



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ**  
**ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ**  
**ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

**ΓΝΩΜΗ**

**Δ 93/2018**

**(της διαδικασίας του άρθρου 2 παρ. 2 περ. γ υποπερ. δδ του ν. 4013/2011)**

**Η ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

Στην Αθήνα σήμερα την 10<sup>η</sup> Αυγούστου του έτους δύο χιλιάδες δεκαοκτώ (2018) ημέρα Παρασκευή και ώρα 10:00 και επί της οδού Κεφαλληνίας 45 & Κορνά Τράκα, στους Αμπελόκηπους, όπου και τα γραφεία της, συνήλθε η **ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ** σε συνεδρίαση μετά από σχετική πρόσκληση του Προέδρου της, η οποία γνωστοποιήθηκε νομίμως σε όλα τα μέλη της Αρχής.

Από τα προσκληθέντα μέλη της Αρχής παρέστησαν κατά την συνεδρίαση τα ακόλουθα:

**Αναπληρωτής Πρόεδρος (Προεδρεύων):** Μιχαήλ Εκατομμάτης  
**Αντιπρόεδρος:** Χριστίνα Μπουσουλέγκα  
**Μέλη:** Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης, μέσω τηλεδιάσκεψης  
Δημήτριος Λουρίκας  
Μαρία Στυλιανίδου  
Ερωφίλη Χριστοβασίλη

Τα λοιπά τακτικά και αναπληρωματικά μέλη, καίτοι προσκληθέντα, δεν προσήλθαν.

**Γραμματέας:** Μαρία Αντωνοπούλου, Π.Ε. Διοικητικού – Οικονομικού.

**Εισηγήτριες:** Ειρήνη Μουτσοπούλου, Νομικός, Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.  
Χριστίνα Καξιρή, Νομικός, Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.,  
Προϊσταμένη του Τμήματος Γνωμοδοτήσεων.

Κατά την διάρκεια της Συνεδρίασης παρέστησαν η Προϊσταμένη του Τμήματος Γνωμοδοτήσεων Χριστίνα Καξιρή, εκ μέρους δε της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης ο Ανδρέας Ηλιόπουλος, Διευθυντής της Υπηρεσίας, η Σίλεια Ιωάννου, συνεργάτης της Υπηρεσίας καθώς και ο Ευάγγελος Ξηναρόπουλος, Νομικός Σύμβουλος της Ύπατης Αρμοστείας, συνεργάτης της Υπηρεσίας, οι οποίοι αποχώρησαν πριν την έναρξη της διαδικασίας ψηφοφορίας και λήψης της απόφασης από τα Μέλη της Αρχής.

**Θέμα:** Παροχή σύμφωνης γνώμης της Αρχής για την προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης σύμφωνα με την περίπτωση γ' της παραγράφου 2 του άρθρου του ν. 4412/2016, για την ανάθεση σύμβασης παροχής υπηρεσιών διερμηνείας για τις ανάγκες της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής.

Με το με αριθμ. πρωτ. 17/8879/16.07.2018 αίτημα προς την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. (εφεξής Αρχή), που παρελήφθη από την Αρχή την 17.07.2018 (αριθμ. πρωτ. εισερχ. 3809), όπως συμπληρώθηκε με τα με αριθμ. πρωτ. εισερχομ. 4069/01-08-2018, 4098/02.08.2018 και 4216/08-08-2018 όμοια έγγραφα, η Γενική Γραμματεία Υποδοχής - Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής αιτείται την παροχή σύμφωνης γνώμης, σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφο 2 περίπτωση γ' υποπερίπτωση δδ' του ν. 4013/2011 προκειμένου να προβεί στη διενέργεια διαδικασίας διαπραγμάτευσης για την ανάθεση σύμβασης με αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών διερμηνείας, προϋπολογιζόμενης δαπάνης € 2.604.000 συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ, (€ 2.100.000 πλέον ΦΠΑ) διάρκειας 7 (επτά) μηνών, λόγω κατεπείγουσας ανάγκης κατ' άρθρο 32 παράγραφο 2 περίπτωση γ' του ν. 4412/2016, σε συνδυασμό με το άρθρο 14 παράγραφο 10 του ν. 4332/2015.

### **I. Ιστορικό - πραγματικά περιστατικά**

Από το υποβληθέν αίτημα της αναθέτουσας αρχής και τα συνυποβληθέντα με αυτό έγγραφα και στοιχεία προκύπτουν τα ακόλουθα:

**1.** Οι ανάγκες της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΥΠΥΤ) σε υπηρεσίες διερμηνείας στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης Κω, Λέσβου, Χίου, Σάμου και Λέρου καλύπτονταν μέχρι 31-12-2017 (κατόπιν επέκτασης της σχετικής συνεργασίας) από την ΜΚΟ ΜΕΤΑΔΡΑΣΗ, δυνάμει της Συμφωνίας Επιχορήγησης (Grant Agreement) HOME/2017/ISFB/AG/EMAS/0026 της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΥΠΥΤ) με την DG Home, στη βάση του χρηματοδοτικού προγράμματος Emergency Assistance - ISFB, σύμφωνα με την οποία η ΥΠΥΤ είχε τη δυνατότητα επιλογής παρόχου κατά την υποβολή πρότασης για το σχήμα συνεργασίας και υλοποίησης του χρηματοδοτούμενου έργου. Σημειώνεται ότι η ΜΕΤΑΔΡΑΣΗ ήταν συνδικαιούχος της ΥΠΥΤ στο εν λόγω πρόγραμμα μεταξύ άλλων ΜΚΟ και Διεθνών Οργανισμών και όλοι οι δικαιούχοι υπέγραψαν εξουσιοδότηση (mandate) προς την ΥΠΥΤ κατά την υπογραφή της Συμφωνίας Επιχορήγησης..

**2.** Ενόψει της λήξης του ως άνω έκτακτου χρηματοδοτικού προγράμματος η Υπηρεσία προέβη στις κάτωθι ενέργειες αναφορικά με τη χρηματοδότηση των αναγκών της:

Σύμφωνα με το με αριθμ. πρωτ. 9973/06-06-2018 έγγραφό της (αριθμ. πρωτ. εισερχομένου 4216/08-08-2016) : «*Τον Απρίλιο του 2017, πραγματοποιήθηκε συνάντηση με την Διαχειριστική Αρχή (ΕΥΣΥΔ ΤΑΜΕΤΕΑΑΠ), στην οποία εκτός των άλλων συζητήθηκε το ζήτημα της κάλυψης της διερμηνείας στα Κ.Υ.Τ. Εκεί προτάθηκε ως λύση η κάλυψη των υπηρεσιών διερμηνείας μέσω της δημοσίευσης πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος για την πρόσληψη προσωπικού της ΥΠΥΤ. Το επόμενο χρονικό διάστημα, μέχρι και τον Ιούνιο του 2017, υπήρξε ανταλλαγή αλληλογραφίας ως προς το ζήτημα αυτό χωρίς να προχωρήσει η ένταξη της εν λόγω δράσης.*

*Στην συνέχεια, σε νέα συνάντηση, τον Σεπτέμβριο του 2017, και σε σχέση με το πρόγραμμα PHILOS, τόσο από την Διαχειριστική Αρχή όσο και από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, μας προτάθηκε να επικοινωνήσουμε με το Υπουργείο Υγείας, καθώς το πρόγραμμα PHILOS του Υπουργείου Υγείας θα επηρέαζε τις συνολικές ανάγκες της διερμηνείας στα ΚΥΤ. Αυτό θα γινόταν καθώς το πρόγραμμα PHILOS θα προέβλεπε υπηρεσίες διερμηνείας για το Ιατρικό-Ψυχοκοινωνικό κλιμάκιο. Η επικοινωνία που υπήρξε με το Υπουργείο Υγείας δεν απέφερε κάποιο αποτέλεσμα καθώς*

μας ενημέρωσαν ότι το εν λόγω ζήτημα συζητείται σε επίπεδο Υπουργών. Κατά το διάστημα αυτό υπήρχαν υπηρεσιακές μεταβολές στην ΥΠΥΤ σε επίπεδο Διευθυντή.

Στις 02.10.2017, απεστάλη έγγραφο προς την Διαχειριστική Αρχή με το οποίο ζητήθηκε από την Υπηρεσία μας να χρηματοδοτηθούν οι λειτουργικές ανάγκες του ΚΥΤ Φυλακίου, συμπεριλαμβανομένου των Υπηρεσιών Διερμηνείας. Ως προς το έγγραφό αυτό, η Διαχειριστική Αρχή ζήτησε διευκρινήσεις οι οποίες και έχουν αποσταλεί.

Κατά τον Δεκέμβριο 2017, σε συνεννόηση με την Διαχειριστική Αρχή, συμφωνήθηκε να υποβληθεί αίτημα προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για Επείγουσα Βοήθεια και αντιστοίχως ενημερώθηκε το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής. Παρόλα αυτά, δεν υπήρξε ένταξη του σχετικού αιτήματος έκτακτης/επείγουσας χρηματοδότησης στο Financial Plan 2018, το οποίο εγκρίθηκε στις 22/12/2017, αλλά υπήρξε μόνο πρόνοια για κάλυψη από το Εθνικό Πρόγραμμα.

Στις 22/12/2017, απεστάλη το επίσημο αίτημα προς την Ε.Ε. για την κάλυψη της χρηματοδότησης από την Επείγουσα Βοήθεια του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας. Σε περίπτωση έγκρισης του ανωτέρω αιτήματος θα διασφαλιζόταν η μεταβατική περίοδος τόσο χρηματοδοτικά όσο και επιχειρησιακά, ώστε οι Ελληνικές Αρχές να έχουν τη δυνατότητα να εκκινήσουν τις απαραίτητες διαδικασίες για την ένταξη του εν λόγω έργου στο Εθνικό Πρόγραμμα. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι εκκρεμεί η απάντηση αφού δεν υπήρξε κάποιο επίσημο έγγραφο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Επιπρόσθετα, στις 04/01/2018 και στις 17/01/2018, ζητήθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση ενημέρωση ως προς την έκβαση του αιτήματος.

Εξάλλου για την κάλυψη των τρεχουσών αναγκών της Υπηρεσίας διερευνήθηκε η δυνατότητα επέκτασης της συνεργασίας με τον έως τότε πάροχο (ΜΚΟ ΜΕΤΑΔΡΑΣΗ) δυνάμει του χρηματοδοτικού προγράμματος HOME/2017/ISFB/AG/EMAS/0026 με σκοπό την ομαλή μετάβαση στο Εθνικό Πρόγραμμα. Συγκεκριμένα στις 23 και 24/01/2018, κατόπιν αιτήματος της ΥΠΥΤ ελήφθησαν οι προτάσεις του παρόχου αναφορικά με την κοστολόγηση της περαιτέρω παροχής υπηρεσιών διερμηνείας για διάστημα όχι άνω των 6 μηνών και εν συνεχεία προωθήθηκαν στην Διαχειριστική Αρχή με αίτημα χρηματοδότησης. Ακολούθως η Διαχειριστική Αρχή στις 15/3/2018 υπέβαλε επίσημο αίτημα στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους για γνωμοδότηση εάν και με ποιους όρους δύναται να καλυφθεί η ανωτέρω χρηματοδότηση.

Εν αναμονή της γνωμοδότησης η αρμόδια Διαχειριστική Αρχή στις 13/3/2018 προέβη σε δημοσίευση πρόσκλησης με τίτλο «Παροχή υπηρεσιών διερμηνείας στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Υ.Τ.)» (κωδικός πρόσκλησης 022) για έργο συγχρηματοδοτούμενο από το Εθνικό Πρόγραμμα του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, με δυνητικό δικαιούχο την Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης και προϋπολογισμό €2.500.000,00. Η πρόσκληση αφορούσε την πρόσληψη 60 διερμηνέων – συμβασιούχων ορισμένου χρόνου. Παρότι έγιναν οι δέουσες διοικητικές ενέργειες για υποβολή πρότασης εντοπίστηκαν πρακτικές δυσκολίες που αφορούν την εξεύρεση διερμηνέων μέσω του μητρώου οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στη χώρα, την πιστοποίηση της επάρκειας στις ζητούμενες γλώσσες (οι οποίες προέρχονται κατ'εξοχήν από την ασιατική και αφρικανική ήπειρο) και τα ελληνικά, όπως επίσης και η δυνατότητα εξεύρεσης ενδιαφερομένων με το ανώτατο ύψος της αμοιβής με σύμβαση ορισμένου χρόνου σε σχέση με τις προσφερόμενες αποδοχές στην αγορά, όπως προκύπτουν από έρευνα αγοράς. Εξάλλου, ως σημειωθεί, ότι ελλείπει Γενικού Κανονισμού Λειτουργίας της ΥΠ.Υ.Τ, η Υπηρεσία δεν δύναται να προβεί σε σύναψη συμβάσεων εργασίας παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών ή εργασίας ορισμένου χρόνου με διερμηνείς, οι οποίοι διαθέτουν τα απαραίτητα προσόντα και επιλέγονται από σχετικό κατάλογο που καταρτίζει η Κεντρική Υπηρεσία και τηρείται σύμφωνα με τον Κανονισμό Λειτουργίας της, σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στο άρθρο 11 παρ. 8 του ν.4375/2016.

Ως ενδιάμεση λύση και προκειμένου να ξεπεραστούν τα πιο πάνω προβλήματα ετοιμάστηκε και εγκρίθηκε τεχνικό δελτίο έργου για χρηματοδότηση των υπηρεσιών διερμηνείας από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και όπως βεβαιώνει με σχετικό έγγραφο η Διαχειριστική Αρχή στις 21/5/2018 αυτό κρίθηκε απαραίτητο για να επιταχυνθούν οι διαδικασίες ένταξης και συμβασιοποίησης. Ακολούθως το εν λόγω έργο πρόκειται να ενταχθεί στο Ταμείο Ασύλου Μετανάστευσης και Ένταξης.»

**3.** Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι με την υπ' αριθμ. 98/2018 (22.05.2018) Γνωμοδότησή του, το Ν.Σ.Κ. έκρινε ότι, όσον αφορά την κάλυψη των αναγκών διερμηνείας της Υπηρεσίας, προβλέπεται στον ν. 4375/2016 ότι μπορεί να συνάπτονται συμβάσεις παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών ή συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου, με διερμηνείς οι οποίοι διαθέτουν τα απαραίτητα προσόντα και επιλέγονται από σχετικό κατάλογο που καταρτίζει η Κεντρική Υπηρεσία, ενώ με Κ.Υ.Α. του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και του Υπουργού Οικονομικών θα καθορίζεται αμοιβή τους, η διαδικασία, καθώς και τα δικαιολογητικά πληρωμής. Στην γνωμοδότηση αναφέρεται ότι η εν λόγω Κ.Υ.Α. δεν είχε εκδοθεί μέχρι την χρονική εκείνη στιγμή. Περαιτέρω, για την αποτελεσματική λειτουργία των περιφερειακών υπηρεσιών, προβλέπεται στον ίδιο νόμο η δυνατότητα ανάθεσης επιμέρους αρμοδιοτήτων της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης σε φορείς της κοινωνίας των πολιτών που ανταποκρίνονται σε κατάλληλες προδιαγραφές ποιότητας ή σε δημόσιους φορείς, όπως εποπτευόμενα ν.π.ι.δ. ή μέσω προγραμματικών συμβάσεων με ενδιαφερόμενους φορείς. Για τον προσδιορισμό των ειδικότερων όρων και προδιαγραφών ποιότητας και ασφάλειας που πρέπει να πληρούν οι φορείς αυτοί, προβλέπεται η έκδοση σχετικής Κ.Υ.Α, καθώς και η κατάρτιση και τήρηση στη Δ/νση Υποδοχής της Γενικής Γραμματείας Υποδοχής Μητρώου διαπιστευμένων φορέων. Όμως, όπως αναφέρεται στην γνωμοδότηση, τέτοια Κ.Υ.Α δεν έχει εκδοθεί, ούτε έχει καταρτισθεί το Μητρώο.

Τέλος το Ν.Σ.Κ κρίνει ότι οι κανονιστικές αποφάσεις που είχαν εκδοθεί για τον καθορισμό των ειδικότερων όρων και προδιαγραφών ποιότητας των συμβάσεων παροχής υπηρεσιών με διερμηνείς στο πλαίσιο του προηγούμενου ήδη καταργηθέντος ν. 3907/2011, μολοντί εξακολουθούν να εφαρμόζονται μέχρι την έκδοση των αποφάσεων που προβλέπονται στον ίδιο νόμο, κατά ρητή πρόβλεψη της μεταβατικής διάταξης του άρθρου 80 του ν. 4375/2016, ο οποίος αντικατέστησε τον προηγούμενο ν. 3907/2011, δεν μπορούν, να εφαρμοστούν για τη χρηματοδότηση ενδιάμεσου προγράμματος αναγκών διερμηνείας στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, καθόσον οι ανάγκες δεν εντάσσονται στη διάταξη της παραγράφου 9 του άρθρου 11 του ν. 4375/2016, για την οποία μπορούν να εφαρμοστούν αναλογικά οι κανονιστικές αυτές αποφάσεις. Αντιθέτως, κρίνει ότι για την κάλυψη αναγκών διερμηνείας υφίσταται ειδική ρύθμιση (παράγραφος 8 του ίδιου άρθρου και νόμου), στην οποία προβλέπεται δυνατότητα σύναψης συμβάσεων παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών ή συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου με διερμηνείς, οι οποίοι διαθέτουν τα απαραίτητα προσόντα και επιλέγονται από σχετικό κατάλογο που καταρτίζει η Κεντρική Υπηρεσία της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης.

**4.** Στο μεταξύ, με την με αριθμ. πρωτ. 6308/29-05-2018 Απόφαση του Υπουργού Μεταναστευτικής Πολιτικής (ΑΔΑ : 7814465ΧΘΕ-ΦΓΩ) εγκρίθηκε η διενέργεια διαπραγμάτευσης, χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης, για την “Παροχή Υπηρεσιών Διερμηνείας για τις ανάγκες της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής”, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του ν. 4412/16, συνολικής προϋπολογισθείσας δαπάνης ύψους 2.604.000,00€, συμπεριλαμβανομένου του ΦΠΑ 24%, η οποία θα καλυπτόταν από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων/ Εθνικούς Πόρους, με κριτήριο κατακύρωσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, βάσει χαμηλότερης τιμής .

Σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στο αίτημα της αναθέτουσας αρχής η εν λόγω διαδικασία επιλέχθηκε για λόγους ταχύτητας, ωστόσο, κατά την άποψή της, προσομοιάζει σε ανοικτό διαγωνισμό λόγω της δημοσίευσης στην πλατφόρμα του ΕΣΗΔΗΣ πρόσκλησης –κατά το πρότυπο διακήρυξης -και της ικανοποίησης με τον τρόπο αυτό των αρχών της ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων, της διαφάνειας, και της αρχής του ελεύθερου και πραγματικού ανταγωνισμού. Ειδικότερα ισχυρίζεται ότι: «Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η Υπηρεσία έχει σχεδιάσει μια συγκεκριμένη στρατηγική, στο πνεύμα του Νόμου 4375/2016, όπως αυτό αποτυπώνεται στη γνωμοδότηση του ΝΣΚ, ήτοι τον εμπλουτισμό του Μητρώου της αλλά στο μεταξύ, ως όφειλε, αναζήτησε τη βέλτιστη και ταχύτερη λύση μέχρι να τελεσφορήσει η προσπάθεια της για παροχή υπηρεσιών διερχομένων στα ΚΥΤ.

Πέραν των ανωτέρω, ένας επιπρόσθετος λόγος για τον οποίο η Υπηρεσία οδηγήθηκε αναγκαστικά στην επιλογή αυτής της διαδικασίας είναι το γεγονός ότι λόγω των προαναφερόμενων απρόβλεπτων αναγκών, ο ακριβής προσδιορισμός των παροχών που ζητούνται από την Υπηρεσία είναι δυσχερής και δεν μπορεί με ακρίβεια να αποτυπωθεί σε όρους της διακήρυξης. Η διαδικασία της διαπραγμάτευσης είναι μία περισσότερο εύκαμπτη διαδικασία που επιτρέπει την καλύτερη διαπραγμάτευση των όρων και επιτρέπει την καλύτερη ικανοποίηση αυτών. Σε κάθε περίπτωση, σημαντικό ρόλο διαδραματίζει το γεγονός ότι η διαπραγμάτευση, πέραν όλων των υπολοίπων, επιτρέπει την επίτευξη ευνοϊκότερων όρων, γεγονός που είναι ιδιαίτερα σημαντικό, δεδομένων των αυξημένων αναγκών και των περιορισμένων διαθέσιμων πόρων.»

Περαιτέρω αναφέρεται ότι: «Με την ίδια απόφαση και για τους λόγους που αναφέρονται σε αυτή επιλέχθηκε η διαδικασία του άρθρου 32 του ν. 4412/2016, σε συνδυασμό με το άρθρο 19 του ν. 4375/2016 (Α' 51), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 39 του ν. 4456/2017 (Α' 24) και με το άρθρο 33 του ν. 4508/2017 (Α' 200).»

Ειδικότερα, αναφορικά με το γεγονός ότι δεν ζητήθηκε η σύμφωνη γνώμη της Αρχής για την προσφυγή στην ανωτέρω διαδικασία αναφέρονται τα εξής: «Στην υπό κρίση περίπτωση συνέτρεχαν τρεις τουλάχιστον εξαιρετικές περιπτώσεις ανωτέρας βίας που καθιστούσαν αδύνατη την καθυστέρηση μέχρι την έκδοση σύμφωνης γνώμης της ΕΑΑΔΗΣΥ, ήτοι :

α. η απρόβλεπτη καλοκαιρία και νηνεμία την προηγούμενη περίοδο

β. η για πρώτη φορά εμφάνιση χερσαίων αφίξεων από τον Έβρο (οι οποίες ανάγκασαν την Frontex για πρώτη φορά να επιχειρεί και στα χερσαία σύνορα)

γ. η κλιμάκωση της έντασης από την Τουρκία λόγω της αποφυλάκισης των οκτώ Τούρκων αξιωματικών εξαιτίας των οποίων αυξήθηκαν δραματικά οι ροές μεταναστών προς την Ελλάδα.»[...]

Οι ήδη παρατηρούμενες ανεξέλεγκτες ροές μεταναστών των τελευταίων ημερών, λόγω των παραπάνω γεγονότων αναμφισβήτητα συνιστούν γεγονότα ανωτέρα βίας, τα οποία δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν παρά μόνο με την εξαιρετικά ταχεία διαδικασία του άρθρου 32.

Επίσης, η Αναθέτουσα Αρχή ερμήνευσε ότι ενδέχεται νομοθετικά να καλύπτεται η μη ανάγκη ρητής διατύπωσης γνώμης από την ΕΑΑΔΗΣΥ, βασισμένη στη διατύπωση του αρ. 33 του Ν. 4508/2017 ότι «...Μέχρι τις 31.12.2018 οι συμβάσεις αυτές θεωρούνται ότι καλύπτουν την προϋπόθεση των σχετικών διατάξεων περί συνδρομής έκτακτης και κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα για τις αναθέτουσες αρχές που δεν απορρέουν από δική τους ευθύνη κατά παρέκκλιση της υποπερίπτωσης δδ' της περίπτωσης γ', της παρ. 2 του άρθρου 2 του ν.4013/2011 (Α' 204 .».

5. Σε συνέχεια της ως άνω απόφασης, την 30.05.2018 (συστημικός αριθμός 60081,1) δημοσιεύθηκε στην ηλεκτρονική πλατφόρμα του ΕΣΗΔΗΣ η υπ' αριθμ. 1/2018 Πρόσκληση Συμμετοχής σε Διαδικασία Διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, για τη Σύναψη Σύμβασης Υπηρεσιών

Διερμηνείας για το Έργο : “Παροχή Υπηρεσιών Διερμηνείας για τις ανάγκες της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής”, (CPV 79540000-1) συνολικού προϋπολογισμού € 2.100.000 άνευ ΦΠΑ με κριτήριο την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει τιμής.

Αντικείμενο της ως άνω πρόσκλησης, σύμφωνα με το περιγραφόμενο στο αίτημα ιστορικό, αποτελούσαν οι κάτωθι υπηρεσίες :

“α. Υπηρεσίες Διερμηνείας περιοχής Αθηνών και όταν απαιτηθεί από την αναθέτουσα αρχή εντός Αττικής, 5 διερμηνείς με γνώση των κάτωθι γλωσσών : α. Αραβικά (1), β. Σοράνι (1), γ. Φαρσί (1), δ. Ουρντού (1), ε. Γαλλικά (1).

β. Υπηρεσίες Διερμηνείας περιοχής Νομού Έβρου, 5 διερμηνείς με γνώση των κάτωθι γλωσσών : α. Αραβικά (3), β. Φαρσί (1), γ. Ουρντού (1).

γ. Υπηρεσίες Διερμηνείας περιοχής Νήσου Κω, 5 διερμηνείς με γνώση των κάτωθι γλωσσών : α. Αραβικά (2), β. Σοράνι (1), γ. Φαρσί (1), δ. Ουρντού (1).

δ. Υπηρεσίες Διερμηνείας περιοχής Νήσου Λέρου, 5 διερμηνείς με γνώση των κάτωθι γλωσσών : α. Αραβικά (2), β. Σοράνι (1), γ. Φαρσί (1), δ. Κιρματντζί (1).

ε. Υπηρεσίες Διερμηνείας περιοχής Νήσου Λέσβου, 18 διερμηνείς με γνώση των κάτωθι γλωσσών : α. Αραβικά (11), β. Φαρσί (6), γ. Γαλλικά (1).

στ. Υπηρεσίες Διερμηνείας περιοχής Νήσου Σάμου, 9 διερμηνείς με γνώση των κάτωθι γλωσσών : α. Αραβικά (5), β. Σοράνι (1), γ. Φαρσί (1), δ. Κιρματντζί (1), ε. Γαλλικά (1).

ζ. Υπηρεσίες Διερμηνείας περιοχής Νήσου Χίου, 9 διερμηνείς με γνώση των κάτωθι γλωσσών: α. Αραβικά (6), β. Φαρσί (2), γ. Γαλλικά (1).

η. Υπηρεσίες Διερμηνείας περιοχής Νομού Θεσσαλονίκης με δυνατότητα μετακίνησης στην εδαφική έκταση της Βόρειας Ελλάδας ανάλογα με τις ανάγκες της αναθέτουσας αρχής, 4 διερμηνείς με γνώση Αραβικής (4).”

6. Καταληκτική ημερομηνία υποβολής των προσφορών ορίσθηκε η 11.06.2018, η οποία με την υπ' αριθμ. πρωτ. 7089/08.06.2018 απόφαση του Υπουργού παρατάθηκε μέχρι την 18.06.2018 και ώρα 14:00. Ακολούθως, μετά την υπ' αριθμ. Α272/2018 Απόφαση της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (Α.Ε.Π.Π.) αναφορικά με τη προσφυγή της μη Κυβερνητικής Οργάνωσης ΜΕΤΑδραση – Δράση για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη, η εν λόγω ημερομηνία παρατάθηκε έως και το πέρας της 19.06.2018.

7. Ακολούθως, ο ενδιαφερόμενος φορέας ΜΕΤΑδραση – Δράση για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη, άσκησε προδικαστική προσφυγή προβάλλοντας λόγους που αφορούν στην επιλογή της αναθέτουσας αρχής για προσφυγή στην διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης και την παράλειψη της λήψης της προηγούμενης γνώμης της Αρχής και βάλλοντας κατά επιμέρους όρων της σχετικής πρόσκλησης.

Με την υπ' αριθμ. 461/2018 Απόφασή της, η Α.Ε.Π.Π. απέρριψε την προσφυγή της ως άνω ΜΚΟ λόγω έλλειψης έννομου συμφέροντος, διότι έκρινε ότι αυτή δεν συνιστά οικονομικό φορέα κατάλληλο να ασκήσει την εν λόγω επαγγελματική δραστηριότητα και να μετάσχει στην προκείμενη διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης με το συγκεκριμένο αντικείμενο, χωρίς να εξετάσει τους λόγους προσφυγής που αφορούν στην επιλογή της διαδικασίας διαπραγμάτευσης και στην

αρμοδιότητα της Αρχής.

8. Με το υπ' αριθμ. 1.1/2018 Πρακτικό της, η Επιτροπή Διενέργειας Διαγωνισμού και Αξιολόγησης Προσφορών εισηγήθηκε την κήρυξη της διαδικασίας ως άγονης, καθότι κανένας προμηθευτής δεν είχε υποβάλει προσφορά υπογεγραμμένη ψηφιακά, όπως προβλεπόταν στο άρθρο 30 της πρόσκλησης. Το ως άνω πρακτικό εγκρίθηκε με την υπ' αριθμ.. 7089/08-06-2018 Απόφαση του Υπουργού Μεταναστευτικής Πολιτικής, η οποία αναρτήθηκε στη διαδικτυακή πύλη του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. την 12.07.2018.

9. Όσον αφορά την τεκμηρίωση του υπό κρίση αιτήματός της και την πλήρωση των προϋποθέσεων της διάταξης του άρθρου 32.2.γ του ν. 4412/2016 η Υπηρεσία αναφέρει τα εξής:

«Από τη σταθεροποίηση της προσφυγικής κρίσης και μετά την λήψη της δέσμης μέτρων που προβλέπει η από 18.03.2016 κοινή Δήλωση της ΕΕ-Τουρκίας, η ΥΠΥΤ, ακολουθώντας τις κατευθυντήριες του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής με στόχο τη συνολική κανονικοποίηση, ομαλοποίηση του διοικητικού πλαισίου διαχείρισης των μικτών μεταναστατευτικών-προσφυγικών ροών στη χώρα (βλ. «ΚΥΣΚΟΙΠ: Εθνική Στρατηγική Ένταξης των Προσφύγων» σύμφωνα με το από 18.07.2018 ηλ. δημοσίευμα της «ΕΡΤ» <<http://www.ert.gr/eidiseis/ellada/politiki/eqkrithike-apo-to-ky-s-koi-p-i-ethniki-stratigiki-entaxis-ton-prosfygon/>>), αποφάσισε επί του ειδικότερου ζητήματος παροχής υπηρεσιών διερμηνείας προς αλλοδαπούς τη σταδιακή μετάβαση από το σημερινό - κατ' αποκλειστικότητα - σύστημα παροχής των εν λόγω υπηρεσιών μέσω ανάθεσης σε εξωτερικό συνεργάτη, «outsourcing», στην οικόθεν παροχή διερμηνείας με ίδιες δυνάμεις.

Προς τούτο, οι ενέργειες ΥΠΥΤ επικεντρώθηκαν στην οργάνωση και στελέχωση ενός νέου «Μητρώου Διερμηνέων» με απώτερο στόχο αφενός την παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών διερμηνείας και αφετέρου την εξοικονόμηση σημαντικών οικονομικών πόρων (βλ. την από 05-04-2018 «Ορθή Επανάληψη: Πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος για εγγραφή στο μητρώο διερμηνέων και διαμεσολαβητών της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης», αναρτηθείσα στον ιστότοπο της ΥΠΥΤ <<http://firstreception.gov.gr/news-detail.php?type=comp&id=345>>, και το υπ' αρ. Πρωτ. 15.3/9772 από 31.07.2018 έγγραφο της ΥΠΥΤ με τίτλο «Παροχή Στατιστικών Στοιχείων Μητρώου Διερμηνέων ΥΠΥΤ», Σχετ. 1).

Πλην όμως, ως γνωστόν, οι μικτές μεταναστευτικές-προσφυγικές ροές συνιστούν ένα πολύ-παραγοντικό, εξόχως μεταβαλλόμενο φαινόμενο με συνέπεια οι διοικητικές πρακτικές ενός δημόσιου φορέα, όπως η ΥΠΥΤ, να πρέπει να αναπροσαρμόζονται στις τρέχουσες συνθήκες, ώστε η επί του πεδίου αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών της ΥΠΥΤ να διατηρείται σε υψηλά επίπεδα.

Εν προκειμένω, η κατά την τρέχουσα περίοδο επαύξηση των μικτών μεταναστατευτικών-προσφυγικών ροών, όπως προκύπτει από τα διαθέσιμα στοιχεία της ΥΠΥΤ (βλ. το υπ' αρ. Πρωτ. 4/9763 από 31.07.2018 έγγραφο της ΥΠΥΤ με τίτλο «Παροχή Στοιχείων Αφίξεων για το έτος 2018, Σχετ. 2) και την διεθνή ειδησιογραφία (ενδεικτικά βλ. το από 22-07-2018 δημοσίευμα της ηλεκτρονικής ιστοσελίδας «Newpost.gr» αναπαραγωγή «Deutsche Welle» με τίτλο «DPA: Αυξημένες κατά 122% οι προσφυγικές ροές προς την Ελλάδα», <<http://newpost.gr/ellada/684914/dpa-aykshmenes-kata-122-oi-prosfygikes-roes-pros-thn-ellada>>) ξεπερνά τη συνήθη διακύμανση, ενώ λαμβάνει χώρα και μια ουσιαστική αλλαγή της σύνθεσης του μετακινούμενου προς την Ευρώπη πληθυσμού (αύξηση του ποσοστού πολιτών Τουρκίας), παραλλήλως με την εναλλαγή των ακολουθούμενων διαδρομών εισόδου προς την χώρα και τη μετατόπιση του κύριου κύματος μετακίνησης από τις νησιωτικές περιοχές προς τα χερσαία σύνορα στην περιοχή του Έβρου.

Η ως άνω ραγδαία αύξηση του νεοεισερχόμενου πληθυσμού αποτελεί σαφώς ένα απρόβλεπτο γεγονός, το οποίο με κανένα τρόπο δεν θα μπορούσε να έχει διαγνωσθεί εγκαίρως και αναλόγως να έχει αναμορφωθεί ο διοικητικός σχεδιασμός της ΥΠΥΤ, καθότι, όπως διαπιστώνεται οι εν λόγω εξελίξεις οφείλονται κατά κύριο λόγο σε πρακτικές που υιοθετούν οι τουρκικές αρχές και εν ολίγοις συνίστανται σε μερική αναστολή ή πλημμελή εφαρμογή των διαδικασιών που ανάγονται στην κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας για τον έλεγχο των μικτών μεταναστευτικών - προσφυγικών ροών (βλ. Δηλώσεις κ. Μ. Τσαβούσογλου, ΥΠΕΞ Τουρκίας, σύμφωνα με το από 07.06.2018 ηλ. δημοσίευμα της εφημερίδας «Καθημερινή», με τίτλο «Βρυξέλλες: Ζητούν διευκρινίσεις από τουρκικό ΥΠΕΞ για δηλώσεις Τσαβούσογλου», <<http://www.kathimerini.com.cy/gr/ellada/i-toyrkia-paqwnei-tin-symfonia-gia-toys-prosfyges>> ).

Επιπροσθέτως, κατά το τρέχον διάστημα, παρατηρείται η πρωτοφανής αναπροσαρμογή της ακολουθούμενης πολιτικής των κρατών μελών της ΕΕ κατά την εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο επί των θεμάτων οικογενειακής επανένωσης αιτούντων άσυλο (βλ. «Στατιστικά Δουβλίνου 2018» της Υπηρεσίας Ασύλου, Σχετ.3). Υπό το πρίσμα αυτό, οι μαζικές απορρίψεις των σχετικών αιτημάτων δημιουργούν έτι περαιτέρω συνθήκες υπερπληθυσμού στις δομές φιλοξενίας της χώρας και κατ' επέκταση πρόσθετο διοικητικό φόρτο για τη διαχείριση των επωφελούμενων των υπηρεσιών της ΥΠΥΤ, με συνέπεια να υφίσταται πλέον αδήριτη ανάγκη για τον πολλαπλασιασμό των στελεχών και των σημείων παροχής διερμηνείας.

Η παρούσα, λοιπόν, κατάσταση οφειλόμενη σε απρόβλεπτα γεγονότα (στις ως άνω αναφερόμενες πρακτικές της Τουρκίας και των κρατών μελών της ΕΕ) επιβάλλει στην ΥΠΥΤ την αναπροσαρμογή του προγραμματισμού των προσπαθειών για οίκοθεν διερμηνεία, καθότι η στελέχωση και η εποπτεία του «Μητρώου Διερμηνέων» αποτελεί μια ιδιαιτέρως πολύπλοκη και χρονοβόρα διαδικασία. Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι υφίστανται σημαντικές πρακτικές δυσκολίες στην εύρεση άρτια εκπαιδευμένου και πιστοποιημένου προσωπικού σε πληθώρα ευρωπαϊκών, ασιατικών και αφρικανικών γλωσσών και διαλέκτων, με νόμιμη παραμονή για εργασία στην χώρα, το οποίο, μάλιστα, σύμφωνα με την φύση της εργασίας καλείται σε συχνότατη μετακίνηση σε πολλαπλά σημεία της παραμεθόριου. Τούτων δοθέντων, ο διοικητικός προγραμματισμός της ΥΠΥΤ οφείλει να αναπροσαρμοστεί καταλλήλως.

Καταλήγοντας, καθίσταται εναργές ότι για την αντιμετώπιση των εκτάκτων αναγκών για την παροχή διερμηνείας στο πεδίο είναι απολύτως απαραίτητη - όπως και στο παρελθόν - η άμεση διενέργεια των σχετικών διοικητικών διαδικασιών ανάθεσης των εν λόγω υπηρεσιών σε εξωτερικό συνεργάτη. Θεωρούμε ότι υπάρχει επείγουσα κατάσταση. »

**10.** Τέλος η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης της Γενικής Γραμματείας Υποδοχής αποστέλλει σχέδιο απόφασης περί προσφυγής στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης για την ανάθεση υπηρεσιών διερμηνείας συνολικής δαπάνης ύψους € 2.604.000 με ΦΠΑ (€ 2.100.000 χωρίς ΦΠΑ), η οποία θα καλυφθεί από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, για 7 μήνες.

## **II. Νομικό πλαίσιο**

**11.** Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2 παράγραφο 2 περίπτωση γ' υποπερίπτωση δδ' του ν. 4013/2011 προβλέπεται ότι: «[...] δδ) Οι αποφάσεις των αναθετουσών Αρχών που αφορούν την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την ανάθεση των δημόσιων συμβάσεων, σύμφωνα με την περίπτωση β' της παρ. 2 του άρθρου 26 και τα άρθρα 32 και 269 του Ν. 4412/2016



(Α/47) εξαιρουμένων των περιπτώσεων ανωτέρας βίας, εκδίδονται μετά από σύμφωνη γνώμη της Αρχής, εφόσον οι συμβάσεις αυτές εμπίπτουν, λόγω της εκτιμώμενης αξίας τους, στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών 2014/24/ΕΚ και 2014/25/ΕΚ, οι οποίες ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με το Ν. 4412/2016. Κατά την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας η Αρχή λαμβάνει υπόψη τις γενικές αρχές του ενωσιακού και εθνικού δικαίου [...]». ια) Παρέχει συμβουλές στις αναθέτουσες αρχές με δική της πρωτοβουλία ή ύστερα από αιτήματα των τελευταίων, ιδίως κατά το στάδιο εκδίκασης ή εξέτασης προδικαστικών προσφυγών, σχετικά με τη νόμιμη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και την ομοιόμορφη εφαρμογή της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων.»

**12.** Στη διάταξη του άρθρου 32 παράγραφο 2 περίπτωση γ' του ν. 4412/2016, η οποία ενσωματώνει την αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 32 παράγραφο 2 περίπτωση γ' της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, προβλέπεται ότι: “2. Η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση μπορεί να χρησιμοποιείται για δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών σε οποιαδήποτε από τις κατωτέρω περιπτώσεις: [...] γ) στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο, εάν λόγω κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα για την αναθέτουσα αρχή, δεν είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται για τις ανοικτές, κλειστές ή ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση. Οι περιστάσεις που επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να απορρέουν από δική τους ευθύνη”.

**13.** Η παράγραφος 10 του άρθρου 14 του ν. 4332/2015 ορίζει τα εξής:

«10. Τα Ν.Π.Δ.Δ., οι Ο.Τ.Α. α και β βαθμού, στα διοικητικά όρια των οποίων λειτουργούν Κέντρα Πρώτης Υποδοχής (ΚΕ.Π.Υ.), Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Υ.Τ.) και Ανοικτές Δομές Προσωρινής Υποδοχής και Φιλοξενίας προσφύγων και μεταναστών ή διαθέτουν χώρους για την κάλυψη έκτακτων αναγκών στέγασης και προσωρινής φιλοξενίας προσφύγων και μεταναστών, καθώς και οι φορείς των Ο.Τ.Α. αυτών, δύνανται για την αντιμετώπιση έκτακτων και επείγουσων αναγκών, κατά παρέκκλιση κάθε αντίθετης διάταξης, να προβαίνουν σε όλες τις αναγκαίες ενέργειες και να συνάπτουν με τρίτους συμβάσεις εκτέλεσης έργων, παροχής υπηρεσιών, προμήθειας αγαθών ή μισθώσεων κινητών και ακινήτων σε ό,τι αφορά την υποδοχή και φιλοξενία νεοεισερχόμενων πολιτών τρίτων χωρών αποκλειστικά για την κάλυψη αναγκών προσωρινής στέγασης, τη λειτουργία των ανωτέρω εγκαταστάσεων, τη μεταφορά από τα σημεία άφιξης ή προσωρινής διαμονής προς ή από τις προσωρινές ή μόνιμες εγκαταστάσεις φιλοξενίας, οι οποίες βρίσκονται εντός και εκτός των γεωγραφικών τους ορίων, τη σίτιση, την άμεση ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, τα έξοδα ταφής, την διαχείριση ανθρωπιστικής βοήθειας και κάθε προσφοράς σε χρήμα ή είδος, την διαχείριση, μεταφορά, αποθήκευση και διανομή αυτής, καθώς και κάθε άλλη απολύτως αναγκαία για την εξυπηρέτηση των ανωτέρω σκοπών δαπάνη.

Για την αποθήκευση και διανομή των ανωτέρω ειδών πρώτης ανάγκης οι Περιφέρειες, δύνανται να συστήνουν Κέντρα αποθήκευσης και διανομής, σε συνεργασία και με άλλους δημόσιους φορείς, με απόφαση του Περιφερειάρχη ή με κοινή απόφαση με το αρμόδιο για τη διοίκηση του έτερου φορέα οργάνου, στην οποία θα καθορίζονται οι όροι λειτουργίας τους. Τα Κέντρα αυτά μπορούν να στελεχώνονται με υπαλλήλους των ανωτέρω φορέων.

Η διαδικασία σύναψης των συμβάσεων των προηγούμενων εδαφίων, καθώς και των αντίστοιχων συμβάσεων των Υπουργείων και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων δύνανται, για λόγους κατεπείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, λαμβανομένων υπ όψιν και λόγων δημόσιας τάξης, οι

οποίοι ειδικώς αιτιολογούνται, να διενεργείται κατόπιν διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης της εθνικής νομοθεσίας, με την επιφύλαξη εφαρμογής της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις.

Μέχρι τις 31.12.2018 οι συμβάσεις αυτές θεωρούνται ότι καλύπτουν την προϋπόθεση των σχετικών διατάξεων περί συνδρομής έκτακτης και κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα για τις αναθέτουσες αρχές που δεν απορρέουν από δική τους ευθύνη κατά παρέκκλιση της υποπερίπτωσης δδ` της περίπτωσης γ`, της παρ. 2 του άρθρου 2 του ν. 4013/2011 (Α`204).

Οι ανωτέρω δαπάνες, καταβάλλονται από τις πιστώσεις του προϋπολογισμού των ανωτέρω κατά περίπτωση αρμόδιων φορέων ύστερα από αιτιολογημένη απόφαση του οικείου οργάνου. Με αποφάσεις των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Οικονομικών και Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, είναι δυνατή η κατανομή ποσών στους ανωτέρω φορείς, από πιστώσεις είτε του Τακτικού Προϋπολογισμού είτε του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, είτε από οποιαδήποτε άλλη πηγή χρηματοδότησης για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης, προκειμένου να καλυφθούν αποκλειστικά και μόνο οι δαπάνες για τις δράσεις που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο της παραγράφου αυτής. Κατά την εφαρμογή της ανωτέρω διάταξης, δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 26 και 30 του ν. 4251/2014».

### III. Νομική Εκτίμηση

**14.** Το υπό εξέταση αίτημα της Γενικής Γραμματείας Υποδοχής του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής –αφορά στη σύναψη δημόσιας σύμβασης υπηρεσιών, με την έννοια της διάταξης του άρθρου 2 παράγραφο 1 περίπτωση 9 του ν. 4412/2016, η οποία ενσωματώνει την αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 2 παράγραφο 1 περίπτωση 9 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ. Η ως άνω σύμβαση εμπίπτει, λόγω της εκτιμώμενης αξίας της που ανέρχεται στο ποσό των € 2.100.000, μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α., και υπερβαίνει τα κατώτατα όρια του άρθρου 5 του ν. 4412/2016, όπως ισχύουν- στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ. Δεδομένου ότι το κρινόμενο αίτημα αφορά στην προσφυγή σε διαδικασία διαπραγμάτευσης, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, για την ανάθεση σύμβασης την οποία η αναθέτουσα αρχή υπάγει τόσο στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης της του άρθρου 32 παράγραφο 2 περίπτωση γ' του ν. 4412/2016 -εντάσσοντας μάλιστα τα επικαλούμενα από αυτή γεγονότα «των παρατηρούμενων ανεξέλεγκτων ροών μεταναστών των τελευταίων ημερών» στην έννοια της ανωτέρας βίας- όσο και σε αυτό της παραγράφου 10 του άρθρου 14 του ν. 4332/2015 [ιδίως το πέμπτο εδάφιο αυτής, όπως διαδοχικά αντικαταστάθηκε με την παράγραφο 1 του άρθρου 19 του ν. 4375/2016, την παράγραφο 1 του άρθρου 39 του ν. 4456/2017 και το άρθρο 33 του ν. 4508/2017, το οποίο προβλέπει παρέκκλιση, μέχρι 31.12.2018, από τη γνωμοδοτική αρμοδιότητα της Αρχής], θα πρέπει να διερευνηθεί εάν συντρέχει η αρμοδιότητα της Αρχής, σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφο 2 περίπτωση γ' υποπερίπτωση δδ' του ν. 4013/2011, για την παροχή σύμφωνης γνώμης.

**14. 1.** Η αναθέτουσα αρχή, στο πλαίσιο της αιτιολόγησης της προσφυγής σε διαδικασία διαπραγμάτευσης στην οποία προσέφυγε κατά το προηγούμενο χρονικό διάστημα, χωρίς να προηγηθεί η σύμφωνη γνώμη της Αρχής, αναφέρει μεταξύ άλλων ότι : «Στην υπό κρίση περίπτωση συνέτρεχαν τρεις τουλάχιστον εξαιρετικές περιπτώσεις ανωτέρας βίας που καθιστούσαν αδύνατη την καθυστέρηση μέχρι την έκδοση σύμφωνης γνώμης της ΕΑΑΔΗΣΥ, ήτοι :

α. η απρόβλεπτη καλοκαιρία και νηνεμία την προηγούμενη περίοδο

β. η για πρώτη φορά εμφάνιση χερσαίων αφίξεων από τον Έβρο (οι οποίες ανάγκασαν την Frontex για πρώτη φορά να επιχειρεί και στα χερσαία σύνορα)

γ. η κλιμάκωση της έντασης από την Τουρκία λόγω της αποφυλάκισης των οκτώ Τούρκων αξιωματικών εξαιτίας των οποίων αυξήθηκαν δραματικά οι ροές μεταναστών προς την Ελλάδα.»

Ωστόσο επισημαίνεται ότι ο χαρακτηρισμός των γεγονότων αυτών ως περιστατικών που εντάσσονται στην έννοια της ανωτέρας βίας αφορά στην αιτιολόγηση της διαδικασίας που προηγήθηκε και η οποία δεν κρίνεται με την παρούσα. Στο σημείο αυτό, δέον όπως επισημανθεί επίσης ότι, στην περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή προσφεύγει για δεύτερη φορά στην εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης, τότε δεν αρκεί η αναφορά στους λόγους που την οδήγησαν να προσφύγει για πρώτη φορά στη διαδικασία, αλλά πρέπει να βεβαιώνεται αιτιολογημένα ότι οι ανωτέρω λόγοι, αρχικοί ή νέοι, συντρέχουν και για την εκ δευτέρου προσφυγή στη διαδικασία (ΣτΕ/1747/2011). Σε κάθε περίπτωση σημειώνεται ότι η αναθέτουσα αρχή δεν επικαλείται ότι εξακολουθούν να συντρέχουν οι ίδιοι ως άνω λόγοι και για την υπό σύναψη σύμβαση που να μην επιτρέπουν, κατά την άποψή της, την τήρηση της διαδικασίας έκδοσης της σύμφωνης γνώμης της Αρχής.

Επιπλέον, αναφορικά με την έννοια της ανωτέρας βίας επισημαίνονται τα εξής: Όπως συνάγεται σαφώς από τη βούληση του νομοθέτη, στις περιπτώσεις όπου η αναθέτουσα αρχή, εκτιμώντας τα πραγματικά περιστατικά, διαπιστώνει ότι συντρέχει πράγματι περίπτωση ανωτέρας βίας, τυχόν προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης επιτρέπεται χωρίς σύμφωνη προς τούτο γνώμη της Αρχής, δεδομένου ότι από τη φύση τους οι περιστάσεις που αποτελούν ανωτέρα βία είναι τόσο επιτακτικές, έκτακτες και ασυνήθεις που δεν επιτρέπουν την τήρηση των προβλεπόμενων διαδικασιών. Ο δε έλεγχος της αλήθειας των πραγματικών περιστατικών και ο χαρακτηρισμός τους ως περιστατικών που υπάγονται στην έννοια της ανωτέρας βίας ανάγεται στη σφαίρα ευθύνης της αναθέτουσας αρχής, η οποία χειρίζεται επί της ουσίας την υπόθεση. Συνεπώς, στις περιπτώσεις ανωτέρας βίας η αρμοδιότητα της Αρχής ασκείται στο πλαίσιο δειγματοληπτικών ελέγχων, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 2 παράγραφο 2 περίπτωση γ' υποπερ. δδ' του Π.Δ. 122/2012.

Ως λόγοι δε ανωτέρας βίας, όπως έχουν οριοθετηθεί από την νομολογία αναφέρονται ασυνήθη περιστατικά, ανεξάρτητα από τη βούληση του επικαλούμενου την ανωτέρα βία, των οποίων οι συνέπειες δεν θα μπορούσαν να αποφευχθούν μολονότι έχει επιδειχθεί κάθε δυνατή επιμέλεια, παρά μόνο με υπέρμετρες θυσίες (βλ. Ανακοίνωση Επιτροπής C 88/1689/Ε.Ε. 7 αρ. 259/6-10-1988, και Αποφάσεις C-136/93, Transafrica, C-208/01, Parras Medina). Υπό την έννοια αυτή ως περιπτώσεις ανωτέρας βίας έχει κριθεί νομολογιακά ότι αποτελούν περιστατικά φυσικών καταστροφών, πράξεων εθνικής κυριαρχίας, απεργιών χωρίς προειδοποίηση, σεισμού, εξαιρετικών πλημμυρών ή εκτεταμένης πυρκαγιάς η καταστολή της οποίας υπερβαίνει της δυνατότητας της πυροσβεστικής υπηρεσίας κ.λ.π. (βλ. Γνώμη 261/2014 της Αρχής).

**14. 2** Σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 10 του άρθρου 14 του νόμου ν. 4332/2015 «10.Τα Ν.Π.Δ.Δ., οι Ο.Τ.Α. α και β βαθμού, στα διοικητικά όρια των οποίων λειτουργούν Κέντρα Πρώτης Υποδοχής (ΚΕ.Π.Υ.), Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Υ.Τ.) και Ανοιχτές Δομές Προσωρινής Υποδοχής και Φιλοξενίας προσφύγων και μεταναστών ή διαθέτουν χώρους για την κάλυψη έκτακτων αναγκών στέγασης και προσωρινής φιλοξενίας προσφύγων και μεταναστών, καθώς και οι φορείς των Ο.Τ.Α. αυτών, δύνανται για την αντιμετώπιση έκτακτων και επειγουσών αναγκών, κατά παρέκκλιση κάθε αντίθετης διάταξης, να προβαίνουν σε όλες τις αναγκαίες ενέργειες και να συνάπτουν με τρίτους συμβάσεις εκτέλεσης έργων, παροχής υπηρεσιών, προμήθειας αγαθών ή μισθώσεων κινητών και ακινήτων σε ό,τι αφορά την υποδοχή και φιλοξενία νεοεισερχόμενων πολιτών τρίτων χωρών αποκλειστικά για την κάλυψη αναγκών προσωρινής στέγασης, τη λειτουργία των ανωτέρω εγκαταστάσεων, τη μεταφορά από τα σημεία άφιξης ή προσωρινής διαμονής προς ή από τις προσωρινές ή μόνιμες εγκαταστάσεις φιλοξενίας, οι οποίες βρίσκονται εντός και εκτός των γεωγραφικών τους ορίων, τη σίτιση, την άμεση ιατροφαρμακευτική

περίθαλψη, τα έξοδα ταφής, την διαχείριση ανθρωπιστικής βοήθειας και κάθε προσφοράς σε χρήμα ή είδος, την διαχείριση, μεταφορά, αποθήκευση και διανομή αυτής, καθώς και κάθε άλλη απολύτως αναγκαία για την εξυπηρέτηση των ανωτέρω σκοπών δαπάνη.»

Εν προκειμένω, για την κάλυψη των αναγκών αυτών, δίνεται η δυνατότητα στους ανωτέρω φορείς, για λόγους κατεπείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, λαμβανομένων υπόψη και λόγων δημόσιας τάξης, οι οποίοι ειδικώς αιτιολογούνται, να διενεργούν διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης της εθνικής νομοθεσίας, με την επιφύλαξη εφαρμογής της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις, δυνατότητα που επεκτείνεται και στις αντίστοιχες συμβάσεις των Υπουργείων και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

Τέλος, με το πέμπτο εδάφιο της ίδιας παραγράφου, όπως εισήχθη το πρώτον με την παράγραφο 1 του άρθρου 19 του ν. 4375/2016, το οποίο ισχύει μέχρι 31.12.2018, καθιερώνεται, αφενός, «τεκμήριο» κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα, αφετέρου, ρητή παρέκκλιση από την προβλεπόμενη κατά το νόμο γνωμοδοτική αρμοδιότητα της Αρχής.

Σε ό,τι αφορά το σκεπτικό της αναθέτουσας αρχής για την υπαγωγή της υπό κρίση σύμβασης στο πεδίο εφαρμογής της ως άνω διάταξης αναφέρεται ότι: «οι υπηρεσίες διερμηνείας είναι ζωτικής σημασίας καθότι αφορούν όλες τις υπηρεσίες υποδοχής στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, δηλαδή την ενημέρωση των Υπηκόων Τρίτων Χωρών (ΥΤΧ), τον ιατρικό έλεγχο των ΥΤΧ, την καταγραφή και ταυτοποίηση για διατήρηση της δημόσιας ασφάλειας, την κάλυψη αναγκών προσωρινής στέγασης, τη λειτουργία των ανωτέρω εγκαταστάσεων, τη μεταφορά από τα σημεία άφιξης ή προσωρινής διαμονής προς ή από τις προσωρινές ή μόνιμες εγκαταστάσεις φιλοξενίας, τη σίτιση, την άμεση ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και ψυχοκοινωνική υποστήριξη. Ελλείπει υπηρεσιών διερμηνείας οι πιο πάνω υπηρεσίες δεν μπορούν να διεξαχθούν αποτελεσματικά με επιπτώσεις στη δημόσια ασφάλεια, στην υγεία των ΥΤΧ, των εργαζομένων και της τοπικής κοινότητας καθώς και στην ποιότητα του συνόλου των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Συμπερασματικά, η παροχή υπηρεσιών διερμηνείας είναι αναγκαίες σε όλες τις διαδικασίες της υποδοχής και ταυτοποίησης, ως εργαλείο για την αποτελεσματική εκπλήρωση της αποστολής και των αρμοδιοτήτων της ΥΠΥΤ, προκειμένου η ΥΠΥΤ να είναι επιχειρησιακά σε θέση να υλοποιήσει αποτελεσματικά στο πεδίο τις απαραίτητες διαδικασίες προς τους ΥΤΧ.»

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η υπό κρίση σύμβαση παροχής υπηρεσιών διερμηνείας, αν και δεν αναφέρεται ρητά στο πρώτο εδάφιο της ερμηνευόμενης διάταξης, δύναται να υπαχθεί στο πεδίο εφαρμογής αυτής, υπό την προϋπόθεση της τεκμηρίωσης ένταξής της - σε συνδυασμό με τις κατά το νόμο αρμοδιότητες της αναθέτουσας αρχής- στην έννοια «κάθε άλλη απολύτως αναγκαία για την εξυπηρέτηση των ανωτέρω σκοπών [στέγασης και προσωρινής φιλοξενίας] δαπάνης».

Σε αυτή την ερμηνεία ήδη προέβη η αναθέτουσα αρχή κατά τη διενέργεια της προηγηθείσας διαδικασίας με διαπραγμάτευση (βλ. ιστορικό παρ. 5).

Υπό τα δεδομένα αυτά, κρίνεται ότι η προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την υπό εξέταση σύμβαση η οποία όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής της εξαιρετικής διάταξης της παραγράφου 10 του άρθρου 14 του ν. 4332/2015, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2 παράγραφο 2 περίπτωση γ' υποπερίπτωση δδ' του ν. 4013/2011 και, συνεπώς, εκφεύγει της αρμοδιότητας της Αρχής για την έκδοση σύμφωνης γνώμης.

Ωστόσο, επισημαίνεται ότι σε κάθε περίπτωση τυγχάνουν εφαρμογής οι υφιστάμενες διατάξεις του

ενωσιακού δικαίου αναφορικά με τις ουσιαστικές προϋποθέσεις ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, σύμφωνα με τις οποίες η διαδικασία διαπραγμάτευσης συνιστά εξαιρετική διαδικασία και τελεί υπό τη συνδρομή των αυστηρών προϋποθέσεων της νομοθεσίας.

#### **IV. Συμπέρασμα**

Ενόψει όλων των προεκτεθέντων, με βάση το διδόμενο πραγματικό και από την υπαγωγή αυτού στις προαναφερόμενες και ερμηνευόμενες διατάξεις, επί του τεθέντος ερωτήματος, η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. ομόφωνα αποφασίζει:

Την αποχή από την έκδοση γνώμης επί του αιτήματος της Γενικής Γραμματείας Υποδοχής - Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής για παροχή σύμφωνης γνώμης, κατ' άρθρο 2 παράγραφο 2 περίπτωση γ' υποπερίπτωση δδ' του ν. 4013/2011, για διενέργεια διαδικασίας διαπραγμάτευσης για την ανάθεση σύμβασης με αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών διερμηνείας, προϋπολογιζόμενης δαπάνης € 2.604.000 συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ, (€ 2.100.000 πλέον ΦΠΑ) διάρκειας 7 (επτά) μηνών, λόγω κατεπείγουσας ανάγκης κατ' άρθρο 32 παράγραφο 2 περίπτωση γ' του ν. 4412/2016, σε συνδυασμό με την παράγραφο 10 του άρθρου 14 του ν. 4332/2015, λόγω έλλειψης αρμοδιότητας της Αρχής.

**Αθήνα, 10 Αυγούστου 2018**

**ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

**Ο Αναπληρωτής Πρόεδρος**

**Μιχαήλ Εκατομμάτης**