

**ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΜΠΕΙΡΟΓΝΩΜΟΝΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΠΕΡΙ ΤΩΝ ΜΚΟ
CONF/EXP(2020)5**

23 Νοεμβρίου 2020

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΜΠΕΙΡΟΓΝΩΜΟΝΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΠΕΡΙ ΤΩΝ ΜΚΟ

**ΕΠΙΜΕΤΡΟ ΣΤΗ ΓΝΩΜΑΤΕΥΣΗ
ΠΕΡΙ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΤΟΤΗΤΑΣ ΜΕ ΤΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΠΡΟΤΥΠΑ
ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΑΤΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΖΟΜΕΝΩΝ
ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΩΝ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ
ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΓΓΡΑΦΗ ΜΚΟ ΣΕ ΜΗΤΡΩΑ**

**Καταρτίστηκε από το Συμβούλιο Εμπειρογνομώνων
για τη Νομοθεσία περί των ΜΚΟ
της Διάσκεψης ΔΜΚΟ του Συμβουλίου της Ευρώπης**

Οι απόψεις που εκφέρονται στο παρόν τελούν υπό την ευθύνη του(των) συγγραφέως(ων) και δεν αντικατοπτρίζουν απαραίτητα την επίσημη πολιτική του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Εισαγωγή

1. Το Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων για τη Νομοθεσία περί των ΜΚΟ εξέδωσε Γνωμάτευση στις 2 Ιουλίου 2020, Περί της Συμβατότητας με τα Ευρωπαϊκά Πρότυπα των Προσφάτων και Προγραμματιζόμενων Τροποποιήσεων της Ελληνικής Νομοθεσίας σχετικά με την εγγραφή ΜΚΟ σε Μητρώα.¹ Η Γνωμάτευση εστιάστηκε στην καταχώριση σε μητρώα και την πιστοποίηση Ελληνικών και ξένων ΜΚΟ επιδιδόμενων σε δραστηριότητες σχετικές με το άσυλο, τη μετανάστευση και την κοινωνική ένταξη, έχοντας ιδίως υπόψη την Υπουργική Απόφαση 3063/2020 της 14ης Απριλίου 2020, καθώς και αριθμό νομοθετικών διατάξεων.²
2. Η Γνωμάτευση κατέληγε στο συμπέρασμα ότι οι προϋποθέσεις για την καταχώριση σε μητρώα των ΜΚΟ καθώς και των μελών τους ατομικώς (περιλαμβανόμενης και της εκ νέου καταχώρισης) και για την διατήρηση ενεργού της ιδιότητας του μέλους στο Μητρώο, καθώς και η καθαυτή διαδικασία καταχώρισης, ήταν ασυμβίβαστες με την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι, μεταξύ άλλων δικαιωμάτων και ελευθεριών.
3. Κατά συνέπεια η Γνωμάτευση εισηγείτο την ουσιαστική αναθεώρηση της Υπουργικής Απόφασης 3063/2020 και των σχετικών νομοθετικών διατάξεων ώστε να ευθυγραμμίζονται με τα Ευρωπαϊκά πρότυπα, και να υπάρχει διαβούλευση με τις ΜΚΟ πριν την υιοθέτηση τυχόν πρόσθετων μέτρων.
4. Το παρόν Επίμετρο στη Γνωμάτευση εστιάζεται στην Υπουργική Απόφαση 10616/2020 της 9ης Σεπτεμβρίου, με τίτλο: Καθορισμός λειτουργίας του «Μητρώου Ελληνικών και Ξένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ)» και του «Μητρώου Μελών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ)», που δραστηριοποιούνται σε θέματα διεθνούς προστασίας, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης εντός της Ελληνικής Επικράτειας.
5. Η Υπουργική Απόφαση 10616/2020 εκδόθηκε χωρίς προηγούμενη διαβούλευση με τις ΜΚΟ, καίτοι μία εκ των συστάσεων της Γνωμάτευσης εισηγείτο αυτό ακριβώς.
6. Επιπροσθέτως, η Υπουργική Απόφαση 10616/2020 επιτάσσει ακόμη αυστηρότερους και πιο επεμβατικούς κανόνες περί της καταχώρισης σε μητρώα και της πιστοποίησης ΜΚΟ και των μελών τους και θα εμποδίζει περαιτέρω το έργο τους.

¹ Γνωμάτευση CONF/EXP(2020)4, 2 Ιουλίου 2020, διαθέσιμη στην: <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2020-4-opinion-ngo-registration-greece/16809ee91d>.

² Άρθρο 66, Ν. 4636/19, 1 Νοεμβρίου 2019· Άρθρο 191, Ν. 4662/2020, 7 Φεβρουαρίου 2020· και Άρθρο 58, Ν. 4686/2020, 8 Μαΐου 2020.

Υπουργική Απόφαση 10616/2020 της 9ης Σεπτεμβρίου 2020

7. Σκοπός της Υπουργικής Απόφασης 10616/2020, και συγκεκριμένα της τήρησης του Μητρώου Ελληνικών και Ξένων ΜΚΟ που ιδρύονται και λειτουργούν στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, είναι:

“...για λόγους δημοσίου συμφέροντος, ..., προκειμένου να καθίσταται δυνατή η διασφάλιση της διαφάνειας στον τρόπο λειτουργίας τους και, μέσω αυτής, η βελτιστοποίηση των παρεχόμενων από αυτές υπηρεσιών· καθώς επίσης, να καθίσταται δυνατή η διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των προσφύγων, αιτούντων άσυλο και διεθνούς προστασίας και μεταναστών που βρίσκονται στην Ελληνική Επικράτεια. ...”³

8. Ωστόσο, οι επαχθείς προϋποθέσεις καταχώρισης και πιστοποίησης, σε συνδυασμό με το εύρος της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτουν οι αρμόδιες αρχές να αρνούνται την καταχώριση ή πιστοποίηση αιτούντων ΜΚΟ έχουν την επίπτωση τις περαιτέρω συρρίκνωσης ενός ήδη σοβαρά περιορισμένου πεδίου δραστηριοποίησης της κοινωνίας των πολιτών, και της σημαντικής και δυσανάλογης αύξησης του Κρατικού ελέγχου επί του έργου των ΜΚΟ στα πεδία του ασύλου, της μετανάστευσης και της κοινωνικής ένταξης.
9. Τα συνεπαγόμενα των εν λόγω προϋποθέσεων μάλλον θα έχουν αντίθετο αποτέλεσμα από το δηλούμενο ως επιδιωκόμενο.

Καταχώριση

10. Πριν την έκδοση της Υπουργικής Απόφασης 10616/2020, η καταχώριση επί ατομικής βάσεως των υπαλλήλων ή άλλων συνεργατών των ΜΚΟ απαιτείτο μόνο για ένα σχετικά περιορισμένο υποσύνολο προσώπων, επιδιδόμενων σε δραστηριότητες σε κέντρα υποδοχής και περιφερειακές υπηρεσίες ασύλου.
11. Αυτό πλέον έχει αλλάξει. Όλα τα μέλη ΜΚΟ, προσωπικό και εθελοντές - ανεξάρτητα από το έργο που επιτελούν και άσχετα από το βαθμό επαφής τους με πρόσφυγες και άλλους μετανάστες - απαιτείται πλέον να καταχωρίζονται ατομικά στο Μητρώο Μελών ΜΚΟ ώστε να έχουν την νομιμοποίηση να επιτελούν οποιαδήποτε δραστηριότητα αφορώσα στο άσυλο, τη μετανάστευση και την κοινωνική ένταξη.⁴ Η Υπουργική Απόφαση μοιάζει να αποκλείει τις μη καταχωρισμένες οργανώσεις από τη διενέργεια οποιασδήποτε δραστηριότητας σχετιζόμενης με το άσυλο ή τη μετανάστευση, περιλαμβανόμενης και της προσφοράς νομικής ή ψυχοκοινωνικής βοήθειας/στήριξης.
12. Επιπροσθέτως, τα φυσικά πρόσωπα των οποίων οι εγγραφές απενεργοποιούνται στο Μητρώο Μελών δεν μπορούν πια να δραστηριοποιούνται ως μέλη, υπάλληλοι ή συνεργάτες των ΜΚΟ, είτε επ' αμοιβή είτε σε εθελοντική βάση, ούτε μπορούν να δραστηριοποιούνται σε ζητήματα ασύλου, μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης εντός της Ελληνικής επικράτειας.⁵

³ Δείτε Άρθρο 1(3) της Υπουργικής Απόφασης 10616/2020.

⁴ Άρθρα 10(1) και 13(2) της Υπουργικής Απόφασης 10616/2020.

⁵ Άρθρο 14(2) της Υπουργικής Απόφασης 10616/2020.

13. Η Υπουργική Απόφαση 10616/2020 διπλασιάζει το χρονικό διάστημα εντός του οποίου το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου δύναται να ανταποκρίνεται σε αιτήματα καταχώρισης (από τις 30 ημέρες στις 60) ενώ ταυτόχρονα συντέμνει τον χρόνο εντός του οποίου οι ΜΚΟ και τα φυσικά πρόσωπα που έχουν κάνει αίτηση μπορούν να ανταποκρίνονται σε αιτήματα του Υπουργείου για συμπληρωματικές πληροφορίες (από τις 15 ημέρες στις 10).⁶
14. Αναγνωρίζοντας ίσως τον επαχθή χαρακτήρα των προϋποθέσεων καταχώρισης και πιστοποίησης, η Υπουργική Απόφαση, στις (μη-καταχωρισμένες/πιστοποιημένες) οργανώσεις, επιτρέπει εξαιρετικώς, για περίοδο έως δύο μηνών, να έχουν πρόσβαση σε εγκαταστάσεις υποδοχής.⁷
15. Έτσι, ενώ η Κυβέρνηση έχει χρήσιμη και ευέλικτη δίοδο να προσπορίζεται εξωτερική στήριξη όταν κρίνει ότι της είναι αναγκαία, τονίζονται τα υποκείμενα προβλήματα στις διαδικασίες καταχώρισης και πιστοποίησης. Επίσης δεν υπάρχουν σαφή κριτήρια για τον τρόπο εφαρμογής τέτοιας εξαίρεσης και άρα είναι πραγματικός ο κίνδυνος να εφαρμόζεται κατά τρόπο αυθαίρετο.

Πιστοποίηση

16. Προηγουμένως η πιστοποίηση ήταν προαιρετική και συνιστούσε ξέχωρη διαδικασία για τις ΜΚΟ που επιθυμούσαν να επιδοθούν σε ορισμένες δραστηριότητες οι οποίες προϋπέθεταν την πιστοποίηση.
17. Ωστόσο η Υπουργική Απόφαση 10616/2020 έχει εισαγάγει μια αλλαγή, δια της οποίας όλες οι ΜΚΟ που εργάζονται στα πεδία του ασύλου, της μετανάστευσης και της κοινωνικής ένταξης, πρέπει πλέον να συμμορφώνονται με τις άκρως επαχθείς και βαθειά προβληματικές προϋποθέσεις για την εξασφάλιση πιστοποίησης,⁸ ανεξάρτητα από τη φύση των δραστηριοτήτων τους.⁹

Αντίκτυπος

18. Ο αντίκτυπος αυτών των απαιτήσεων θα είναι ιδιαίτερα δεινός για τις εν προκειμένω ΜΚΟ, σε αντίθεση με τον δηλούμενο στόχο της Υπουργικής Απόφασης 10616/2020.
19. Κατά πρώτον, αντί να βελτιστοποιεί τις υπηρεσίες τους, η Υπουργική Απόφαση 10616/2020 καθιστά οιονεί αδύνατον για τις ΜΚΟ που εργάζονται στα πεδία του ασύλου, της μετανάστευσης και της κοινωνικής ένταξης να παρέχουν τις όποιες υπηρεσίες, θέτει δε προσκόμματα στην πρόσβασή τους στην χρηματοδότηση τόσο από την κυβέρνηση όσο και από την ΕΕ.
20. Δεύτερον, αντί να εγγυάται τα δικαιώματα των προσφύγων και άλλων μεταναστών, η Υπουργική Απόφαση 10616/2020 αίρει ένα μέσον καίριας σπουδαιότητας δια του

⁶ Άρθρα 3(2) και 12(2) της Υπουργικής Απόφασης 10616/2020.

⁷ Άρθρο 16 της Υπουργικής Απόφασης 10616/2020.

⁸ Δείτε, Άρθρα 2 και 5 της Υπουργικής Απόφασης 10616/2020, σύμφωνα με τα οποία οι ΜΚΟ πρέπει να συμμορφώνονται με τυπικά κριτήρια καθώς και να ικανοποιούν το ρυθμιστικό καθεστώς ως προς την αποδοτικότητα τους, την οργανωσιακή τους ικανότητα και τα πρότυπα απολογιστικής ευθύνης που ακολουθούν. Η ασυμβατότητα των εν λόγω προϋποθέσεων καλύφθηκε εις βάθος από το Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων στην Γνωμάτευσή του της 2ας Ιουλίου, παρ. 66-79.

⁹ Άρθρα 6(1) και 5 της Υπουργικής Απόφασης 10616/2020.

οποίου μπορούσαν να υλοποιούνται τα δικαιώματά τους (π.χ. της υποβολής αίτησης ασύλου· στην υγεία, τη στέγαση και την τροφή· στην αξιοπρέπεια και την ανθρώπινη υπόσταση). Παραβλέπει τον κρίσιμο ρόλο που διαδραματίζουν οι ΜΚΟ υποστηρίζοντας την πρόσβαση προσφύγων και άλλων μεταναστών στα ανθρώπινα τους δικαιώματα.

21. Τρίτον, αντί να επιφέρει μεγαλύτερη διαφάνεια στον τρόπο λειτουργίας των ΜΚΟ, η Υπουργική Απόφαση παραλείπει να αντιμετωπίσει ένα καίριο πρόβλημα που εντόπισαν το Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων αλλά και άλλοι ως προς την Υπουργική Απόφαση 3063/2020 της 14ης Απριλίου 2020: την έλλειψη διαφάνειας και του σημαντικού δυνητικά βαθμού ανοχής σε αυθαίρετη λήψη αποφάσεων σε συνδυασμό με την έλλειψη αποτελεσματικής καταφυγής σε διαδικασίες ελέγχου και αξιολόγησης σχετικά με αποφάσεις απόρριψης καταχώρισης ή πιστοποίησης.¹⁰
22. Τέλος, το Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων υπενθυμίζει ότι η διαφάνεια και η απολογιστική ευθύνη δεν συνιστούν αφεαυτού τους νομιμοποιητική βάση για επεμβάσεις στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι αλλά μπορούν να επικληθούν μόνον ως μέσον για την επίτευξη των σύννομων στόχων που παρατίθενται στο Άρθρο 11(2) της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, δηλαδή, για το συμφέρον της κρατικής ασφαλείας ή της δημόσιας ασφάλειας, για την πρόληψη ταραχών ή εγκλήματος, για την προάσπιση της υγείας ή των ηθών, ή για την προάσπιση των δικαιωμάτων και των ελευθεριών άλλων.¹¹

Συστάσεις

23. Η Υπουργική Απόφαση 10616/2020 πρέπει να ανακληθεί το συντομότερο δυνατόν.
24. Η Ελληνική Κυβέρνηση πρέπει να προβεί σε πλήρη αξιολόγηση και έλεγχο των νόμων και των σχετικών αποφάσεων που άπτονται της καταχώρισης, πιστοποίησης και λειτουργίας ΜΚΟ ώστε να διασφαλιστεί ο ζωτικός χώρος για την κοινωνία των πολιτών, σε ευθυγράμμιση με Ευρωπαϊκά πρότυπα. Τούτο πρέπει να γίνει με τη συμβολή των εγχώριων ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στο άσυλο, τη μετανάστευση και την κοινωνική ένταξη, όσο και από άλλα πεδία.
25. Το Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων για τη Νομοθεσία περί των ΜΚΟ προσφέρει την αδιάλειπτη βοήθεια και στήριξη του προς την Ελλάδα για την αξιολόγηση και τον έλεγχο τυχόν προτεινόμενων νέων υπουργικών αποφάσεων ή νομοθεσίας, ή τροποποιήσεων κειμένων διατάξεων.

¹⁰ Δείτε Άρθρα 3(4) και 12(3) της Υπουργικής Απόφασης 3063/2020.

¹¹ Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων για τη Νομοθεσία περί των ΜΚΟ, *International Standards Relating to Reporting and Disclosure Requirements for NGOs*, CONF/EXP(2018)3, 27 Νοεμβρίου 2018, παρ. 45.