

ΝΟΜΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ
Γραφείο Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας

Αρ. Φακ: 115/1939/7

6 Νοεμβρίου 2018

Γενικό Ελεγκτή
της Δημοκρατίας

**Θέμα: Η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου για δαπάνη ύψους
€400.000 προς τον Νομικό Οίκο Freshfields Bruckhaus Deringer για
νομικές υπηρεσίες, σε σχέση με την πώληση της Συνεργατικής
Κυπριακής Τράπεζας στην Ελληνική Τράπεζα**

Αναφέρομαι στην επιστολή σας ημερ. 24.10.2018 σχετικά με το πιο πάνω θέμα, την οποία είχατε απευθύνει προς τον Πρόεδρο και τα Μέλη της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Παρακολούθησης Σχεδίων Ανάπτυξης και Ελέγχου Δημοσίων Δαπανών και την οποία μου είχατε κοινοποιήσει με παράκληση όπως, υπό το φως και της συζήτησης ενώπιον της Επιτροπής κατά την 25.10.2018, γνωματεύσω επί των θεμάτων που εγείρονται στην επιστολή.

Τα γεγονότα που συνθέτουν το πραγματικό υπόβαθρο των υπό εξέταση θεμάτων, παρατίθενται με λεπτομέρεια στην προαναφερθείσα επιστολή σας στις παραρ. 2((α)-(ι)) – σελ. 2-3.

Το νομικό πλαίσιο, στο οποίο εμπίπτουν τα εγειρόμενα θέματα παρατίθεται στις παραρ. 3 ((α)-(ε)) – σελ. 3-6 της επιστολής σας.

Από το σύνολο των στοιχείων που παρατίθενται στην επιστολή σας, από άλλα στοιχεία που τηρούνται στους φακέλους της Νομικής Υπηρεσίας και από τα όσα προέκυψαν κατά τη συζήτηση του θέματος ενώπιον της αρμόδιας κοινοβουλευτικής επιτροπής, εγείρονται προς εξέταση και γνωμάτευση τα ακόλουθα επί μέρους ζητήματα:

α. Κατά πόσο θα έπρεπε στη συγκεκριμένη περίπτωση μίσθωσης νομικών υπηρεσιών να εφαρμόζοντο οι πρόνοιες της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου με ημερ. 04.02.2015 και με αρ. 78.293.

β. Εάν θα έπρεπε να εφαρμόζοντο στην περίπτωση οι πρόνοιες της πιο πάνω Απόφασης, κατά πόσο πράγματι εφαρμόστηκαν ή όχι.

γ. Κατά πόσο η συγκεκριμένη περίπτωση μίσθωσης νομικών υπηρεσιών μπορούσε ή έπρεπε να τύχει εξαίρεσης από τις πρόνοιες του περί της Ρύθμισης της Διαδικασίας Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων και για Συναφή Θέματα Νόμου αρ. 73 (Ι)/2016.

δ. Εάν δεν εφαρμόστηκαν οι πρόνοιες της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου ενώ θα έπρεπε, ποιες μπορεί να είναι οι ενδεχόμενες επιπτώσεις και/ή κυρώσεις;

ε. Κατά πόσο η υπογραφή της Σύμβασης μίσθωσης υπηρεσιών μεταξύ του Υπουργού Οικονομικών και του νομικού οίκου Freshfields Bruckhaus Deringer LLP έγινε χωρίς την προηγούμενη διασφάλιση των αναγκαίων πιστώσεων κατά παράβαση των προνοιών του Άρθρου 7 του περί της

Λογιστικής και Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Χρηματοοικονομικού Ελέγχου της Δημοκρατίας Νόμου – Νόμος αρ. 38(Ι)/2014.

Θα εξετάσω στη συνέχεια τα επί μέρους τούτα θέματα.

α. Κατά πόσο θα έπρεπε στη συγκεκριμένη περίπτωση μίσθωσης νομικών υπηρεσιών να εφαρμόζοντο οι πρόνοιες της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου με ημερ. 04.02.2015 και με αρ. 78.293.

Η πιο πάνω Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου λήφθηκε κατόπιν επιστολής – εγκυκλίου ημερ. 21.01.2015 του Γενικού Εισαγγελέα προς όλα τα κυβερνητικά τμήματα. Αναφορά στις παρατηρήσεις του Γενικού Εισαγγελέα γινόταν άλλωστε και στο ίδιο το κείμενο της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου.

Τα κύρια σημεία της εν λόγω Απόφασης, ήσαν τα ακόλουθα:

« α) Όπως, στις περιπτώσεις που δικαιολογείται η αγορά νομικών υπηρεσιών, τότε κάθε σχετική Πρόταση προς το Υπουργικό Συμβούλιο θα πρέπει, υποχρεωτικά, να περιλαμβάνει:

- i) Την προηγούμενη έγκριση του Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας.*
- ii) Υποστήριξη της εισήγησης με κατάλληλη τεκμηρίωση, η οποία να συνάδει με τις αρχές της χρηστής διοίκησης, της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της καλύτερης διαχείρισης των πόρων του δημοσίου.*
- iii) Τις θέσεις / απόψεις του Γενικού Λογιστηρίου της Δημοκρατίας, ως η Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.*

β) Όπως, κάθε σχετικό συμβόλαιο που προκύπτει θα πρέπει, πριν αυτό υπογραφεί, να έχει τύχει νομοτεχνικής επεξεργασίας και ελέγχου από τη Νομική Υπηρεσία της Δημοκρατίας.»

Η Απόφαση εκείνη κοινοποιήθηκε και επεξηγήθηκε προς όλα τα αρμόδια κυβερνητικά τμήματα με την Εγκύκλιο του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 05.02.2015.

Στις 13.03.2018 καταρτίστηκε και υποβλήθηκε Πρόταση του Υπουργού Οικονομικών προς το Υπουργικό Συμβούλιο για την αγορά νομικών και επενδυτικών υπηρεσιών. Όπως αναφερόταν στην Πρόταση μετά τις εισαγωγικές παραγράφους:

«3. Τα πιο πάνω επιβάλλουν, για το κράτος ως ιδιοκτήτη, την αγορά εξειδικευμένων συμβουλευτικών υπηρεσιών για την εκπόνηση εναλλακτικών σεναρίων/εισηγήσεων συμβατά με το κοινοτικό κεκτημένο σε ότι αφορά την εξεύρεση επενδυτή που θα αποκτήσει την ιδιοκτησιακή δομή της Συνεργατικής Κυπριακής Τράπεζας είτε για παράδειγμα μέσω πλήρους ή μερικής εξαγοράς, συγχώνευσης, τοποθέτησης και ούτω καθεξής. Τα εν λόγω σενάρια/εισηγήσεις θα πρέπει να αναπτυχθούν ανεξάρτητα ή και σε συνεργασία με την διεύθυνση της Συνεργατικής Κυπριακής Τράπεζας και να είναι διαθέσιμα στις αρχές της Δημοκρατίας το συντομότερο δυνατό.

4. Για το λόγο ότι οι υπηρεσίες αφενός θα πρέπει να παρασχεθούν άμεσα και αφετέρου η ευαισθησία του θέματος αναφορικά με την σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος δεν επιτρέπουν την προκήρυξη ανοικτών προσφορών, η διαδικασία μίσθωσης υπηρεσιών πρέπει να γίνει με απευθείας ανάθεση. Η απευθείας ανάθεση σύμβασης προς εξειδικευμένους συμβουλευτικούς οίκους θα αφορά τον τομέα χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και χρηματοοικονομικών συναλλαγών, τον τομέα εξεύρεσης επενδυτών, τον τομέα νομικών

υπηρεσιών ιδιαίτερα σε σχέση με το ειδικό νομικό πλαίσιο που διέπει την τραπεζική ένωση καθώς και τον τομέα επικοινωνιακής στρατηγικής και διαχείρισης κρίσεων. Λόγω της απόρρητης φύσης της σύμβασης και των στενών χρονικών προθεσμιών, οι σύμβουλοι που ήδη παρέχουν υπηρεσίες στην Συνεργατική Κυπριακή Τράπεζα στους πιο κάτω συγκεκριμένους τομείς: (α) Χρηματοοικονομικά, (β) εξεύρεσης επενδυτών και (γ) νομικών υπηρεσιών και οι οποίοι έχουν σφαιρική και ολοκληρωμένη αντίληψη των θεμάτων είναι οι πλέον κατάλληλοι για την προετοιμασία των εναλλακτικών σεναρίων καθώς η εξοικείωσή τους με τα δεδομένα της Συνεργατικής Κυπριακής Τράπεζας αποτελεί εχέγγυο και έγκαιρη και αποτελεσματική ολοκλήρωση του αντικειμένου σύμβασης χωρίς τον κίνδυνο διαρροής που ενέχει η εμπλοκή σε αυτό το στάδιο οποιουδήποτε άλλου μέρους.

5. Με βάση την παράγραφο 14(15) της ΚΔΠ346/2013 (Περί της Ανακεφαλαιοποίησης της Συνεργατικής Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου/Κεντρικός Φορέας (ΣΚΤ/ΚΦ), Διάταγμα του 2013), το κόστος που προκύπτει από την ανάθεση της σύμβασης θα αναληφθεί από τη Συνεργατική Κεντρική Τράπεζα.»

Ενόψει των αναφερομένων στην Πρόταση, ο Υπουργός Οικονομικών καλούσε το Υπουργικό Συμβούλιο όπως εγκρίνει:

«(α) την απευθείας ανάθεση σύμβασης παροχής εξειδικευμένων συμβουλευτικών υπηρεσιών αναφορικά με την εκπόνηση εναλλακτικών σεναρίων/εισηγήσεων σε ότι αφορά την εξεύρεση επενδυτών που θα αποκτήσουν την ιδιοκτησιακή δομή της Συνεργατικής Κυπριακής Τράπεζας ή μέσω πλήρους ή μερικής εξαγοράς των περιουσιακών στοιχείων της τράπεζας ή συγχώνευσης ή τοποθέτησης, περιλαμβανομένου και νομικών ή άλλων υπηρεσιών τυχόν χρειαστούν, με προτίμηση τους συμβούλους που ήδη έχουν

εμπλακεί με την παροχή άλλων συμβουλευτικών υπηρεσιών με την Συνεργατική Κυπριακή Τράπεζα, και

(β) τη μη δημοσίευση της Απόφασης στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας».

Την επομένη ημέρα 14.03.2018, το Υπουργικό Συμβούλιο ενώπιον του οποίου τέθηκε η Πρόταση του Υπουργού Οικονομικών, έλαβε την **υπ' αρ. 84.484 Απόφαση** η οποία προνοούσε τα ακόλουθα:

«1. Το Συμβούλιο:

α) Ασκώντας τις εξουσίες που παρέχονται σ' αυτό από το άρθρο 19 του περί της Ρύθμισης της Διαδικασίας Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων και για Συναφή Θέματα Νόμου του 2016, αποφάσισε ότι ο εν λόγω Νόμος δεν εφαρμόζεται για τη διαδικασία σύναψης σύμβασης για την αγορά νομικών και επενδυτικών υπηρεσιών, αναφορικά με την εκπόνηση εναλλακτικών σεναρίων/εισηγήσεων σε ότι αφορά την εξεύρεση επενδυτών που θα αποκτήσουν την ιδιοκτησιακή δομή της Συνεργατικής Κυπριακής Τράπεζας (ΣΚΤ) ή μέσω πλήρους ή μερικής εξαγοράς των περιουσιακών στοιχείων της τράπεζας ή μερικής εξαγοράς των περιουσιακών στοιχείων της τράπεζας ή συγχώνευσης ή τοποθέτησης, περιλαμβανομένου και νομικών ή άλλων υπηρεσιών τυχόν χρειαστούν, καθότι κρίνει τα ουσιώδη συμφέροντα της Δημοκρατίας, δεν μπορούν να διασφαλιστούν με λιγότερα δραστικά μέτρα.

β) Αποφάσισε όπως η πιο πάνω Απόφαση μη δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας.»

Ο Περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων και για Συναφή Θέματα Νόμος του 2016 (Νόμος αρ. 73 (I)/2016) σκοπεί στην εναρμόνιση με τις διατάξεις της **Οδηγίας**

2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και διασφαλίζει την εφαρμογή κανόνων για τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων από αναθέτουσες αρχές, προς το σκοπό της αντιμετώπισης των οικονομικών φορέων ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργώντας με διαφανή και αναλογικό τρόπο.

Το Άρθρο 19 του ανωτέρω Νόμου, το οποίο επικαλέστηκε το Υπουργικό Συμβούλιο στην προαναφερθείσα Απόφαση του, ασχολείται με τις Συμβάσεις στον τομέα της Άμυνας και της Ασφάλειας. Ειδικότερα, το **εδάφιο 3 του Άρθρου 19** προνοεί τα ακόλουθα:

«(3) Όταν η διαδικασία σύναψης σύμβασης και η εκτέλεση της σύμβασης ή του διαγωνισμού μελετών κηρύσσεται απόρρητη ή πρέπει να συνοδεύεται από ειδικά μέτρα ασφαλείας σύμφωνα με τις σχετικές νομικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις που ισχύουν στη Δημοκρατία, ο παρών Νόμος δεν εφαρμόζεται, υπό την προϋπόθεση ότι το Υπουργικό Συμβούλιο κρίνει ότι τα εν λόγω ουσιώδη συμφέροντα της Δημοκρατίας δεν μπορούν να διασφαλιστούν με λιγότερο δραστικά μέτρα, όπως αυτά αναφέρονται στην παράγραφο (α) του εδαφίου (2).»

Όπως διαπιστώνεται, στη συνέχεια και με βάση την ανωτέρω Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, το Υπουργείο Οικονομικών βολιδοσκόπησε τον νομικό οίκο Freshfields Bruckhaus Deringer για την παροχή των ζητούμενων συμβουλευτικών υπηρεσιών, με βάση την εμπειρία του σε θέματα κρατικών ενισχύσεων και την εμπλοκή του στην παροχή άλλων συμβουλευτικών υπηρεσιών προς το Υπουργείο Οικονομικών στο πλαίσιο διαμόρφωσης του Σχεδίου «Εστία». Στις 28.03.2018 υπογράφηκε η Συμφωνία παροχής των συμβουλευτικών υπηρεσιών (Engagement terms) μεταξύ Υπουργείου Οικονομικών και Freshfields.

Είναι η θέση του Υπουργείου Οικονομικών, όπως αυτή εξάγεται μέσα από την προς υμάς επιστολή του Γενικού Διευθυντή του Υπουργείου ημερ.

22.10.2018 αλλά και από τις εξηγήσεις που έδωσε ο ίδιος ο Υπουργός Οικονομικών ενώπιον της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής την 25.10.2018, ότι:

1. Δεν τυγχάνουν εφαρμογής στην περίπτωση οι πρόνοιες της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου της 05.02.2018 επειδή ουσιαστικά το Υπουργείο Οικονομικών ενεργούσε εκ μέρους της Συνεργατικής Κυπριακής Τράπεζας όταν επιζητούσε και συμβάλλετο για την μίσθωση των υπηρεσιών, η δε Συνεργατική Κυπριακή Τράπεζα ανέλαβε όλη τη σχετική δαπάνη.
2. Η επιλογή του συγκεκριμένου νομικού οίκου δικαιολογημένα έγινε με απευθείας ανάθεση και με πλήρη κάλυψη από την εγκριτική απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 14.03.2018.
3. Ο Γενικός Εισαγγελέας εν πάση περιπτώσει, ενημερώθηκε ως προς τις προθέσεις του Υπουργού Οικονομικών με επιστολή του Γενικού Διευθυντή του Υπουργείου ημερ. 12.03.2018.

Θα αρχίσω από τα τελευταία αυτό σημείο το οποίο θίγηκε κατ' επανάληψη από το Υπουργείο Οικονομικών και στην επιστολή του Υπουργικού Συμβουλίου, αλλά και στις δηλώσεις του ίδιου του Υπουργού Οικονομικών ενώπιον της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής.

Είναι γεγονός ότι ο Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Οικονομικών απηύθυνε προς τον Γενικό Εισαγγελέα επιστολή με ημερ. 12.03.2018 η οποία λήφθηκε στη Νομική Υπηρεσία την 13.03.2018. Με την επιστολή εκείνη, ο Γενικός Εισαγγελέας ενημερώνετο ότι:

«... στα πλαίσια αναδιάρθρωσης του χρηματοπιστωτικού τομέα, παρίσταται η ανάγκη μίσθωσης νομικών υπηρεσιών για εξειδικευμένα θέματα και για

το λόγο αυτό προτιθέμεθα να προβούμε με μίσθωση νομικών υπηρεσιών από εξειδικευμένο οίκο του ιδιωτικού τομέα.

Στη διάθεση σας για οποιοσδήποτε πληροφορίες τυχόν χρειαστείτε.»

Η επιστολή εκείνη εκλήφθηκε ασφαλώς ως εκ του περιεχομένου της ως πληροφοριακού – ενημερωτικού χαρακτήρα, αναφορικά με έκφραση γενικών προθέσεων και ουδέποτε απαντήθηκε αφού δεν ζητούσε έγκριση του Γενικού Εισαγγελέα, ούτε βέβαια θα μπορούσε να ζητείται έγκριση, έτσι γενικά και αόριστα. Το ότι δεν εζητείτο ή αναμένετο έγκριση ή άλλη ενέργεια του Γενικού Εισαγγελέα καταδεικνύεται εξ' άλλου, και από το γεγονός ότι η επιστολή του Υπουργού Οικονομικών λήφθηκε στη Νομική Υπηρεσία την 13.03.2018, που είναι και η ημερομηνία καταρτισμού της Πρότασης του Υπουργού Οικονομικών προς το Υπουργικό Συμβούλιο για το ίδιο θέμα, η οποία και εγκρίθηκε την επόμενη 14.03.2018. Καταδεικνύεται περαιτέρω και από την ίδια τη θέση του Υπουργού ότι η προτιθέμενη μίσθωση νομικών υπηρεσιών δεν εκαλύπτετο από την Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου του Φεβρουαρίου του 2015 και επομένως δεν απαιτείτο οποιαδήποτε έγκριση του Γενικού Εισαγγελέα. Με αυτά ως δεδομένα, διερωτάται κανείς γιατί να γίνεται επίκληση του γεγονότος της αποστολής της επιστολής εκείνης προς τον Γενικό Εισαγγελέα, η οποία, ειρήσθω εν παρόδω, περιείχε γενικότητες και αοριστίες, ενώ το Υπουργείο είχε ξεκάθαρες προθέσεις και στοιχεία ως προς τη σκοπούμενη αγορά συμβουλευτικών υπηρεσιών για την οποία είχε την άποψη ότι δεν απαιτείτο η έγκριση του Γενικού Εισαγγελέα και τα σχόλια του Γενικού Λογιστηρίου.

Το θέμα είναι ότι, εάν εφαρμόζετο στην περίπτωση η Απόφαση του Υπουργικού του Φεβρουαρίου του 2015, θα έπρεπε να είχε ζητηθεί και θα έπρεπε να είχε δοθεί η έγκριση του Γενικού Εισαγγελέα και όχι απλά να γίνει η ελλειπέστατη ενημέρωση που έγινε, ως προς αόριστες προθέσεις.

Το βασικό επομένως ερώτημα είναι κατά πόσο θα έπρεπε να υπάρξει συμμόρφωση του Υπουργού Οικονομικών με τις πρόνοιες της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου του 2015.

Η απάντηση στο ερώτημα τούτο, δεν μπορεί να είναι άλλη παρά απλά και ξεκάθαρα καταφατική. Η Απόφαση εκείνη δεν άφηνε κανένα περιθώριο αμφιβολίας και κανένα παράθυρο τυχόν εξαίρεσης της συγκεκριμένης αγοράς υπηρεσιών. Επρόκειτο απλά για «αγορά νομικών υπηρεσιών», από Υπουργείο οπότε θα έπρεπε πρώτα να εξασφαλιζέτο η έγκριση του Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας και μετά να υποβάλλετο σχετική Πρόταση προς το Υπουργικό Συμβούλιο επισυνάπτοντας την έγκριση, και τις θέσεις ή απόψεις του Γενικού Λογιστηρίου της Δημοκρατίας, σύμφωνα με τις πρόνοιες της Απόφασης.

Η ενέργεια στην οποία προέβηκε το Υπουργείο Οικονομικών να αποταθεί απευθείας στο Υπουργικό Συμβούλιο, αποσκοπούσε σε ένα και μόνο σκοπό:

Να επιτύχει την εξαίρεση της συγκεκριμένης περίπτωσης από τις πρόνοιες του προαναφερθέντος Νόμου αρ. 73(I)/2016 έτσι ώστε να μπορέσει να προχωρήσει σε απευθείας ανάθεση σε νομικό οίκο τη δικής του επιλογής, στη βάση του άρθρου 19 του Νόμου αρ. 73(I)/2016 που απαιτεί τη λήψη απόφασης από το Υπουργικό Συμβούλιο.

Αφήνοντας προς στιγμή το θέμα της ορθότητας/νομιμότητας της ενέργειας του Υπουργού Οικονομικών και της συνακόλουθης ενέργειας του Υπουργικού Συμβουλίου όπως εγκρίνει την εξαίρεση, το θέμα είναι άλλο. Ακόμα δηλαδή και αν ορθά και νόμιμα εξαιρέθηκε η προτεινόμενη μίσθωση υπηρεσιών από τις πρόνοιες της νομοθεσίας των δημοσίων συμβάσεων, αυτό θα σήμαινε απλά και μόνο, ότι το Υπουργείο θα μπορούσε να προωθήσει την πρόθεση του για μίσθωση υπηρεσιών, χωρίς να ακολουθηθούν οι διαδικασίες της νομοθεσίας περί προκήρυξης

διαγωνισμού κλπ. Σ' αυτό δε και μόνο ακριβώς το θέμα ήταν που περιορίστηκε το Υπουργικό Συμβούλιο με την Απόφαση του 14.03.2018, εγκρίνοντας την εξαίρεση χωρίς αναφορά σε οποιοδήποτε συγκεκριμένο οίκο κατονομάζοντας ή περιγράφοντας τον. Σε καμιά όμως περίπτωση η Απόφαση εκείνη του Υπουργικού Συμβουλίου μπορεί να εκληφθεί ότι επέτρεπε στο Υπουργείο και εξαίρεση από τις πρόνοιες της Απόφασης ημερ. 04.02.2015. Να υπομνησθεί εξ' άλλου ότι η Απόφαση της 04.02.2015 ουσιαστικά εδράζεται εις και εφαρμόζει τις διατάξεις των Άρθρων 112 και 113 του Συντάγματος, που ρητά προβλέπουν ότι νομικός σύμβουλος των Υπουργείων είναι ο Γενικός Εισαγγελέας. Για τούτο είναι που απαιτείται η δική του έγκριση για μίσθωση νομικών συμβουλευτικών υπηρεσιών από ιδιωτικούς οίκους. Εν συντομία, είτε μιά σκοπούμενη αγορά υπηρεσιών πρόκειται να γίνει με ανοικτές διαδικασίες δυνάμει της προαναφερθείσας νομοθεσίας των δημοσίων συμβάσεων, είτε πρόκειται να γίνει με πρόσκληση επίδειξης ενδιαφέροντος από κάποιους οίκους, ή ακόμα με απευθείας ανάθεση, σε καμιά από αυτές τις περιπτώσεις δεν ατονεί η υποχρέωση συνεννόησης και λήψης έγκρισης από τον Γενικό Εισαγγελέα ως προαπαιτούμενο.

Η θέση του Υπουργού Οικονομικών ότι δεν τυγχάνει εφαρμογής η Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου της 04.02.2015 επειδή το κόστος της προτεινόμενης αγοράς των συμβουλευτικών υπηρεσιών θα το επιβαρύνετο η Συνεργατική Κυπριακή Τράπεζα, είναι αβάσιμη και άνευ οποιασδήποτε νομικής σημασίας. Δεν θα εξετάσω κατά πόσο το κόστος αυτών των υπηρεσιών νόμιμα μετακυλίστηκε από το κράτος που είναι ο μεγαλομέτοχος στη Συνεργατική Κυπριακή Τράπεζα, στην ίδια την Τράπεζα, η οποία τυγχάνει να έχει ξεχωριστή νομική οντότητα.

Είναι βασική αρχή του Εταιρικού Δικαίου, ότι οι εταιρείες περιορισμένης ευθύνης, έχουν ξεχωριστή νομική οντότητα από τους μετόχους ή τους διευθυντές τους (Βλ. π.χ. Τράπεζα Κύπρου Δημόσια Εταιρεία Λτδ (2005) 1ΑΑΔ 1178, Καλομοίρα Σάββα Σολωμού ν Εταιρείας Vineyard view Tourist

Enterprices Ltd (1998) 1AΑΔ 300, Solomon v Solomon Co Ltd [1897] AC22, Farrar v Farrars Ltd [1888] 14 Ch.D.395). Κανέννας μέτοχος από μόνος του έχει το δικαίωμα να αποφασίζει για μέτρα τα οποία θα λάβει η εταιρεία, ή μπορεί να λαμβάνει μέτρα εκ μέρους της εταιρείας . Ένας μέτοχος δεν μπορεί να ταυτιστεί με την εταιρεία και δεν μπορεί να παραγνωρίζει τη ξεχωριστή νομική οντότητα της εταιρείας (Βλ. Μιχ. Ιωαννίδης v. Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας (2013) 1 ΑΑΔ 1500).

Εδώ, δεν είναι η εταιρεία, δηλαδή η Συνεργατική Κυπριακή Τράπεζα που αποφάσισε να αγοράσει νομικές υπηρεσίες και συμβουλές για τη συμφωνία της με την Ελληνική Τράπεζα. Εδώ, την απόφαση την πήρε το Υπουργείο Οικονομικών και την ενέκρινε το Υπουργικό Συμβούλιο, δηλαδή το Κράτος. Αυτό προκύπτει και από την επιστολή ημερ. 12.03.2018 του Γενικού Διευθυντή του Υπουργείου Οικονομικών προς τον Γενικό Εισαγγελέα που πληροφορεί για την πρόθεση του Υπουργείου να μισθώσει νομικές υπηρεσίες, προκύπτει επίσης από την Πρόταση του Υπουργού Οικονομικών ημερ. 13.03.2018 προς το Υπουργικό Συμβούλιο και από την έγκριση του τελευταίου. Όπως αναφέρεται στην Πρόταση (παρα. 3 σελ. 1):

«Τα πιο πάνω επιβάλλουν για το κράτος, ως ιδιοκτήτη, την αγορά εξειδικευμένων συμβουλευτικών υπηρεσιών...»

Είναι το κράτος που αγοράζει νομικές υπηρεσίες, μέσω του Υπουργείου Οικονομικών. Γιατί; Διότι ως μεγαλομέτοχος θέλει να διασφαλίσει τα συμφέροντα του κράτους ως μετόχου της εταιρείας.

Η Συνεργατική Κυπριακή Τράπεζα ως οργανισμός, ως εταιρεία, ως ξεχωριστή νομική οντότητα, δεν φαίνεται να αποφάσισε εκείνη να επιδιώξει να αγοράσει νομικές υπηρεσίες. Εξ' όσων φαίνεται, ούτε απόφαση της ίδιας λήφθηκε, ούτε αυτή επέλεξε, ούτε αυτή συμβλήθηκε με την Freshfields για αγορά νομικών υπηρεσιών. Εκείνος που αισθάνθηκε την ανάγκη να

μισθώσει υπηρεσίες ήταν το Υπουργείο Οικονομικών, εκείνος που ζήτησε έγκριση ήταν το Υπουργείο Οικονομικών από το Υπουργικό, εκείνος που ενέκρινε ήταν το Υπουργικό εκ μέρους του Κράτους και εκείνος που συμβλήθηκε με τον Οίκο Freshfields εκ μέρους του κράτους, ήταν το Υπουργείο Οικονομικών.

Δεν ενεργούσε το Υπουργείο Οικονομικών εκ μέρους της Συνεργατικής Κυπριακής Τράπεζας αλλ' ενεργούσε εκ μέρους του Κράτους. Το εάν το κράτος επιβάρυνε το κόστος αυτών των υπηρεσιών την Συνεργατική Κυπριακή Τράπεζα, τούτο είναι άλλο θέμα.

Όπως επιβεβαιώνεται και από το Σημείωμα ημερ. 23.03.2018 του κ. Γ. Παντελή προς τον Υπουργό Οικονομικών και επισυνάπτεται στην επιστολή του κ. Πατσαλίδη προς τον Γενικό Ελεγκτή ημερ. 22.10.2018, «... βολιδοσκοπήθηκε η εταιρεία Freshfields για την Παροχή Συμβουλευτικών Υπηρεσιών στο Υπουργείο Οικονομικών ...»

Και: «Οι συμβουλευτικές υπηρεσίες θα αφορούν τη συμβατότητα των όποιων σχεδιασμών με την κοινοτική νομοθεσία περί κρατικών εγγυήσεων και ανταγωνισμού ...».

Όλα αυτά περί συμβατότητας των σχεδιασμών με την κοινοτική νομοθεσία κρατικών εγγυήσεων και ανταγωνισμού, άπτονται του ενδιαφέροντος και των υποχρεώσεων του Κράτους, της Δημοκρατίας και όχι της Συνεργατικής Κυπριακής Τράπεζας. Προς το κράτος θα ήσαν επομένως οι συμβουλές.

Εξ' άλλου στην προς τον Γενικό Εισαγγελέα επιστολή του Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 29.06.2018 που τον ενημέρωνε εκ των υστέρων για τα τεκταινόμενα, αναφέρει ρητά και ξεκάθαρα στην παρα. 3 σελ. 2 ότι:

«Επισημαίνεται τέλος ότι οι νομικοί σύμβουλοι της Συνεργατικής Κυπριακής Τράπεζας (σ.σ. στη Συμφωνία

μεταξύ Συνεργατικής Κυπριακής Τράπεζας και Ελληνικής Τράπεζας) ήταν ο νομικός οίκος Shearman & Sterling LLP Λονδίνου. Από πλευράς Κυπριακής Δημοκρατίας συμμετείχε ο νομικός οίκος Freshfields Bruchkhans Deringer LLP ο οποίος διορίστηκε από το Υπουργείο Οικονομικών μετά από απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου και σχετική ενημέρωσή σας από το Γενικό Διευθυντή του Υπουργείου Οικονομικών στις 12.03.2018.»

Δηλαδή, το Υπουργικό λέει ότι οι νομικοί σύμβουλοι της Συνεργατικής Κυπριακής Τράπεζας στη Συμφωνία εκείνη, ήταν οι Shearman & Sterling και του Υπουργείου Οικονομικών και του κράτους ήταν οι Freshfields, ενώ το Υπουργείο Οικονομικών λέγει τώρα, ότι οι Freshfields ουσιαστικά εργοδοτηθήκαν και ενεργούσαν για την Συνεργατική Κυπριακή Τράπεζα. Το ερώτημα είναι προς τί να διορίζονταν οι Freshfields ως πρόσθετος οίκος για την Συνεργατική Κυπριακή Τράπεζα εφόσον ήδη ενεργούσε άλλος οίκος;

Όπως λέει το Υπουργείο Οικονομικών, το κόστος για την αγορά των νομικών υπηρεσιών το ανάλαβε η Συνεργατική Κυπριακή Τράπεζα και επικαλείται τη ΚΔΠ 444/205.

Και αν ακόμα καλύπτεται αυτή η δαπάνη από την ΚΔΠ ή από αλλού, εκείνο που έχει σημασία είναι ότι τον οίκο τον επέλεξε το Υπ. Οικονομικών χωρίς έγκριση. Γιατί δεν τον επέλεξε η Συνεργατική Κυπριακή Τράπεζα; Γιατί δεν συμβλήθηκε μαζί του η Συνεργατική Κυπριακή Τράπεζα, όπως έκανε σε άλλες περιπτώσεις;

Είναι επομένως πιστεύω ξεκάθαρο ότι στην συγκεκριμένη περίπτωση μίσθωσης νομικών υπηρεσιών θα έπρεπε να εφαρμοστούν και δεν εφαρμόστηκαν οι πρόνοιες της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 04.02.2015, οι οποίες βασίζονται σε συνταγματικές διατάξεις και

είναι επίσης ξεκάθαρο ότι δεν υπήρξε συμμόρφωση προς αυτές τις πρόνοιες ή διατάξεις.

Τούτων λεχθέντων, δίδεται απάντηση στα επί μέρους προς εξέταση θέματα υπό στοιχεία (α) και (β) τα οποία παρέθεσα στην αρχή.

Θα προχωρήσω στη συνέχεια να εξετάσω το επί μέρους θέμα υπό στοιχείο (γ) ανωτέρω.

γ. Κατά πόσο η συγκεκριμένη περίπτωση μίσθωσης νομικών υπηρεσιών μπορούσε ή έπρεπε να τύχει εξαίρεσης από τις πρόνοιες του περί της Ρύθμισης της Διαδικασίας Σύναφης Δημοσίων Συμβάσεων και για Συναφή Θέματα Νόμου αρ. 73 (Ι)/2016.

Έχω αναφερθεί προηγουμένως στους κύριους σκοπούς και στόχους της θέσπισης της νομοθεσίας που διέπει τα των δημόσιων συμβάσεων και δή του Νόμου αρ. 73(Ι)/2016 και τη δυνατότητα, η οποία προσφέρεται δυνάμει του Άρθρου 19 του Νόμου για εξαίρεση από τις πρόνοιες του. Πιο συγκεκριμένα, με τα εδάφια (2) και (3) του Νόμου, δίδεται προς το Υπουργικό Συμβούλιο η ακόλουθη δυνατότητα:

«(2) Το Υπουργικό Συμβούλιο δύναται, εφόσον το κρίνει σκόπιμο, να αποφασίζει ότι ο παρών Νόμος δεν εφαρμόζεται:

(α) Στις δημόσιες συμβάσεις και στους διαγωνισμούς μελετών που εξαιρούνται διαφορετικά σύμφωνα με το εδάφιο (1), στο μέτρο που η προστασία των ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας της Δημοκρατίας δεν μπορεί να διασφαλιστεί με λιγότερο δραστικά μέτρα, όπως, επιβάλλοντας απαιτήσεις για την προστασία του εμπιστευτικού χαρακτήρα των πληροφοριών που η αναθέτουσα αρχή καθιστά διαθέσιμες σε διαδικασία ανάθεσης σύμβασης, σύμφωνα με τον παρόντα Νόμο.

(β) στις δημόσιες συμβάσεις και στους διαγωνισμούς μελετών που δεν εξαιρούνται διαφορετικά σύμφωνα με το εδάφιο (1), στο μέτρο που η εφαρμογή του παρόντος Νόμου θα υποχρέωνε τη Δημοκρατία να παράσχει πληροφορίες, τη δημοσιοποίηση των οποίων θεωρεί αντίθετη με τα ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας της, σύμφωνα με Άρθρο 346, παράγραφος (1), στοιχείο (α) της ΣΛΕΕ.

(3) Όταν η διαδικασία σύναψης σύμβασης και η εκτέλεση της σύμβασης ή του διαγωνισμού μελετών κηρύσσεται απόρρητη ή πρέπει να συνοδεύεται από ειδικά μέτρα ασφαλείας σύμφωνα με τις σχετικές νομικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις που ισχύουν στη Δημοκρατία, ο παρών Νόμος δεν εφαρμόζεται, υπό την προϋπόθεση ότι το Υπουργικό Συμβούλιο κρίνει ότι τα εν λόγω ουσιώδη συμφέροντα της Δημοκρατίας δεν μπορούν να διασφαλιστούν με λιγότερο δραστικά μέτρα, όπως αυτά που αναφέρονται στην παράγραφο (α) του εδαφίου (2)...»

Υπό το φως των όσων έχω αναφέρει προηγουμένως, το κατά πόσο ορθά ή λανθασμένα, νόμιμα ή παράνομα, εγκρίθηκε η Πρόταση του Υπουργού Οικονομικών και λήφθηκε η Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 14.03.2018, σε καμιά περίπτωση δεν επηρεάζει το γεγονός ότι η απόφαση για διορισμό νομικού οίκου πάσχει, επειδή δεν ακολουθήθηκαν οι πρόνοιες της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου της 04.02.2015 και δεν λήφθηκε η έγκριση του Γενικού Εισαγγελέα, ούτε ενημερώθηκε το Γενικό Λογιστήριο.

Παρά ταύτα, θα εξετάσω και το θέμα της ορθότητας/νομιμότητας και της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου για εξαίρεση από τις πρόνοιες της περί Δημοσίων Συμβάσεων νομοθεσίας.

Όπως διαπιστώνεται από το ίδιο το λεκτικό της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 14.03.2018, ο λόγος στον οποίο στήριξε την έγκριση του για εξαίρεση από τις πρόνοιες του Νόμου ήταν ότι έκρινε ότι:

«...τα ουσιώδη συμφέροντα της Δημοκρατίας δεν μπορούν να διασφαλιστούν με λιγότερο δραστικά μέτρα».

Αυτός ο λόγος εξαίρεσης που δόθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο είναι ταυτόσημος με αυτόν που αναφέρεται στο ίδιο το κείμενο του Άρθρου 19(3) του Νόμου. Ο Νόμος δεν παραθέτει ποια θα μπορούσαν να είναι μέτρα λιγότερο δραστικά, πλην όμως δίδει κάποιο δείγμα, ή παράδειγμα τέτοιων μέτρων, παραπέμποντας στην παρα. (α) του εδαφίου (2) του Άρθρου 19. Στο Άρθρο 19 (2) (α) δίδεται δείγμα τέτοιων μέτρων, αναφέροντας ότι σε κάποιες περιπτώσεις τα ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας της Δημοκρατίας θα μπορούσαν να διασφαλιστούν *«επιβάλλοντας απαιτήσεις για την προστασία εμπιστευτικού χαρακτήρα των πληροφοριών που η αναθετούσα αρχή καθιστά διαθέσιμες σε διαδικασία ανάθεσης σύμβασης, σύμφωνα με τον παρόντα Νόμο.»*

Το γιατί το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάνθηκε ότι τα ουσιώδη συμφέροντα της Δημοκρατίας δεν μπορούσαν να διασφαλιστούν με λιγότερο δραστικά μέτρα, δεν είναι γνωστό. Ούτε είναι γνωστό το αν εξέτασε το Υπουργικό Συμβούλιο κατά πόσο θα μπορούσαν να εφαρμοστούν άλλα μέτρα αντί της εξαίρεσης από τις πρόνοιες του Νόμου, όπως είναι π.χ. η επιβολή όρων εμπιστευτικότητας των πληροφοριών που η αναθετούσα αρχή θα καθιστούσε διαθέσιμες. Άλλα μέτρα ηπιότερης μορφής από την εξαίρεση και απευθείας ανάθεση, θα μπορούσε ενδεχόμενα να είναι η πρόσκληση επίδειξης ενδιαφέροντος και υποβολή προσφορών από ένα μικρό αριθμό κατάλληλων νομικών οίκων.

Από το κείμενο της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου ελλείπει οποιαδήποτε αιτιολογία ως προς το γιατί έκρινε ότι τα συμφέροντα της

Δημοκρατίας δεν θα μπορούσαν να διασφαλιστούν με λιγότερο δραστικά μέτρα.

Το ότι θα μπορούσε μια περίπτωση να τύχει εξαίρεσης για το λόγο ότι τα ουσιώδη συμφέροντα της Δημοκρατίας δεν θα μπορούσαν να διασφαλιστούν με λιγότερο δραστικά μέτρα, είναι το προαπαιτούμενο το οποίο θέτει ο Νόμος ως στοιχείο καθολικής εφαρμογής. Το πώς και γιατί όμως αυτό το προαπαιτούμενο στοιχειοθετείται σε κάθε δεδομένη περίπτωση επίκλησης του εδαφίου, θα πρέπει να αιτιολογείται και επεξηγείται σε κάθε περίπτωση. Είναι βέβαια γεγονός ότι όπως επεξηγείται στη νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου, μια απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν πάσχει από έλλειψη επαρκούς αιτιολογίας ακόμα και αν η ίδια η απόφαση δεν είναι αιτιολογημένη, εάν με την απόφαση του, το Υπουργικό Συμβούλιο εγκρίνει πρόταση Υπουργείου, η οποία περιέχει όλα τα στοιχεία που συνθέτουν μια επαρκή αιτιολόγηση (βλ. Γεωργίου v. Δημοκρατίας (1989) 3ΑΑΔ 589, Δημητρίου v. Δημοκρατίας (1988) 3ΑΑΔ91 και Παναγή v. Δημοκρατίας. Υπόθεση αρ. 1250/2012 ημερ. 19.12.2013). Σε μια τέτοια περίπτωση, το Υπουργικό Συμβούλιο ουσιαστικά υιοθετεί και δεν χρειάζεται να επαναλάβει την αιτιολογία του Υπουργείου, η οποία ουσιαστικά καθίσταται και αιτιολογία της δικής του απόφασης.

Περαιτέρω, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης γίνεται γενικώς δεκτό ότι για τον ορισμό των ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας πρέπει να αναγνωρίζεται σε κάθε κράτος μέλος, ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως (**Απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, *Fiocchi munizioni κατά Επιτροπής* (T-26/01, EU:T:2003:248, σκέψη 58, Απόφαση C- 166/2017)**). Πάντως, οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης για την προστασία των ουσιωδών συμφερόντων της εθνικής ασφαλείας δεν μπορούν να ερμηνευθούν ως εξουσιοδότηση προς τα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν, στηριζόμενα απλώς και μόνο στα συμφέροντα αυτά, από τις υποχρεώσεις που τους επιβάλλει το δίκαιο της Ένωσης.

Αντιθέτως, εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να εκθέτει τεκμηριωμένα ποια ακριβώς συμφέροντα της εθνικής ασφαλείας του θίγονται και κατά πόσον η τήρηση ορισμένων υποχρεώσεων που απορρέουν από δίκαιο της Ένωσης αντιβαίνει κατά τρόπο συγκεκριμένο προς τα συμφέροντα ασφαλείας αυτά **(Αποφάσεις της 16ης Σεπτεμβρίου 1999, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-414/97, EU:C:1999:417, σκέψεις 22 και 24), της 15ης Δεκεμβρίου 2009, Επιτροπή κατά Φινλανδίας (C- 284/05, EU:C:2009:778, σκέψη 47), της 7ης Ιουνίου 2012, Insinoritoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, σκέψη 35), και της 4ης Σεπτεμβρίου 2014, Schiebel Aircraft (C-474/12, EU:C:2014:2139, σκέψη 34).**

Η αιτιολογία που δίδεται από το Υπουργείο Οικονομικών στην Πρόταση του προς το Υπουργικό Συμβούλιο είναι ουσιαστικά διττή:

1. Ότι οι υπηρεσίες θα πρέπει να παρασχεθούν άμεσα και,
2. Ότι η ευαισθησία του θέματος αναφορικά με την σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος δεν επιτρέπει την προκήρυξη ανοικτών προσφορών.

Όμως, όπως και εσείς αναφέρετε στην επιστολή σας προς την αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή, το γεγονός ότι οι ζητούμενες υπηρεσίες θα έπρεπε να παρασχεθούν άμεσα, μπορεί μεν να συνιστούσε καλό λόγο για τη μη προκήρυξη ανοικτού διαγωνισμού, δεν συνιστούσε όμως και λόγο για την κατ' ανάγκη απευθείας ανάθεση. Θα μπορούσε προς τούτο, να ακολουθηθεί μια σύντομη διαδικασία διαπραγμάτευσης με μικρό αριθμό κατάλληλων παροχέων συμβουλευτικών υπηρεσιών, όπως αυτή προνοείται στο **Άρθρο 29 (2)(γ) του Νόμου 73(Ι)/2016**, λόγω της επείγουσας ανάγκης. Παράλληλα βέβαια, με την επιβολή των απαιτούμενων για την περίπτωση ασφαλιστικών δικλείδων για την εμπιστευτικότητα των αποδιδόμενων στοιχείων στους πιθανούς παροχείς πληροφοριών. Η θέση

αυτή βρίσκεται σε πλήρη συνάφεια και με τη σχετική νομολογία του ΔΕΕ που επιβάλλει στα κράτη μέλη όχι μόνο να προσδιορίζουν επαρκώς τα ουσιώδη συμφέροντα τους που χρήζουν προστασίας, αλλ' επιπλέον να αποδεικνύουν ότι οι σκοποί που επιδιώκουν δεν θα ήταν δυνατόν να επιτευχθούν μέσω διεξαγωγής διαδικασίας διαγωνισμού **(Υπόθεση C-187/16) Επιτροπή κατά Αυστρίας, 20/03/2018).**

Ενεργώντας ως ενήργησε, το Υπουργείο Οικονομικών δεν φαίνεται να διερεύνησε την εναλλακτική πορεία της διαπραγμάτευσης ώστε να επιτύχει την επιλογή καθόλα κατάλληλου φορέα με την καλύτερη οικονομική προσφορά.

(δ) Ποιες μπορεί να είναι οι ενδεχόμενες επιπτώσεις και/ή κυρώσεις από τη μη εφαρμογή των προνοιών της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου της 04.02.2015.

Από το σύνολο των στοιχείων που τέθηκαν ενώπιόν μου, διαπιστώνεται ότι μετά την έγκριση που δόθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο για απευθείας ανάθεση, το Υπουργείο Οικονομικών προχώρησε και συμβλήθηκε για μίσθωση συμβουλευτικών υπηρεσιών με τον οίκο Freshfields.

Επίσης, διαπιστώνεται ότι οι συμφωνηθείσες υπηρεσίες παρασχέθηκαν, ενώ παραμένει αδιευκρίνιστο το ακριβές ποσό που καταβλήθηκε ή θα καταβληθεί γι' αυτές τις υπηρεσίες. Όπως όμως και αν είχαν τα πράγματα, η σύμβαση εκείνη για υπηρεσίες που συμφωνήθηκαν και προσφέρθηκαν προς το Κράτος, θα πρέπει να τιμηθεί και κανένα μέτρο που τυχόν θα επηρέαζε τον καταρτισμό και την εκτέλεση της δεν μπορεί ή δεν πρέπει να ληφθεί εκ των υστέρων. Το γεγονός της παράλειψης λήψης της έγκρισης του Γενικού Εισαγγελέα και των σχολίων του Γενικού Λογιστηρίου δεν καθιστά τη σύναψη της σύμβασης παράνομη, ούτε επιφέρει την αυτόματη

ακυρότητα της (βλ. **Δρουσιώτης v Ιερωνυμίδης [1990] IAAΔ 1026**), στην οποία λέχθηκε το εξής σχετικό:

«δεν μπορούσε να τεθεί θέμα παρανομίας κατά το χρόνο σύναψης της συμφωνίας» ούτε και *«η παράλειψη εξασφάλισης άδειας κατά το χρόνο καταρτισμού της συμφωνίας καθιστούσε αυτή παράνομη, ούτε επέφερε την ακυρότητα της»*.

Παρομοίως, στην υπόθεση **Mosfiloti v Panayi & Another [1979] 2 J.S.C. 384** λέχθηκε το εξής (ελληνική μετάφραση):

«Βάσει της αρχής της Josifakis (ανωτέρω) η απουσία της αναγκαίας συγκατάθεσης κατά το χρόνο συνομολόγησης της συμφωνίας δεν καθιστά άκυρη τη συμφωνία νοουμένου ότι είναι εφικτό κάτω από το νόμο να εξασφαλιστεί τέτοια συγκατάθεση σε μεταγενέστερο στάδιο» και *«συμφωνίες δυνάμενες να εφαρμοστούν νόμιμα δεν θα κηρυχθούν εξ' υπαρχής άκυρες εκτός εάν φαίνεται ότι ήταν πρόθεση των μερών κατά τη γένεση της συμφωνίας να παραβιάσουν το νόμο κατά την εφαρμογή»*.

Έπεται, ότι εφόσον παρασχέθηκαν οι παρεχόμενες υπηρεσίες, ο οίκος δικαιούται την αξίωση και είσπραξη της αμοιβής του με βάση τη συμφωνία που συνάφθηκε με το κράτος. Δηλαδή, ανεξάρτητα από την παράλειψη του συμβαλλόμενου για την εκπλήρωση της υποχρέωσης / προϋπόθεσης για τη λήψη της εκ των προτέρων σχετικής έγκρισης πριν τη σύναψη της σύμβασης, είναι δυνατή και δικαστικώς απαιτητέα η εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη σύμβαση.

Περαιτέρω, ακόμα και στην περίπτωση που τη σύμβαση κρίνεται παράνομη, όπως λέχθηκε στην Υπόθεση **Χριστοδούλου και Lidsay v Vraets [2009] 1AAΔ 802** τα Δικαστήρια δεν επιτρέπουν την επανάκτηση μεταβιβασθέντων ωφελημάτων που προέρχονται από παράνομα συμβόλαια αλλά και ακόμη χρήματα τα οποία καταβάλλονται βάσει εμφανώς παράνομης σύμβασης, η οποία έχει εκτελεστεί δεν μπορεί να ανακτηθούν, εκτός εάν η απαίτηση θεμελιώνεται σε βάση ανεξάρτητη από την

παρανομία (βλ. **Joseph El Alam v Χριστοφόρου Τουμαζίδη [1998] 1B AAD 968, Taylor v Brown [1867] 1 QBD 291**).

Η μη εφαρμογή από το αρμόδιο Υπουργείο Οικονομικών των προνοιών της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 04.02.2015 συνιστά μια συνταγματική εκτροπή, εφόσον με την ενέργεια του όπως παρακάμψει τον Γενικό Εισαγγελέα και τη Νομική Υπηρεσία και προβεί σε απευθείας μίσθωση νομικών υπηρεσιών από ιδιωτικό οίκο, χωρίς έγκριση από τον Γενικό Εισαγγελέα, ουσιαστικά παραβίασε τις συνδυασμένες πρόνοιες των Άρθρων 112 και 113 του Συντάγματος σύμφωνα με τις οποίες ο νομικός σύμβουλος των Υπουργείων είναι ο Γενικός Εισαγγελέας της Δημοκρατίας.

Οι όποιες διαπιστώσεις όμως του Γενικού Εισαγγελέα κατόπιν νομικής διερεύνησης και γνωμάτευσης, δεν μπορούν να οδηγήσουν σε διακήρυξη ακυρότητας ή ακυρώσιμου οποιασδήποτε διοικητικής πράξης ή απόφασης, όπως είναι η περίπτωση με τις δικαστικές αποφάσεις.

Ούτε τέτοιου είδους εσφαλμένες αποφάσεις ή αποφάσεις όπως του Υπουργικού Συμβουλίου που δεν φαίνεται να λαμβάνουν υπόψιν αρχές του διοικητικού δικαίου και της νομολογίας, επισύρουν οποιοσδήποτε κυρώσεις ή επιφέρουν επιπτώσεις στους φορείς λήψης των αποφάσεων τούτων.

Αυτού του είδους οι πράξεις, παραλείψεις ή αποφάσεις, εκεί όπου παράγουν έννομα αποτελέσματα, δύνανται μόνο να προσβληθούν ως προς την εγκυρότητα τους από πρόσωπα τα οποία ενδεχόμενα διαθέτουν ενεστώς έννομο συμφέρον, και να ακυρωθούν από το αρμόδιο Δικαστήριο.

Περαιτέρω, η ελλιπής τεκμηρίωση και στοιχειοθέτηση των λόγων που δεν επιτρέπουν την λήψη λιγότερων δραστικών μέτρων από τη μη τήρηση των διαδικασιών για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, ενδεχομένως να θεωρηθεί και ως παράβαση των υποχρεώσεων της Δημοκρατίας σύμφωνα με την **Οδηγία 2014/24/ΕΕ**, με ό,τι αυτό συνεπάγεται θέμα που και αυτό

θα μπορούσε να εγερθεί ενώπιον Δικαστηρίου στα πλαίσια διοικητική πράξης, όπου αυτή παράγει έννομα αποτέλεσμα.

Το οποιοδήποτε ενδεχόμενο στοιχειοθέτησης του ποινικού αδικήματος της Κατάχρησης Εξουσίας κατά παράβαση του Άρθρου 105 του Ποινικού Κώδικα είναι απορριπτέο. Δεν μπορεί να λεχθεί ότι ο αρμόδιος Υπουργός διενέργησε αυθαίρετη πράξη που παραβιάζει τα δικαιώματα αλλού, όπως απαιτείται να αποδειχθεί από το εν λόγω άρθρο, αφού η πράξη του Υπουργού εξουσιοδοτήθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο, ενώ δεν προκύπτει ούτε απτή μαρτυρία για παράβλεψη δικαιωμάτων άλλων προσώπων.

Ούτε επίσης και θέμα αστικής ευθύνης φαίνεται να ανακύπτει, εφόσον από τις υπό εξέταση ενέργειες δεν αποδεικνύεται ότι το κράτος υπέστη οικονομική βλάβη εξαιτίας τούτων.

Τα υπό εξέταση εδώ θέματα, εμπίπτουν στη σφαίρα του Διοικητικού Δικαίου και στις αρχές που το διέπουν.

(ε) Κατά πόσο η υπογραφή της Σύμβασης μίσθωσης υπηρεσιών μεταξύ του Υπουργού Οικονομικών και του νομικού οίκου Freshfields Bruckhaus Deringer έγινε χωρίς την προηγούμενη διασφάλιση των αναγκαίων περιπτώσεων κατά παράβαση των προνοιών του Άρθρου 7 του περί της Λογιστικής και Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Χρηματοοικονομικού Ελέγχου της Δημοκρατίας Νόμου – Νόμος αρ. 38(Ι)/2014.

Όπως περαιτέρω αναφέρετε στην επιστολή σας, η ανάθεση και υπογραφή της προαναφερθείσας Σύμβασης μεταξύ Υπουργείου Οικονομικών και Freshfields, έγινε χωρίς την προηγούμενη διασφάλιση των αναγκαίων

πιστώσεων, κατά παράβαση των προνοιών του **Άρθρου 7 του περί της Λογιστικής και Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Χρηματοοικονομικού Ελέγχου της Δημοκρατίας Νόμου (Ν. αρ. 38(Ι)/2014)**.

Το **Άρθρο 7 (1)(στ)** του προαναφερθέντος νόμου, προνοεί τα ακόλουθα:

«7.(1) Οι ελέγχοντες λειτουργοί και/ή οι εξουσιοδοτημένοι από αυτούς υπάλληλοι, μεταξύ άλλων -

(στ) εξουσιοδοτούν τη διενέργεια δαπανών μόνο όταν υπάρχουν ανάλογες πιστώσεις και μόνο μέσα στα όρια των προβλεπόμενων κονδυλίων του οικείου προϋπολογισμού ή του ποσού που έχει εκχωρηθεί με τμηματική πίστωση...»

Σύμφωνα δε με το **εδάφιο (2)(α) και (β)** του **Άρθρου 7** του ίδιου Νόμου, ο ελέγχων λειτουργός ή εκπρόσωπος του, ο οποίος εξουσιοδοτεί γραπτώς τη διενέργεια δαπάνης κατά παράβαση των διατάξεων του εδαφίου (1), διαπράττει ποινικό αδίκημα και ευθύνεται αστικά για κάθε πληρωμή, η οποία διενεργείται κατά παράβαση των διατάξεων του Νόμου εκείνου.

Από τα διαθέσιμα στοιχεία, προκύπτει ότι το Υπουργείο Οικονομικών δεν εξασφάλισε την ανάλογη πίστωση προτού εξουσιοδοτήσει ή διενεργήσει την πληρωμή ποσών για συμβουλευτικές υπηρεσίες προς τον νομικό οίκο Freshfields.

Είναι προς τούτο η θέση του Υπουργείου Οικονομικών ότι δεν εφαρμόζονται στη συγκεκριμένη περίπτωση οι προαναφερθείσες πρόνοιες του Νόμου αρ. 38(Ι)/2014, με δεδομένο ότι η δαπάνη για τις εν λόγω

υπηρεσίες επρόκειτο να διενεργηθεί και διενεργήθηκε, όχι από το κράτος, αλλά από τη Συνεργατική Κεντρική Τράπεζα.

Όπως διαπιστώνεται από το σύνολο των διαθέσιμων στοιχείων, είναι γεγονός ότι στην Πρόταση του Υπουργείου Οικονομικών ημερ. 13.03.2018 αναφερόταν ότι το κόστος που θα προέκυπτε από την ανάθεση της σύμβασης συμβουλευτικών υπηρεσιών θα αναλαμβανόταν από τη Συνεργατική Κυπριακή τράπεζα σύμφωνα με τις πρόνοιες της Κ.Δ.Π 346/2013 και επίσης επιβεβαιώνεται από τα συνημμένα στην επιστολή σας έγγραφα ότι τα μέχρι σήμερα καταβληθέντα ποσά δυνάμει της σύμβασης, είχαν καταβληθεί από τη Συνεργατική Κυπριακή Τράπεζα και ότι η Συνεργατική Κυπριακή Τράπεζα έχει συγκατατεθεί προς τούτο εκ των υστέρων.

Είναι πραγματικά παράδοξο ένας να επιλέγει νομικό σύμβουλο, να αποδέχεται τους οικονομικούς όρους του συμβούλου, να συμβάλλεται με σύμβαση με νομικό σύμβουλο, και άλλος να καταβάλλει, απευθείας μάλιστα, τη σχετική δαπάνη.

Παρά ταύτα, κατά την άποψη μου, δεν θα μπορούσε να στοιχειοθετηθεί ποινικό αδίκημα λόγω της εξουσιοδότησης από κρατικό λειτουργό, μιάς δαπάνης, η οποία δεν αναμενόταν ούτε και προβλεπόταν όταν εξουσιοδοτείτο, να διενεργηθεί από το κράτος και δεν διενεργήθηκε από το κράτος. Το ίδιο δε ισχύει και σε σχέση με την μη ύπαρξη οποιασδήποτε αστικής φύσεως ευθύνης, αφού, μεταξύ άλλων, η δαπάνη φαίνεται να είχε εξουσιοδοτηθεί με κανονιστική πράξη και επισφραγίστηκε με έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου, ενώ δεν αποδεικνύεται να προέκυψε ζημιά στο κράτος.

Το κατά πόσο είτε ο αντισυμβαλλόμενος του κράτους στη σύμβαση ή είτε η ίδια η Συνεργατική Κυπριακή Τράπεζα, η οποία επιβαρύνθηκε από αυτή θα μπορούσαν να μη αποδέχοντο αυτή τη διευθέτηση, είναι ένα θέμα, με το

οποίο όμως δεν θα ήταν επιτρεπτό να ασχοληθώ και να εκφέρω άποψη, με δεδομένο ότι ο Γενικός Εισαγγελέας είναι ο νομικός σύμβουλος του κράτους και όχι οποιουδήποτε άλλου από τους εμπλεκόμενους στη διαδικασία.

Τελικά σχόλια – Παρατηρήσεις:

Εκείνο το οποίο θα πρέπει να επισημανθεί, είναι ότι κάποιες θεσμοθετημένες διαδικασίες οι οποίες εδράζονται σε ρητές συνταγματικές διατάξεις, θα πρέπει απαραίτητα να ακολουθούνται από εκείνους στους οποίους απευθύνονται, και η παρέκκλιση από αυτές ενέχει σοβαρούς κινδύνους, καθιστώντας νομικά ευάλωτες τις όποιες αποφάσεις λαμβάνονται και δημιουργώντας αχρείαστα ρήγματα στις σχέσεις μεταξύ των συντεταγμένων οργάνων της Πολιτείας.

Κώστας Κληρίδης
Γενικός Εισαγγελέας της Δημοκρατίας

Κοινοποίηση: - Γραμματέα Υπουργικού Συμβουλίου
- Έντιμο Υπουργό Οικονομικών
- Πρόεδρο και Μέλη Κοινοβουλευτικής Επιτροπής
Παρακολουθήσεως Σχεδίων Αναπτύξεως και Ελέγχου
Δημόσιων Δαπανών