έγγραφο αρμόδιας δημόσιας αρχής.<sup>75</sup>

76. Η άρση της πιστοποίησης μπορεί να θεωρηθεί κύρωση ή ποινή και θα πρέπει να αποτελεί εξαιρετικό μέτρο που χρησιμοποιείται μόνον μετά τη λήψη επαρκών και αποτελεσματικών μέτρων στο πλαίσιο προσήκουσας διαδικασίας. Αντ' αυτού, η εφαρμογή των σχετικών

---

<sup>71</sup> Κοινές κατευθυντήριες γραμμές, παράγραφος 178.

<sup>72</sup> Επιτροπή της Βενετίας και Γραφείο Δημοκρατικών Θεσμών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΑΣΕ, *Joint Guidelines on Freedom of Association*, Μελέτη αριθ. 706/2012 OSCE/ODIHR Legis-Nr: GDL-FOASS/263/2014, CDL-AD(2014)046, 17 Δεκεμβρίου 2014, παράγραφος 109.

<sup>73</sup> *Islam-Itihad Association και λοιποί κατά Αζερμπαϊτζάν*, προσφυγή αριθ. 5548/05, 13 Νοεμβρίου 2014, παράγραφος 44. Βλ. επίσης *Hasan και Chaush κατά Βουλγαρίας* (GC), προσφυγή αριθ. 30985/96, 26 Οκτωβρίου 2000, §84· *Maestri κατά Ιταλίας* (GC), προσφυγή αριθ. 39748/98, 17 Φεβρουαρίου 2004, §30. Βλ. επίσης *Koretskyy και λοιποί κατά Ουκρανίας*, §48.

<sup>74</sup> Στο ίδιο, άρθρο 2 παράγραφος 4.

<sup>75</sup> Στο ίδιο, άρθρο 8 παράγραφος 1 στοιχείο γ· άρθρο 14 παράγραφος 1 στοιχείο β.

διατάξεων μπορεί απλώς να οδηγήσει στην αναστολή ή άρση της πιστοποίησης και ενδεχομένως να έχει ως αποτέλεσμα την ακύρωση της χρηματοδότησης και του κοινωφελούς χαρακτήρα.

77. Οι κοινές κατευθυντήριες γραμμές προβλέπουν σαφώς ότι:

Οι κυρώσεις που ισοδυναμούν με ουσιαστική αναστολή δραστηριοτήτων ή με απαγόρευση ή διάλυση του σωματείου έχουν εξαιρετικό χαρακτήρα. Θα πρέπει να εφαρμόζονται μόνο σε περιπτώσεις όπου η παράβαση οδηγεί σε σοβαρή απειλή της ασφάλειας του κράτους ή ορισμένων ομάδων ή θεμελιωδών δημοκρατικών αρχών. Σε κάθε περίπτωση, αυτού του είδους οι δραστικές κυρώσεις θα πρέπει εν τέλει να επιβάλλονται ή να ελέγχονται από δικαστική αρχή.<sup>76</sup>

78. Κατά συνέπεια, οι διαδικασίες πιστοποίησης παρακωλύουν την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι κατά τρόπο που δεν ικανοποιεί την απαίτηση νομιμότητας, εύλογου χαρακτήρα ή αναλογικότητας. Οι προϋποθέσεις πιστοποίησης είναι ασαφείς και υπερβολικά ευρείες, δεν ικανοποιούν τις απαιτήσεις για ασφάλεια δικαίου και υπάρχει η τάση να εφαρμόζονται αυθαίρετα. Οι επαχθείς προϋποθέσεις δεν είναι αναγκαίες ούτε αναλογικές και θα περιορίσουν αδικαιολόγητα συγκεκριμένες κατηγορίες ομάδων της κοινωνίας των πολιτών (όπως οργανώσεις παρακολούθησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αυτοοργανωμένες κοινοτικές ομάδες υποστήριξης μεταναστών κ.λπ.) όσον αφορά τη δραστηριοποίησή τους σε συγκεκριμένους χώρους που ελέγχονται από το κράτος.

79. Η ευκολία με την οποία η πιστοποίηση μπορεί να αναστέλλεται ή να αίρεται, καθώς και οι ευρύτερες συνέπειες αυτής της άρσης, δεν είναι σύμφωνες με την αρχή της νομιμότητας, δεδομένης της απουσίας προσήκουσας διαδικασίας, και είναι δυσανάλογες.

**ν) Επιπτώσεις στον χώρο της κοινωνίας των πολιτών – στη δυνατότητα των ΜΚΟ να ασκούν τις δραστηριότητές τους**

80. Η ΚΥΑ και οι συναφείς νομοθετικές ρυθμίσεις έχουν άμεσες επιπτώσεις στις δραστηριότητες των ΜΚΟ από την άποψη ότι τόσο η εγγραφή στο μητρώο όσο και η πιστοποίηση αποτελούν προϋποθέσεις για την άσκηση ορισμένων δραστηριοτήτων από τις ΜΚΟ. Για παράδειγμα, απαιτείται πιστοποίηση για την εργασία σε κρατικές δομές (π.χ. καταυλισμούς), μονάδες στέγασης και λοιπές δομές που έχουν συγκροτηθεί από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου.<sup>77</sup> Αλλά ακόμη και για τις ΜΚΟ που δεν επιδιώκουν να λάβουν πιστοποίηση για την άσκηση αυτών των περιορισμένων δραστηριοτήτων, οι ιδιαιτέρως επαχθείς προϋποθέσεις εγγραφής στο μητρώο μπορεί να παρακωλύουν τη δραστηριοποίηση ορισμένων ΜΚΟ γενικά στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και της κοινωνικής ένταξης.

81. Σύμφωνα με το άρθρο 58 του ν. 4686,

«... Μη κερδοσκοπικές οργανώσεις, εθελοντικές οργανώσεις και κάθε αντίστοιχη οργάνωση ελληνική ή διεθνής, που δεν έχει εγγραφεί στο μητρώο,

<sup>76</sup> Κοινές κατευθυντήριες γραμμές, παράγραφος 239.

<sup>77</sup> Άρθρο 5 της ΚΥΑ 3063/2020.

δεν δύναται να συμμετέχει στην υλοποίηση δράσεων διεθνούς προστασίας, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης εντός της Ελληνικής Επικράτειας και ιδίως στην παροχή νομικών, ψυχοκοινωνικών και ιατρικών υπηρεσιών... στην παροχή υλικών συνθηκών υποδοχής... και στην παροχή πληροφόρησης και ενημέρωσης...»

82. Το άρθρο 58 του ν. 4686 καλύπτει ουσιαστικά όλες τις οργανώσεις που δραστηριοποιούνται με οποιαδήποτε ιδιότητα σε θέματα ασύλου, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης και, κατά συνέπεια, δυνάμει των διατάξεών του, η εγγραφή στο μητρώο μετατρέπεται σε μια εκ των ουκ άνευ προϋπόθεση για τη δραστηριοποίηση σε αυτά τα θέματα.
83. Σύμφωνα με ομάδες της κοινωνίας των πολιτών που έχουν έρθει σε επαφή με το Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων για τη νομοθεσία περί ΜΚΟ, οι νέες προϋποθέσεις εγγραφής στο μητρώο και πιστοποίησης λειτουργούν αποτρεπτικά όσον αφορά τις δράσεις των ΜΚΟ εξαιτίας των επαχθών, δαπανηρών και χρονοβόρων διαδικασιών εγγραφής και πιστοποίησης. Κάποιες ΜΚΟ φέρονται να σταμάτησαν τις δραστηριότητές τους σε καταυλισμούς ή να αποφάσισαν να μην προχωρήσουν με τη διαδικασία πιστοποίησης επειδή δεν ήταν σε θέση να τηρήσουν τις σχετικές προϋποθέσεις (είτε λόγω της πολυπλοκότητας, του κόστους, π.χ. για την προσκόμιση εγγράφων όπως εκθέσεις οικονομικού ελέγχου, είτε λόγω αδυναμίας τήρησης των τυπικών προϋποθέσεων). Πολλές ΜΚΟ απλώς δεν κατάφεραν να αντεπεξέλθουν στη διαδικασία εγγραφής στο μητρώο και δεν πρόλαβαν τη σχετική προθεσμία.<sup>78</sup> Σύμφωνα με άλλες ΜΚΟ που ήρθαν σε επαφή με το Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων, οι προϋποθέσεις έχουν ιδιαίτερες αρνητικές επιπτώσεις σε αυτοοργανωμένα σωματεία με επικεφαλής μετανάστες, τα οποία κατά κανόνα λειτουργούν με λιγότερο επίσημες δομές αλλά, ωστόσο, ασκούν δραστηριότητες κρίσιμης σημασίας τις οποίες δεν θα μπορούσαν ποτέ να ασκήσουν μεγάλες ανθρωπιστικές οργανώσεις που παρέχουν υπηρεσίες.
84. Η αδυναμία τήρησης της προθεσμίας για την υποβολή των αναγκαίων εγγράφων συνεπάγεται την αναστολή των δραστηριοτήτων των ΜΚΟ έως ότου προχωρήσουν σε όσες ενέργειες μπορούν για να τηρήσουν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται από τις νομοθετικές ρυθμίσεις.
85. Η επιβολή στις ΜΚΟ επαχθών απαιτήσεων παροχής στοιχείων και δημοσιοποίησης θεωρείται ευρέως ότι συνδέεται με προσπάθειες συρρίκνωσης του χώρου της κοινωνίας των πολιτών,<sup>79</sup> δεδομένου των άμεσων επιπτώσεων που έχουν καθώς λειτουργούν αποτρεπτικά όσον αφορά τις δράσεις των ΜΚΟ. Τα μέτρα που έλαβε η Ελλάδα πιθανώς να λειτουργήσουν αποτρεπτικά όσον αφορά την ικανότητα των ΜΚΟ να στηρίξουν πρόσφυγες και άλλους μετανάστες με διάφορους τρόπους, συμπεριλαμβανομένων των ακόλουθων:

---

<sup>78</sup> Σύμφωνα με ορισμένες ειδησεογραφικές πηγές, μόλις δεκαοκτώ από τις σαράντα ΜΚΟ που ασκούσαν δραστηριότητες σε εγκαταστάσεις φιλοξενίας μεταναστών θα συνεχίσουν τη δράση τους. Οι υπόλοιπες είτε δεν κατάφεραν να ολοκληρώσουν είτε εγκατέλειψαν τη διαδικασία πιστοποίησης. Βλ.: «Only 18 NGOs granted right to enter migrant centers», <https://www.ekathimerini.com/>, 17 Ιουνίου 2020, <https://www.ekathimerini.com/253776/article/ekathimerini/news/only-18-ngos-granted-right-to-enter-migrant-centers>.

<sup>79</sup> Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων για τη νομοθεσία περί ΜΚΟ, *International Standards Relating to Reporting and Disclosure Requirements for NGOs*, CONF/EXP(2018)3, 27 Νοεμβρίου 2018, παράγραφος 9.

- Καθίσταται ουσιαστικά αδύνατον για τις ΜΚΟ που λειτουργούν για λιγότερο από δύο έτη να εγγραφούν στο μητρώο προκειμένου να δραστηριοποιηθούν σε θέματα ασύλου, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης.
- Καθίσταται αδύνατον για μικρές οργανώσεις με λιγότερους οικονομικούς πόρους και μικρότερο ποσοστό εναλλαγής προσωπικού, οι οποίες απασχολούν πολλούς εθελοντές με βραχυχρόνιες συμβάσεις, να τηρήσουν τις προϋποθέσεις εγγραφής στο μητρώο και πιστοποίησης (εξαιτίας του κόστους και της πολυπλοκότητας όσον αφορά την προσκόμιση εγγράφων και τη συμμόρφωση με διαρκείς απαιτήσεις παροχής στοιχείων).
- Δημιουργείται περιθώριο για την αυθαίρετη απόρριψη των αιτήσεων εγγραφής στο μητρώο και των αιτήσεων πιστοποίησης που υποβάλλονται από ΜΚΟ και μεμονωμένα μέλη, καθώς τα κριτήρια είναι ασαφή, μπορούν να αλλάξουν ανάλογα με τις συνθήκες και υπόκεινται σε πολύ μεγάλο βαθμό στη διακριτική ευχέρεια των υπευθύνων λήψης αποφάσεων οι οποίοι δεν είναι ανεξάρτητοι από την κυβέρνηση.
- Ενθαρρύνονται οι ΜΚΟ και τα μεμονωμένα μέλη να μην υποβάλουν αίτηση εγγραφής στο μητρώο (και κατ' επέκταση να σταματήσουν τις δραστηριότητες υπέρ των προσφύγων και άλλων μεταναστών) εξαιτίας του κόστους, της πολυπλοκότητας και της αδυναμίας πρόβλεψης, καθώς και λόγω των ανησυχιών για την προστασία της ιδιωτικής ζωής που συνδέονται με την ανάγκη παροχής προσωπικών στοιχείων.

86. Επομένως, τα μέτρα έρχονται σε αντίθεση με τις κατευθυντήριες γραμμές του Συμβουλίου Εμπειρογνομόνων για το έργο των ΜΚΟ και ιδίως με την πρόβλεψη ότι οι νόμοι, οι πολιτικές και οι πρακτικές δεν θα πρέπει:

α. να απαγορεύουν ή να παρεμποδίζουν τις ΜΚΟ να βοηθούν πρόσφυγες και άλλους μετανάστες που βρίσκονται σε κίνδυνο είτε στη θάλασσα είτε στην ξηρά·

β. να απαγορεύουν ή να παρεμποδίζουν τις ΜΚΟ να παρακολουθούν τη μεταχείριση των προσφύγων και άλλων μεταναστών σε σημεία διέλευσης των συνόρων, κέντρα υποδοχής και οπουδήποτε στερούνται της ελευθερίας τους·

γ. να απαγορεύουν ή να παρεμποδίζουν τις ΜΚΟ να παρέχουν σε πρόσφυγες και άλλους μετανάστες τροφή, στέγη, ιατρική περίθαλψη, εκπαίδευση, καθώς και νομικές συμβουλές και συνδρομή σχετικά με αυτές και άλλες ανάγκες·

ζ. να απαγορεύουν ή να παρεμποδίζουν τις ΜΚΟ να διεξάγουν εκστρατείες για την εναρμόνιση νόμων και πρακτικών σχετικά με τους πρόσφυγες και άλλους μετανάστες με διεθνή πρότυπα και βέλτιστες πρακτικές·

η. να απαγορεύουν ή να παρεμποδίζουν τις ΜΚΟ να υποβάλλουν καταγγελίες ή να ασκούν προσφυγή με βάση εθνικές και διεθνείς διαδικασίες σχετικά με τα δικαιώματα και τη μεταχείριση των προσφύγων και άλλων μεταναστών.<sup>80</sup>

87. Η θετική υποχρέωση για την πραγμάτωση της ελευθερίας του συνεταιρίζεσθαι απαιτεί από τα κράτη να λαμβάνουν μέτρα για τη διευκόλυνση της άσκησης της ελευθερίας του

<sup>80</sup> Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων για τη νομοθεσία περί ΜΚΟ, «Guidelines on Protecting NGO Work in Support of Refugees and Other Migrants», CONF/EXP(2020)3, Μάιος 2020, παράγραφος 5 (α)-(γ), (ζ), (η).

συνεταιρίζεσθαι. Σε αυτό το πλαίσιο, τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης πρέπει να δημιουργούν ένα ευνοϊκό περιβάλλον που να επιτρέπει στις ΜΚΟ να ασκούν τις δραστηριότητές τους χωρίς αδικαιολόγητες επεμβάσεις από το κράτος ή από τρίτους, καθώς και να εξαλείφουν τυχόν περιττούς, παράνομους ή αυθαίρετους περιορισμούς ή κωλύματα στον χώρο της κοινωνίας των πολιτών.<sup>81</sup>

88. Οι κατευθυντήριες γραμμές του Συμβουλίου Εμπειρογνομόνων για το έργο των ΜΚΟ επισημαίνουν πόσο σημαντικό είναι να στηρίζουν τα κράτη τη βοήθεια που παρέχουν οι ΜΚΟ στους πρόσφυγες και άλλους μετανάστες, όπως μεταξύ άλλων:

γ. να επιτρέπουν στις ΜΚΟ να παρακολουθούν τη μεταχείριση των προσφύγων και άλλων μεταναστών, μεταξύ άλλων σε σημεία διέλευσης των συνόρων και οπουδήποτε στερούνται της ελευθερίας τους·

δ. να διευκολύνουν την παροχή νομικών συμβουλών και συνδρομής από ΜΚΟ στους πρόσφυγες και άλλους μετανάστες που στερούνται της ελευθερίας τους ή διατρέχουν κίνδυνο παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους·

ε. να προστατεύουν τις ΜΚΟ, τα μέλη και τους υπαλλήλους τους από παρενόχληση, εκφοβισμό, σωματικές επιθέσεις και απειλές δίωξης επειδή βοήθησαν τους πρόσφυγες και άλλους μετανάστες σε κίνδυνο ή επειδή τους παρείχαν τροφή, στέγη, ιατρική περίθαλψη και νομικές συμβουλές· και

στ. να ενθαρρύνουν και να διευκολύνουν τη συμμετοχή των ΜΚΟ όσον αφορά την παροχή βοήθειας στους πρόσφυγες και άλλους μετανάστες που βρίσκονται σε κίνδυνο ή την παροχή τροφής, στέγης, ιατρικής περίθαλψης και νομικών συμβουλών στο πλαίσιο διαδικασιών για τη αναμόρφωση των απαιτήσεων που σχετίζονται με αυτές τις δραστηριότητες.<sup>82</sup>

89. Οι κοινές κατευθυντήριες γραμμές αναγνωρίζουν ότι η προώθηση ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για τη λειτουργία της κοινωνίας των πολιτών ενδεχομένως να απαιτεί «την απλοποίηση των κανονιστικών απαιτήσεων, τη διασφάλιση ότι αυτές οι απαιτήσεις δεν είναι αδικαιολόγητα επαχθείς, τη διευκόλυνση της πρόσβασης σε πόρους και της λήψης θετικών μέτρων για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων προκλήσεων από μειονεκτούντες ή ευπαθή άτομα ή ομάδες.»<sup>83</sup>

90. Η ΚΥΑ και οι συναφείς νομοθετικές ρυθμίσεις υιοθετούν αντίθετη προσέγγιση, δημιουργώντας φραγμούς που δεν είναι ούτε αναγκαίοι ούτε αναλογικοί και έχουν ως αποτέλεσμα να παρακωλύονται πολλές ΜΚΟ οι οποίες περιλαμβάνουν ομάδες που δραστηριοποιούνται για λιγότερο από δύο έτη στον τομέα αυτό και ανεπίσημα σωματεία με επικεφαλής μετανάστες να εγγραφούν (ή να εγγραφούν εκ νέου) στο μητρώο, προκειμένου να ασκούν δραστηριότητες που σχετίζονται με το άσυλο, τη μετανάστευση και την κοινωνική ένταξη, καθώς και καθιστώντας ουσιαστικά αδύνατον για οποιαδήποτε

---

<sup>81</sup> Recommendation CM/Rec(2007)14 on the legal status of nongovernmental organisations in Europe (Σύσταση CM/Rec(2007)14 σχετικά με το νομικό καθεστώς των μη κυβερνητικών οργανώσεων στην Ευρώπη), και Recommendation CM/Rec(2018)11 on the need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe (Σύσταση CM/Rec(2018)11 σχετικά με την ανάγκη ενίσχυσης της προστασίας και της προαγωγής του χώρου της κοινωνίας των πολιτών στην Ευρώπη).

<sup>82</sup> Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων για τη νομοθεσία περί ΜΚΟ, «Guidelines on Protecting NGO Work in Support of Refugees and Other Migrants», CONF/EXP(2020)3, Μάιος 2020, παράγραφος 6 (γ)-(στ).

<sup>83</sup> Κοινές κατευθυντήριες γραμμές, παράγραφος 27. Βλ. επίσης παράγραφο 75.



ΜΚΟ πέραν των μεγάλων, εδραιωμένων ανθρωπιστικών οργανώσεων που παρέχουν υπηρεσίες να λάβει ειδική πιστοποίηση.

91. Η έλλειψη διαφάνειας και το σημαντικό ενδεχόμενο αυθαίρετης λήψης αποφάσεων σε συνδυασμό με την απουσία δυνατότητας αποτελεσματικής προσφυγής σε διαδικασίες επανεξέτασης εδραιώνει ακόμη περισσότερο τις παραβιάσεις της ελευθερίας του συνεταιρίζεσθαι που απορρέουν από αυτές τις διατάξεις.

#### **vi) Επιπτώσεις στην πρόσβαση σε χρηματοδότηση**

92. Σύμφωνα με την ΚΥΑ, η πιστοποίηση αποτελεί προϋπόθεση για τη λήψη χρηματοδότησης από εθνικούς, ενωσιακούς ή άλλους πόρους για την παροχή υλικών συνθηκών υποδοχής<sup>84</sup> και για τη λήψη χρηματοδότησης από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου με κονδύλια προερχόμενα από τον κρατικό προϋπολογισμό για υλοποίηση δράσεων κοινωνικού και ανθρωπιστικού χαρακτήρα, κοινωνικής ένταξης, μετανάστευσης και διεθνούς προστασίας.<sup>85</sup>
93. Η πιστοποίηση φαίνεται να είναι σαφής προϋπόθεση για τη λήψη κρατικής χρηματοδότησης. Όσον αφορά τη χρηματοδότηση από την ΕΕ, ωστόσο, η κατάσταση φαίνεται να είναι λιγότερο ξεκάθαρη.
94. Για ορισμένα προγράμματα επιχορηγήσεων, οι συμφωνίες συνάπτονται μεταξύ της ΕΕ και του κράτους, το οποίο αποφασίζει ποιες τοπικές ΜΚΟ θα λάβουν τα κονδύλια των επιχορηγήσεων και επιβλέπει την όλη διαδικασία. Μέσω του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (Asylum, Migration & Integration Fund – AMIF) η ΕΕ παρέχει σημαντικά κονδύλια στην Ελλάδα για τους σκοπούς «της αποτελεσματικής διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και της υλοποίησης και της ανάπτυξης μιας κοινής ενωσιακής προσέγγισης για το άσυλο και τη μετανάστευση».<sup>86</sup> Η καταβολή των κονδυλίων στις ΜΚΟ-«εταίρους» γίνεται από το Υπουργείο Εσωτερικών.
95. Σε άλλες περιπτώσεις, ωστόσο, η ΕΕ αναλαμβάνει να στηρίξει απευθείας τις ΜΚΟ και, ως εκ τούτου, οι ΜΚΟ συμμετέχουν στις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων χωρίς τη μεσολάβηση του κράτους. Αν και για τους δικαιούχους των επιχορηγήσεων της η ΕΕ έχει τις δικές της προϋποθέσεις σχετικά με τον οικονομικό έλεγχο και τον έλεγχο ποιότητας, είναι ασαφές κατά πόσον και με ποιον τρόπο οι προϋποθέσεις πιστοποίησης στην Ελλάδα θα μπορούσαν να επηρεάσουν τη δυνατότητα των τοπικών ΜΚΟ να επωφεληθούν από τη στήριξη της ΕΕ.
96. Η πρόσβαση σε χρηματοδότηση είναι κρίσιμης σημασίας για τις ΜΚΟ προκειμένου να είναι σε θέση να επιδιώξουν τους στόχους τους. Είναι αποδεκτό ότι, στο πλαίσιο των θετικών υποχρεώσεων των κρατών να δημιουργούν ένα ευνοϊκό περιβάλλον για την προώθηση του χώρου της κοινωνίας των πολιτών, τα κράτη πρέπει τόσο να εξασφαλίζουν τις απαραίτητες συνθήκες ούτως ώστε τα σωματεία να μπορούν να λειτουργούν αποτελεσματικά όσο και να διευκολύνουν την πρόσβαση των σωματείων σε

<sup>84</sup> Άρθρο 6 παράγραφος 2 στοιχείο β της ΚΥΑ 3063/2020.

<sup>85</sup> Άρθρο 6 παράγραφος 2 στοιχείο γ της ΚΥΑ 3063/2020.

<sup>86</sup> Βλ. Rachel Westerby, «Follow the Money: III: Solidarity: The use of AMIF funds to incentivise resettlement and relocation in the EU», Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες και τους Εξόριστους και Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Φεβρουάριος 2020.

χρηματοδότηση, συμπεριλαμβανομένης της χρηματοδότησης από το εξωτερικό, για την επίτευξη των σκοπών τους.<sup>87</sup>

97. Ειδικότερα, οι κατευθυντήριες γραμμές του Συμβουλίου Εμπειρογνομόνων για τις ΜΚΟ αναφέρουν ότι προκειμένου να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους βάσει του άρθρου 11 της ΕΣΔΑ (ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι), τα κράτη δεν θα πρέπει να «απαγορεύουν ή να παρεμποδίζουν τις ΜΚΟ να αντλούν πόρους για να βοηθήσουν τους πρόσφυγες και άλλους μετανάστες που βρίσκονται σε κίνδυνο ή για να παράσχουν στους πρόσφυγες και άλλους μετανάστες τροφή, στέγη, ιατρική περίθαλψη, νομικές συμβουλές και συνδρομή σχετικά με αυτές και άλλες ανάγκες.»<sup>88</sup>

98. Επιπλέον, οι κοινές κατευθυντήριες γραμμές εξηγούν ότι:

... Το δικαίωμα στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι στερείται νοήματος εάν οι ομάδες που επιθυμούν να συνεταιριστούν δεν έχουν τη δυνατότητα πρόσβασης σε πόρους διαφορετικού είδους, όπως μεταξύ άλλων οικονομικών, υλικών, ανθρώπινων πόρων και πόρων σε είδος, από διαφορετικές πηγές, συμπεριλαμβανομένων δημόσιων ή ιδιωτικών, εγχώριων, εξωτερικών ή διεθνών. Επομένως, η δυνατότητα αναζήτησης, εξασφάλισης και χρήσης πόρων είναι ουσιώδης για την ύπαρξη και λειτουργία οποιουδήποτε σωματείου.<sup>89</sup>

99. Οποιοσδήποτε περιορισμός στη δυνατότητα «πρόσβασης σε πόρους όπως επίσης και αναζήτησης, εξασφάλισης και χρησιμοποίησης πόρων μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να είναι δικαιολογημένος εάν προβλέπεται από τον νόμο, είναι αναγκαίος σε μια δημοκρατική κοινωνία και είναι προς όφελος της εθνικής ασφάλειας ή της δημόσιας ασφάλειας, της δημόσιας τάξης, της προστασίας της δημόσιας υγείας ή των ηθών ή της προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών τρίτων. Οι περιορισμοί στην πρόσβαση σε πόρους που μειώνουν τη δυνατότητα των σωματείων να επιδιώκουν τους σκοπούς και τις δραστηριότητές τους μπορεί να συνιστούν επέμβαση στο δικαίωμα της ελευθερίας του συνεταιρίζεσθαι.»<sup>90</sup>

100. Ομοίως, οποιοσδήποτε περιορισμοί στην πρόσβαση σε πόρους από το εξωτερικό (ή από ξένες ή διεθνείς πηγές) πρέπει να πληρούν τις απαιτήσεις αναλογικότητας.<sup>91</sup>

101. Συνδέοντας την πρόσβαση σε ορισμένα είδη χρηματοδότησης με υπερβολικά περιοριστικές προϋποθέσεις πιστοποίησης, η ΚΥΑ και οι συναφείς νομοθετικές ρυθμίσεις αρνούνται αυθαίρετα την πρόσβαση σε πηγές χρηματοδότησης σε ορισμένες κατηγορίες ΜΚΟ –ιδίως εκείνες που δεν είναι μεγάλες, εδραιωμένες ανθρωπιστικές οργανώσεις παροχής υπηρεσιών.

102. Αυτό θέτει σημαντικούς φραγμούς στον χώρο της κοινωνίας των πολιτών, καθώς μειώνει τη δυνατότητα του ευρύτερου δυνατού φάσματος οργανώσεων να ασκούν τις δραστηριότητές τους. Επιπλέον, η εν δυνάμει υποβολή των ΜΚΟ σε αυθαίρετες και άδικες

---

<sup>87</sup> Επιτροπή της Βενετίας, Report on Funding of Associations, CDL-AD(2019)002, 18 Μαρτίου 2019, παράγραφος 150.

<sup>88</sup> Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων για τη νομοθεσία περί ΜΚΟ, «Guidelines on Protecting NGO Work in Support of Refugees and Other Migrants», CONF/EXP(2020)3, Μάιος 2020, παράγραφος 5(δ).

<sup>89</sup> Παράγραφος 102.

<sup>90</sup> Παράγραφος 103.

<sup>91</sup> Στο ίδιο, 220.

διαδικασίες σχετικά με την αναστολή και άρση της πιστοποίησης, με πιθανή συνέπεια την ακύρωση του κοινωφελούς χαρακτήρα που συνοδεύεται από φοροαπαλλαγές και τη λύση των συμφωνιών χρηματοδότησης, μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την καλή λειτουργία και τη βιωσιμότητα ορισμένων ΜΚΟ.

#### **IV. Συμπέρασμα**

##### ***Ελλείψεις των υφιστάμενων διατάξεων***

103. Η ΚΥΑ και οι συναφείς τροποποιήσεις της νομοθεσίας προκαλούν τόσο διαδικαστικές όσο και ουσιαστικές δυσχέρειες όσον αφορά την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι και την προστασία του χώρου της κοινωνίας των πολιτών.
104. Η απουσία κατάλληλης και έγκαιρης δημόσιας διαβούλευσης και συζήτησης με τις ΜΚΟ σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις που επηρεάζουν τα συμφέροντά τους αντίκειται στη βέλτιστη πρακτική που αφορά τη συμμετοχική διαδικασία λήψης αποφάσεων που δεν αποκλείει κανέναν φορέα και περιορίζει τη δημοκρατική νομιμοποίηση του προγράμματος μεταρρυθμίσεων της κυβέρνησης.
105. Οι επαχθείς, σύνθετες, χρονοβόρες και δαπανηρές προϋποθέσεις εγγραφής (και εκ νέου εγγραφής) των ΜΚΟ και των μεμονωμένων μελών, καθώς και διατήρησης της ένταξής τους στο μητρώο, οδηγούν σε προβλήματα συμμόρφωσης με τα δικαιώματα που προβλέπονται στα άρθρα 8 και 11 της ΕΣΔΑ λόγω έλλειψης νομιμοποίησης και αναλογικότητας.
106. Ομοίως, η διαδικασία πιστοποίησης δεν τηρεί τις απαιτήσεις για ασφάλεια δικαίου δυνάμει του άρθρου 11 της ΕΣΔΑ, καθώς τα κριτήρια είναι ασαφή και υπερβολικά ευρέα, οι δε υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια και δεν είναι ανεξάρτητοι.
107. Οι διατάξεις θα επιφέρουν σημαντικό αποτρεπτικό αποτέλεσμα στο έργο της κοινωνίας των πολιτών, καθώς πολλές ΜΚΟ πιθανώς να μην ολοκληρώσουν τη διαδικασία εγγραφής στο μητρώο είτε επειδή αποκλείονται από την εγγραφή ή την πιστοποίηση για τυπικούς λόγους, είτε επειδή απορρίπτονται από τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων καθώς δεν τηρούν κάποια από τα υπερβολικά ευρέα κριτήρια εγγραφής ή πιστοποίησης είτε επειδή αποσύρονται οι ίδιοι από την εν λόγω διαδικασία καθώς κρίνουν ότι είναι πολύ επαχθής, δεν επιθυμούν να δημοσιοποιήσουν τα προσωπικά τους στοιχεία ή είναι πεπεισμένοι ότι δεν υπάρχουν αρκετές πιθανότητες να εγγραφούν ή να λάβουν πιστοποίηση.
108. Η συρρίκνωση του χώρου της κοινωνίας των πολιτών στον τομέα της στήριξης των προσφύγων και άλλων μεταναστών μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία μιας ανησυχητικής κατάστασης από ανθρωπιστική άποψη, δεδομένων των σημαντικών αναγκών αυτού του πολύ ευάλωτου πληθυσμού και των υφιστάμενων κενών όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών εκ μέρους της κυβέρνησης και άλλων φορέων, καθώς και της συνεχούς βίας και δικαστικής παρενόχλησης που υφίστανται οι ΜΚΟ, συμπεριλαμβανομένης της ποινικοποίησης πτυχών του έργου τους.

##### ***Σύσταση***

109. Η ΚΥΑ και οι συναφείς νομοθετικές διατάξεις πρέπει να αναθεωρηθούν ουσιαστικά προκειμένου να εναρμονιστούν με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Επιπλέον, κατά την αναθεώρηση των τροποποιημένων διατάξεων, θα ήταν σκόπιμο να διενεργηθεί διαβούλευση με τις ΜΚΟ προτού ληφθούν οποιαδήποτε περαιτέρω μέτρα.