

**ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ  
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΣΧΟΛΗ ΤΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ  
ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**



**ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

**στο**

**«ΔΙΚΑΙΟ, ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ»**

**ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΒΙΟ, ΙΔΙΩΣ, ΜΕΣΩ ΤΗΣ  
ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ  
ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

**Μαρία Χατζηδάκη**

**Επιβλέπουσα καθηγήτρια: Χρυσούλα Μουκίου**

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου ως μέρος των απαιτήσεων για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη Δημόσια Διοίκηση, κατεύθυνση «Δίκαιο, Τεχνολογία & Οικονομία»

**Αθήνα, Δεκέμβριος 2015**



**PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND  
POLITICAL SCIENCE  
FACULTY OF ECONOMICS AND ADMINISTRATION**



**DEPARTMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**MASTER PROGRAM**

**IN**

**“LAW, TECHNOLOGY & ECONOMICS”**

**TRANSPARENCY IN PUBLIC ACTION, ESPECIALLY  
IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT**

By Maria Chatzidaki

Supervisor: Chrysoula Moukiou

Master Thesis submitted to the Department of Public Administration of the Panteion University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science in Public Administration, in the field of “Law, Technology & Economics”

Athens, Greece, December 2015



*Στο θείο μου και την οικογένειά μου*



# Διαφάνεια στο δημόσιο βίο, ιδίως, μέσω της διαδικασίας κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων

**Σημαντικοί Όροι:** δημόσιες συμβάσεις, ευρωπαϊκές οδηγίες, διαπλοκή, δωροδοκία, σύγκρουση συμφερόντων, διαδικασίες ανάθεσης, ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί, ηλεκτρονικά συστήματα, κριτήρια αποκλεισμού, θεσμικοί μηχανισμοί, δημοσιότητα, διαφάνεια, δημόσιος βίος

## Περίληψη

Το θέμα που διαπραγματεύεται το παρόν έργο, υπό τους όρους της ποιοτικής έρευνας, είναι η ανάγκη διαφάνειας στις διαδικασίες κατάρτισης των δημοσίων συμβάσεων σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Αρχικά, παρουσιάζεται η δυναμική σχέση των δημοσίων συμβάσεων με την Ευρωπαϊκή Ένωση, χάριν της οποίας κατορθώθηκε το κοινοτικό ενοποιητικό εγχείρημα και εγκαθιδρύθηκε το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Έπειτα, επιχειρείται μια εννοιολογική αποσαφήνιση του όρου των δημοσίων συμβάσεων για λόγους κατανόησης της γενικότερης προβληματικής που θίγεται και η οποία θα εστιάσει, εν συνεχεία, σε φαινόμενα και σκάνδαλα διαπλοκής των συμφερόντων των ΜΜΕ, της πολιτικής εξουσίας και των μεγαλοεπιχειρηματιών που συνάπτουν κερδοσκοπικές και ζημιολύγες συμβάσεις με το Δημόσιο. Για την πάταξη και την καταστολή των εν λόγω φαινομένων, γίνεται καταρχάς μια θεωρητική προσέγγιση διαμέσου των αρχών του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου και δευτερευόντως μια πρακτικότερη, με την παράθεση των συγκεκριμένων εκσυγχρονισμένων επιταγών των συναφών κοινοτικών οδηγιών του 2014 και των σταδιακά ενισχυόμενων από το 1995 εθνικών μέτρων. Στη συνέχεια, υπογραμμίζονται οι πολιτικές διαφάνειας στο πρώτο στάδιο των διακηρύξεων των δημοσίων συμβάσεων και στο δεύτερο, το προσυμβατικό των εννέα διαδικασιών ανάθεσης. Εν προκειμένω, ο κανόνας θεωρείται η ανοικτή διαδικασία λόγω οικοδόμησής της στον πραγματικό ανταγωνισμό, την ίση μεταχείριση και τη διαφάνεια που επιτάσσονται από το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων για όλους τους εν δυνάμει αναδόχους. Οι άλλες οκτώ διαδικασίες κρίνεται ότι βαθμιαία αυτοπεριορίζουν τις προαναφερθείσες αρχές αλλά είναι εκ των πραγμάτων καινοτόμες, πιο ευέλικτες και αποδοτικές για τις αναθέτουσες αρχές. Η πιο εξαιρετική αυτών είναι η διαδικασία «απευθείας ανάθεσης», ενώ οι ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί και η ανταγωνιστική διαδικασία θεωρούνται οι πλέον κορεσμένες επιλογές. Παράλληλα, η τήρηση ορισμένων κριτηρίων ποιότητας, όπως φαίνεται, διασφαλίζει τη φερεγγυότητα συμμετοχής των ενδιαφερομένων σε μια εκ των διαδικασιών, ενώ η ανάθεση της σύμβασης θα πρέπει να

γίνεται στην προσφορά της βέλτιστης σχέσης ποιότητας-τιμής. Περαιτέρω, προβάλλεται και η ταυτόχρονη, υποχρεωτική τήρηση ενός προσήκοντος βαθμού δημοσιότητας κατά τις διενεργούμενες σχετικές διαδικασίες κατάρτισης, κατόπιν συγκεκριμένων τύπων. Τέλος, παρουσιάζονται έξι θεσμικοί μηχανισμοί ελέγχου και διασφάλισης της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις προληπτικά, κατασταλτικά και κατά τη διάρκειά τους.



# Transparency in public action, especially in the field of public procurement

**Keywords:** public contracts, european directives, interrelation, bribery, conflict of interests, award procedures, electronic auctions, electronic systems, exclusion grounds, institutional authorities, publicity, transparency, public action

## Abstract

The subject negotiated in this project, according to qualitative research, is the need for transparency in the field of public procurement at national, european and international level. Firstly, the dynamic relationship of public procurement with the European Union is issued to explain the achievement of the european unifying venture and the establishment of the Community law on Public Procurement. Afterwards, a conceptual clarification of the term of public procurement is attempted to understand the general problem raised, which, subsequently, will focus on phenomena and scandals of conflicts of interests in the area of mass media, gutter politics and “great” entrepreneurs who contract with the public sector in a harmful and profitable way. To punish and suppress these phenomena, a theoretical approach through the principles of primary EU law takes first place and secondarily a more practical one, with the juxtaposition of these modernized requirements of relevant EU directives of 2014 and gradually strengthened since 1995 national measures. Then, the transparency policies outlined in the first stage of notices of public procurement and in the second one included by nine pre-contract award procedures. In this case, the rule is considered the open procedure due to its foundation in the real competition, equal treatment and transparency prescribed by the law on public contracts for all potential contractors. The eight other procedures deemed to gradually impose a limit on the above-mentioned principles, but they are, in fact, innovative, more flexible and efficient for contracting authorities. The most exceptional is the “negotiated procedure”, while electronic auctions and competitive procedure with negotiation considered most saturated options. Moreover, compliance with certain quality criteria, as shown, ensures the solvency of potential contractors in one of those procedures, while the contract award should be made to the offering the best price-quality ratio. Further, the simultaneous mandatory compliance with a sufficient degree of publicity is also demonstrated, in carrying out the relevant procedures, after specific types. Finally, six preventive and repressive institutional control authorities and control bodies take effect to ensure transparency during public procurement.



## Περιεχόμενα

Περίληψη.....	vi
Abstract.....	viii
Εισαγωγή.....	1

### ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ I: Οριοθέτηση των Δημοσίων Συμβάσεων και Φαινόμενα Διαπλοκής και Αδιαφάνειας

1.1. Ο παράγων «Δημόσιες Συμβάσεις» και η εσωτερική αγορά της Ε.Ε.....	5
1.2. Εννοιολογικός προσδιορισμός των Δημοσίων Συμβάσεων.....	8
1.3. Διεφθαρμένες πρακτικές στο πεδίο των Δημοσίων Συμβάσεων.....	10
1.3.1. Τα σκάνδαλα «Άκτωρ-Άβαξ-Τέρνα» και «Daimler».....	13

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ II: Δημόσιες Συμβάσεις και Δίκαιο Πάταξης της Διαφθοράς

2.1. Το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο προστασίας της κοινοτικής διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις.....	15
2.1.1. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.....	16
2.1.2. Το δικαίωμα εγκαταστάσεως.....	17
2.1.3. Η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.....	19
2.1.4. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης ή της αποφυγής των διακρίσεων μεταξύ των υποψηφίων αναδόχων.....	20
2.1.5. Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης.....	22
2.1.6. Η αρχή της αναλογικότητας.....	23

2.1.7. Η αρχή της διαφάνειας και της υποχρεωτικής δημοσιότητας.....	25
2.1.8. Η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού.....	28
2.1.9. Η αρχή της εμπιστευτικότητας.....	31
2.1.10. Η αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας.....	33
2.2. Η ανάγκη διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις κατά το ενωσιακό νομοθετικό καθεστώς του 2014.....	34
2.3. Η ενισχυόμενη εσωτερική νομική μεταρρύθμιση για την πάταξη της διαπλοκής στις δημόσιες συμβάσεις.....	40

## ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ: Η Λειτουργική Διάσταση των Δημοσίων Συμβάσεων στην Εγκαθίδρυση Όψεων Διαφάνειας

3.1. Η πολιτική διαφάνειας στο πρώτο στάδιο σύναψης δημοσίων συμβάσεων – Διακηρύξεις Αναθέτουσας Αρχής.....	46
3.2. Η πολιτική διαφάνειας στο δεύτερο στάδιο σύναψης δημοσίων συμβάσεων – Το προσυμβατικό στάδιο.....	50
3.2.1. Ανοικτή διαδικασία.....	51
3.2.2. Κλειστή διαδικασία.....	53
3.2.3. Διαδικασία με διαπραγμάτευση.....	54
3.2.3.1. Διαδικασία με διαπραγμάτευση με προηγούμενη προκήρυξη.....	55
3.2.3.2. Διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη προκήρυξη.....	56
3.2.4. Διαδικασία ανταγωνιστικού διαλόγου.....	59
3.2.5. Δυναμικά συστήματα αγορών.....	60
3.2.6. Δημόσιος ηλεκτρονικός πλειστηριασμός (E-Options).....	61
3.2.7. Συμφωνία-πλαίσιο.....	63
3.2.8. Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση.....	65

3.2.9. Σύμπραξη καινοτομίας – Εταιρική σχέση καινοτομίας (Innovation Partnership).....	66
3.3. Κριτήρια ποιοτικής επιλογής του Αναδόχου φορέα.....	67
3.4. Κριτήρια ανάθεσης δημόσιας σύμβασης.....	70
3.5. Κανόνες δημοσιότητας και διαφάνειας κατά τη διεξαγωγή της διαδικασίας.....	72
ΚΕΦΑΛΑΙΟ IV:Θεσμικοί Μηχανισμοί Ελέγχου, Πρόταξης και Διαφύλαξης της Διαφάνειας στις Δημόσιες Συμβάσεις	
4.1. Το Ε.Σ.Ρ. ως ελεγκτής διαφάνειας των σχέσεων ΜΜΕ-Δημοσίων Συμβάσεων.....	75
4.2. Ο προσυμβατικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο.....	76
4.3. Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων – e-Procurement.....	78
4.4. Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.....	80
4.5. Άλλα θεσμικά εργαλεία.....	81
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ.....	83
ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	85
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	87





## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα μεταπτυχιακή εργασία πραγματεύεται το γνωστικό αντικείμενο του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων και δη της συμβατικής διαφάνειας που επιδρά ως καταλύτης στα κρούσματα διαπλοκής και διαφθοράς στις διαδικασίες κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα, θέτοντας όμως παράλληλα υπό αμφισβήτηση τόσο το δημόσιο τομέα όσο και το ίδιο το παραδοσιακό κράτος.

Επί του περιεχομένου τώρα, η έρευνά μας αναφέρεται στις ιστορικές και οικονομικές συγκυρίες, χωρίς τη συνδρομή των οποίων δεν θα είχε ουσία το νομοθετικό και νομολογιακό υπόβαθρο που ορίζει και καθορίζει τις δημόσιες συμβάσεις, τόσο σε εθνικό όσο και σε ενωσιακό επίπεδο αλλά ακόμη και διεθνώς. Το κλίμα υγιούς και πραγματικού ανταγωνισμού που επιχείρησε να διοχετεύσει από άκρη σε άκρη της εσωτερικής αγοράς<sup>1</sup> η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) είναι μεν ένα πολύπλοκο εγχείρημα, κατορθώθηκε δε να εξαπλωθεί και στους δημόσιους διαγωνισμούς του δημόσιου τομέα προκειμένου να λάβει τις τελικές διαστάσεις της η ενιαία αγορά. Για τον προφανή αυτό λόγο, λοιπόν, εκδόθηκαν και ειδικές οδηγίες εναρμόνισης<sup>2</sup> των ήδη τηρουμένων για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων εθνικών μέτρων ούτως ώστε τα τελευταία να καταστούν συγκλίνοντα για όλα τα κράτη-μέλη, να ευοδωθούν έτι περαιτέρω οι συνθήκες διαφάνειας, ποιότητας, αποτελεσματικότητας στον οικείο τομέα και παράλληλα να διασφαλισθεί η επί ίσοις όροις συμμετοχή των εργοληπτικών επιχειρήσεων σε όλα τα κράτη.

Βέβαια, τόσο οι ως άνω κοινοτικοί θεσμικοί φραγμοί όσο και οι σχετικοί εθνικοί δεν κατάφεραν να αναχαιτίσουν αθέμιτες πρακτικές διαφθοράς ισχυρών παραγόντων των ΜΜΕ που επιθυμούν να εξαπλώσουν τα επιχειρηματικά τους συμφέροντα στον επικερδή τομέα των συμβάσεων του Δημοσίου. Η θεωρητική νομοθετική πάταξη της διαπλοκής στα τέλη του 20ου αι. οφείλει την πρωτοκαθεδρία της στον Ν.2328/1995, ο οποίος αποκάλυπτε τα πρόσωπα-μετόχους των εταιριών που ασχολούνται με ΜΜΕ και δημόσιες συμβάσεις παράλληλα και αν όντως αυτοί εκτελούσαν τα έργα ή τις προμήθειες, και στον μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 εκτελεστικό Ν.3021/2002, με τον οποίο και εξειδικεύεται το καθεστώς διαφάνειας του μείζονος συνταγματικού και πολιτικού

---

<sup>1</sup> Παρ. 2 αρθ. 26 ΣυνθΛΕΕ (πρώην αρθ. 14 ΣΕΚ)

<sup>2</sup> Σύμφωνα με τον Δονάτο Παπαγιάννη, «...η ενασχόληση των ενωσιακών οργάνων με την προβληματική των δημοσίων συμβάσεων άρχισε κατά βάση στα τέλη της δεκαετίας του 1980...», *Ευρωπαϊκό δίκαιο* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2011), 506-507.



διακυβεύματος του αρ. 14 παργ. 9 Σ επί της εξουσιαστικής λειτουργίας των ΜΜΕ στον οικονομικό ρόλο του κράτους και τη δημοκρατική κοινωνία της εποχής μας. Οι εν λόγω ευκαιριακές ρυθμίσεις δεν κατόρθωσαν (και ούτε πρόκειται) να αποτρέψουν τη διόγκωση των οργανωμένων συμφερόντων-καρτέλ και των σκανδάλων στον οικείο τομέα, αφού τα ολιγοπώλια των μεγαλοεργολάβων του Δημοσίου δεν θα πάψουν να υφίστανται όσο οι «κρατικοί υπάλληλοι» είναι επιρρεπείς στις διακινούμενες μίζες και οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις είναι υποτιμημένες και αφανείς.

Τα ερωτήματα, επομένως, που ανέκυψαν και θα μας απασχολήσουν στην ανάλυσή μας είναι τα ακόλουθα: i) Εάν επήλθε εκσυγχρονισμός των κανόνων διαφάνειας στις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων σε εθνικό επίπεδο ως προς τους συναφείς κανόνες της κοινοτικής έννομης τάξης, ii) Τηρείται πλήρως και αν ναι η διαφάνεια στους δημόσιους διαγωνισμούς; Καταλήγει να θεωρείται ο «αυτοσκοπός» αμφοτέρων των συμβαλλομένων μερών των δημοσίων συμβάσεων – αναθετουσών αρχών και οικονομικών φορέων – ή είναι απλώς μία εκ των αρχών που τηρούνται συμβατικά στα στάδια προγραμματισμού μιας σύμβασης; Και τέλος, iii) Τι σημαίνοντα ρόλο διαδραματίζει η αρχή της διαφάνειας στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων σε εθνικό, ενωσιακό αλλά και διεθνές επίπεδο. Γιατί έχει επικρατήσει να συζητείται ως ένα από τα πιο επίμαχα θέματα διεθνώς στον προκείμενο χώρο του δημόσιου τομέα;

Ο στόχος της μελέτης μας, κατά συνέπεια, είναι να προσπαθήσουμε να δώσουμε απάντηση στα παραπάνω ερωτήματα. Κρίθηκε η πλέον σκόπιμη και ενδεδειγμένη για την προσφορότητα και την ευχερέστερη ερμηνευτική προσέγγιση της έρευνας μέθοδος να είναι το ποιοτικό μοντέλο διερεύνησης, για λόγους απλά και μόνο περισσότερης ευελιξίας. Μέσα, λοιπόν, από μια διεξοδική μελέτη και εμπειριστατωμένη ανάλυση των θεσμικών κειμένων που αφορούν το εσωτερικό και ενωσιακό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, σε απόλυτη συνάρτηση πάντοτε με τη διαφάνεια που διαχέεται και επικουρεί το έργο του τομέα αυτού, επιχειρούμε να κάνουμε βατή – ακόμη και στο μέσο αναγνώστη της παρούσας – την επικρατούσα σήμερα θεωρία για το πώς αντιμετωπίστηκε και εξακολουθεί να αντιμετωπίζεται η αρχή της διαφάνειας στον αντίποδα των διαπλεκόμενων συμφερόντων των ΜΜΕ και των εργολάβων/προμηθευτών του Δημοσίου, εδραιωμένη με το χρόνο και στους δημόσιους διαγωνισμούς των κρατών-μελών της Ε.Ε.

Στο σημείο αυτό, είναι κρίσιμο να μνημονευθεί η διάρθρωση με την οποία έλαβε την τελική της μορφή η έρευνα αυτή. Το κείμενο είναι χωρισμένο σε δύο μέρη, με το πρώτο να αναφέρεται γενικά σε ζητήματα εννοιολογικής προσέγγισης του περιεχομένου των δημοσίων συμβάσεων και «σύγκρουσης συμφερόντων» (*conflict of interests*) όσον αφορά τα εμπλεκόμενα πολιτικο-οικονομικά συμφέροντα εκ των συμβάσεων, γύρω από τα οποία και στρέφονται σχεδόν αμιγώς. Διά τούτων, γίνεται ομαλή μετάβαση στο δεύτερο, πρωτεύουσα σημασίας για την εργασία μας, μέρος, στο οποίο παρατίθεται ολόκληρο το κανονιστικό πλαίσιο των συμβάσεων που μάχεται τις αδιαφανείς τακτικές επιβλητικών και διεφθαρμένων επιχειρηματιών, προκειμένου να καταλήξει αρμονικά στη «μερική λύση»<sup>3</sup> του προβλήματος. Μέσα από τη «λύση» αυτή των θεσμικών μηχανισμών και άλλων μερικότερων εργαλείων θα φανεί πώς η αρχή της διαφάνειας αλληλεπιδρά στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων – από κοινού, τουλάχιστον, με τη μητρική της αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού αλλά και εκείνη της ισότιμης μεταχείρισης άνευ διακρίσεων – προσπαθώντας να καταστείλει έστω και κάθε ψήγμα απάτης, δωροδοκίας, διαφθοράς.

Τα συμπεράσματα και η τελική κριτική παρουσιάζονται στο τέλος, συνοδευόμενα από προτάσεις μελλοντικής έρευνας που για το επιστημονικό δέον και την αρτιότητα του προς εξέταση αντικειμένου μας δεν θα πρέπει να παραληφθεί.

---

<sup>3</sup> Μερική λύση γιατί αντιλαμβανόμαστε όλοι μας με την απλή λογική ότι ένα ερευνητικό πρόβλημα δεν (μπορεί να) έχει χρονικά και θεωρητικά όρια που να περιορίζουν και να τερματίζουν την έρευνα των ενδιαφερομένων – επιστημόνων και μη – για αυτό.

## **ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ**

Μεθοδολογική προσέγγιση και ζητήματα διαπλοκής του πεδίου  
των Δημοσίων Συμβάσεων

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

### Οριοθέτηση των Δημοσίων Συμβάσεων και Φαινόμενα Διαπλοκής και Αδιαφάνειας

#### 1.1. Ο παράγων «Δημόσιες Συμβάσεις» και η εσωτερική αγορά της Ε.Ε.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (πρώην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα) ήδη από τις απαρχές της, ήτοι το 1958, εξασφάλισε τα απαραίτητα εχέγγυα – ποσοτικά και ποιοτικά – για την εκπλήρωση του πρώτιστου και βασικού στόχου<sup>4</sup> της, που δεν είναι άλλος από τη δημιουργία μιας «κοινής αγοράς»<sup>5</sup>. Ο ακρογωνιαίος αυτός λίθος του ευρωπαϊκού ενοποιητικού εγχειρήματος εμπεριέχει καταρχήν τον οικονομικό στόχο των *ελεύθερων εμπορικών συναλλαγών ή αλλιώς το άνοιγμα του εμπορίου* μεταξύ των κρατών-μελών, η επίτευξη του οποίου θα σήμαινε μία ταυτόχρονη ισχυροποίηση των υπάρχοντων δεσμών της Ένωσης και μία αναζωογόνηση του ελεύθερου ανταγωνισμού. Η κοινή αγορά είναι, κατά την παργ. 2 αρθ. 26 ΣυνθΛΕΕ, ο χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα όπου εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων (των συντελεστών παραγωγής εν συντομία) μεταξύ των κρατών-μελών της Ε.Ε.. Οι τέσσερις αυτές ξεχωριστές αλλά εξίσου ισοδύναμες και ισόκυρες τομεακές πολιτικές που τείνουν όλες μαζί μεθοδευμένα στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι στην πραγματικότητα η ουσία στην οποία βάδιζε και βαδίζει με σταθερά βήματα η γηραιά ήπειρος.

Υπό το πρίσμα του προαναφερθέντος στόχου και για να συμπληρωθεί το κοινοτικό εγχείρημα της ενιαίας αγοράς με τρόπο που να συγκλίνει στον ασφαλή πραγματικό ανταγωνισμό, θα έπρεπε το ευρωπαϊκό δίκαιο να προσελκύσει και να εγκολπώσει έναν επιπλέον δημοσιονομικό (ή κατά άλλους οικονομικό) τομέα των κρατών-μελών – πράγμα που κατόρθωσε προοδευτικά και με απόλυτη συνέπεια. Ο εν λόγω τομέας αυτός καθεαυτός διαθέτει το αναγκαίο συγκριτικό πλεονέκτημα που θα μπορούσε να συμβάλλει σε ικανοποιητικό βαθμό στην υλοποίηση του στόχου της Ε.Ε. Ο δημοσιονομικός, λοιπόν,

---

<sup>4</sup> Οι γενικοί στόχοι της Ε.Ε. αριθμούνται στο αρθ. 3 ΣυνθΕΕ.

<sup>5</sup> Ο όρος «κοινή αγορά» υπάρχει στη Συνθήκη ΕΟΚ, ενώ αντικαταστάθηκε σε «εσωτερική αγορά» με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας. Παρ'αυτά, και οι δύο όροι είναι δόκιμοι έως και σήμερα.

τομέας των Δημοσίων Συμβάσεων, παρά τις όποιες καθυστερήσεις<sup>6</sup> που συνάντησε και την παραμονή του σε επίπεδο κράτους-μέλους<sup>7</sup>, εντάχθηκε προοδευτικά και με βήματα σταθερά στον κοινοτικό χώρο του ελεύθερου ανταγωνισμού.

Η ΕΟΚ, βέβαια, παραδόξως μιν, στη συνθήκη της (Συνθήκη για την ίδρυση της ΕΟΚ/Συνθήκη της Ρώμης του 1957) δεν προέβλεψε κανένα άρθρο που να μεριμνά για τις δημόσιες συμβάσεις συγκεκριμένα. Ωστόσο, 50 χρόνια αργότερα – με την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας – η παρ. 4 αρθ. 199 ΣΛΕΕ κάνει μια ρητή αναφορά, η οποία έμμεσα μας προϊδεάζει για την επακόλουθη σχέση του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων με τις γενικές κοινοτικές αρχές που περικλύονται στο εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, σχέση την οποία οφείλουμε και θα αναπτύξουμε σε επόμενο κεφάλαιο.

Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, στο πρώιμο στάδιο του, δύσκολα θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ένα ολοκληρωμένο έργο του κοινοτικού νομοθέτη. Το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο και οι θεμελιώδεις ευρωπαϊκές αρχές ισχύουν μιν και στις δημόσιες συμβάσεις, δεν επαρκούν δε για να τις οριοθετήσουν και να τις προστατεύσουν επακριβώς, πόσο μάλλον για την εξασφάλιση της ελευθεροποίησης των δημοσίων συμβάσεων στο βωμό της εσωτερικής αγοράς. Και αυτό είναι κάτι το ορθολογικό και αναμενόμενο, που μπορούμε να το κατανοήσουμε πλήρως αντιπαραβάλλοντας σε αυτό έστω και έναν από τους υπόλοιπους κλάδους του δικαίου. Επί παραδείγματι, το συναφές με το

---

<sup>6</sup> Οι καθυστερήσεις αυτές δικαιολογούνται εάν αναλογιστεί κανείς ότι τα κράτη-μέλη επιθυμούσαν να διαφυλάξουν την εθνική οικονομία τους συνάπτοντας δημόσιες συμβάσεις με αποκλειστική χρήση της εγχώριας παραγωγής και με προκηρύξεις διαγωνισμών μη διασυνοριακές που δεν απευθύνονταν σε κοινοτικούς αλλοδαπούς οι οποίοι θα επιδίωκαν μια θέση ανάμεσα στους υποψήφιους αναδόχους. Κατά αυτήν τη νοοτροπία, τα κράτη-μέλη «εύλογα» επιζητούσαν επιδοτήσεις της εγχώριας παραγωγής τους ενώ μπορούσαν πολύ εύκολα να στρεβλώσουν τον ανταγωνισμό, απομονωμένα στους εθνικούς εργολήπτες, δίχως να επιθυμούν το άνοιγμα της εθνικής δημόσιας αγοράς και καταστρατηγώντας τις ήδη θεσμοθετημένες συναφείς Οδηγίες του 1971. Το γεγονός αυτό πυροδότησε τη «Λευκή Βίβλο» του Ιουνίου 1985, στην οποία η Επιτροπή εξέφρασε τη δυσαρέσκειά της για τον κίνδυνο που διατρέχει το όραμα της εσωτερικής αγοράς. Βλ., σύμφωνα με τις Κ.Βασιλακάκη - Μπουγιούκα και Σ.Ιωαννίδου - Ανδριώτη, «Λευκό Βιβλίο», COM(85)310, σημεία 81-85, *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και οι επιπτώσεις του στο ελληνικό δίκαιο των δημοσίων έργων* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1995), 13, υποσ.3.

<sup>7</sup> Σύμφωνα με τις Κ.Βασιλακάκη - Μπουγιούκα και Σ.Ιωαννίδου - Ανδριώτη, «Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι το σύνολο των δημοσίων συμβάσεων, έργων και προμηθειών, στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, κατά το 1987, αντιπροσώπευαν ένα σημαντικό ποσοστό του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος. Μόνο οι αγορές των δημοσίων διοικήσεων ανέρχονταν κατά μέσο όρο σε ποσοστό 9% του ΑΕΠ, ποσοστό το οποίο έφτανε το 15% (530 δισ. ECU) μετά από συνυπολογισμό των αγορών των δημοσίων επιχειρήσεων. Από αυτές μόνο το 2% των δημοσίων συμβάσεων ανατέθει σε επιχειρήσεις ενός κράτους μέλους διαφορετικού από εκείνο το οποίο προκήρυξε τη σύμβαση.», *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και οι επιπτώσεις του στο ελληνικό δίκαιο των δημοσίων έργων* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1995), 13, υποσ.1.

αντικείμενο της μελέτης μας διοικητικό δίκαιο διαθέτει συγκεκριμένους κανόνες που το ρυθμίζουν, λ.χ ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔ/σίας). Όπως εκεί, έτσι και εν προκειμένω «επιβάλλεται» να προχωρήσει ο κοινοτικός νομοθέτης στη θέσπιση του ειδικότερου δευτερογενούς δικαίου, θέσπιση η οποία δεν είναι αθέμιτη αφού προβλέπεται στην παργ. 2 αρθ. 47, στο αρθ. 55 και στο αρθ. 95 ΣυνθΕΚ (νυν παργ. 1 αρθ. 53, αρθ. 62 και αρθ. 114 ΣΛΕΕ αντίστοιχα)<sup>8</sup>.

Πράγματι, λοιπόν, εκδόθηκε σειρά των λεγόμενων κατά την ΣυνθΕΚ *ειδικών οδηγιών εναρμόνισης* με τις πρώτες να χρονολογούνται από το 1971 και τις τελευταίες το 2014. Οι ευρωπαϊκές αυτές οδηγίες ειδικού τύπου δεν ταυτίζονται με τις κλασικές οδηγίες που εκδίδουν τα κοινοτικά όργανα. Και αυτό διαπιστώνεται και από το ίδιο τους το προοίμιο. Τα ευρωπαϊκά όργανα, δηλαδή, λαμβάνοντας υπόψη κάθε σχετική διάταξη των εθνικών δικαίων που αφορά σύναψη μίας δημόσιας σύμβασης (προμηθειών, έργων, υπηρεσιών), επιτυγχάνουν την προσέγγιση και ευθυγράμμιση των επιμέρους εθνικών νομοθεσιών των κρατών-μελών έτσι ώστε να διαμορφώνεται ένα ενιαίο δικαιοσύστημα για τις δημόσιες συμβάσεις σε όλα τα κράτη, ικανό να συντελέσει στο άνοιγμα των δημοσίων διαγωνισμών στον ενωσιακό ανταγωνισμό. Κατ'επέκταση, κάθε ενωσιακός αλλόδαπος κράτους-μέλους θα μπορεί να εκδηλώσει ενδιαφέρον, όπως ο αντίστοιχός του ημεδαπός, για υποψήφιος ανάδοχος σε προκήρυξη διαγωνισμού άλλου κράτους της Ε.Ε.

Ουσιαστικά σημεία για τα οποία έπρεπε να επιμεληθεί ο κοινοτικός νομοθέτης στις ανωτέρω οδηγίες περί του συντονισμού του εν λόγω τομέα είναι, μεταξύ άλλων, η απόδοση των εννοιών των επιμέρους συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών, υπηρεσιών, της βασικής έννοιας της αναθέτουσας αρχής καθώς και της κεντρικής για την εργασία μας έννοιας της αρχής της διαφάνειας – έννοιες στις οποίες θα αναφερθούμε εκτενέστερα παρακάτω. Εξάλλου, δεν θα μπορούσε να μην εμπεριέχεται στο νέο αυτό σύνολο νομοθετικών κειμένων και το ενιαίο για όλα τα κράτη κρίσιμο μοτίβο των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, το οποίο θα μπορούσε να θεωρηθεί ο «πυρήνας» του ενωσιακού νομοθετικού έργου. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι το παράγωγο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί εχέγγυο εναρμόνισης όλων των εθνικών νομοθετικών μέτρων που ρυθμίζουν τον προς εξέταση τομέα. Οι κοινοτικές οδηγίες

---

<sup>8</sup> Εβίτα Π. Κατσιμάνη, *Κοινοτικό δίκαιο δημοσίων συμβάσεων, Κριτική προσέγγιση των θεμελιωδών αρχών* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007), 2 και 9.

απλώς *συντονίζουν* τις εθνικές διατάξεις που αφορούν τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων με το ελάχιστο (minimum) των κοινών κανόνων που επιβάλλουν στα κράτη<sup>9</sup>.

Με αυτή τη σύντομη αλλά συνάμα και περιεκτική ανασκόπηση στο ιστορικό υπόβαθρο του ευρωπαϊκού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, με την εισαγωγή σε βασικές έννοιες που πρόκειται να μας απασχολήσουν στα προσεχή κεφάλαια, είμαστε πλέον έτοιμοι να προσεγγίσουμε τη θεωρία αλλά και τη νοσηρή πραγματικότητα των δικτύων διαφθοράς του πεδίου των δημοσίων συμβάσεων. Καταρχάς, θα εστιάσουμε στην εννοιολογική τοποθέτησή τους στο χώρο του δικαίου, παράμετρος η οποία είναι σημαντικό προαπαιτούμενο να κατανοηθεί πλήρως από τον αναγνώστη για να μπορέσει να συλλάβει την όλη προβληματική της παρούσας έρευνας.

## 1.2. Εννοιολογικός προσδιορισμός των Δημοσίων Συμβάσεων

Οι δημόσιες συμβάσεις, μολονότι προσιδιάζουν στις Διοικητικές Συμβάσεις των εθνικών εννόμων τάξεων (Διοικητικού Δικαίου), δεν ταυτίζονται ουσιαστικά σε καμία περίπτωση με αυτές διότι ανήκουν κατ' αποκλειστικότητα στο Κοινοτικό Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων και αναγνωρίζονται μόνο από αυτό. Οι εν λόγω συμβάσεις συνιστούν υπέρβαση της κλασικής εννοιολογικής διάκρισης των διοικητικών συμβάσεων και των συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου των δημοσίων αρχών, διάκριση η οποία προβλέπεται από τα εθνικά δίκαια πολλών κρατών-μελών, λ.χ της Ελλάδας και της Γαλλίας.

Γεγονός που κεντρίζει το ενδιαφέρον είναι ότι ο όρος «δημόσια σύμβαση» προέρχεται καθ' ολοκλήρου από το διεθνές οικονομικό δίκαιο και δέ από τις διεθνείς συμφωνίες<sup>10</sup> που υπέγραψε ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (Π.Ο.Ε.) στα πλαίσια διεθνοποίησης των αγορών και του εμπορίου. Εξ ου άλλωστε και η όλη προβληματική του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, που ξεκινά από ζητήματα ορισμού του εύρους της υπό μελέτη έννοιας και καταλήγει σε αυτά της θεσμικής-νομικής κατηγοριοποίησής της.

---

<sup>9</sup> Κ.Βασιλακάκη-Μπουγιούκα και Σ.Ιωαννίδου-Ανδριώτη, *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και οι επιπτώσεις του στο ελληνικό δίκαιο των δημοσίων έργων* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1995), 17.

<sup>10</sup> Πρόκειται για την πολυμερή σύμβαση για τις δημόσιες συμβάσεις, κοινώς *Agreement on Government Procurement (GPA)*, του Γύρου της Ουρουγουάης το 1994.

Η έννοια «δημόσια σύμβαση» δεν είναι απλή και καθημερινή έννοια στο χώρο του δικαίου που μπορεί να θεωρηθεί ως έννοια *γενική και δεδομένη*<sup>11</sup>. Όπως τονίσαμε στην αρχή της παρούσας, η δημόσια σύμβαση κατέληξε να είναι η απότοκη κατηγορία συμβάσεων ιστορικο-οικονομικών περιστάσεων, ένα *ponum* του ευρωπαϊκού κεκτημένου. Έτσι άλλωστε δικαιολογείται και το γεγονός ότι αποτελεί έννοια που προήλθε εξορισμού κατόπιν μετάφρασης από το κοινοτικό δίκαιο, ώστε κάθε κράτος μέλος να μην την έχει υιοθετήσει το ίδιο σημασιολογικά – σημαντικό πρόβλημα το οποίο είναι επακόλουθο των μεταφράσεων γενικά, αφού οι έννοιες δεν έχουν το ίδιο νόημα σε κάθε άλλη γλώσσα. Στην αγγλική και διεθνή γλώσσα, λ.χ. έχει επικρατήσει ως *public procurement*<sup>12</sup>, ενώ στη γαλλική *marchés publics*, στη δε ιταλική *appalti pubblici* και τέλος *öffentlich-rechtlicher Vertrag* στη γερμανική.

Όπως προκύπτει από τη μοναδική πηγή δικαίου της δημόσιας σύμβασης, ήτοι των Κοινοτικών Οδηγιών, και δή της Οδηγίας 2004/18/EK, στην παργ. 2α αρθ. 1 της τελευταίας ορίζεται η έννοια των δημοσίων συμβάσεων: «Οι «δημόσιες συμβάσεις» είναι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας». Εάν μελετήσει κάποιος την παραπάνω Οδηγία συγκριτικά με τις αρχικές και αντικατασταθείσες αυτής Οδηγίες, θα παρατηρήσει μία διαχρονική εξέλιξη του ορισμού της δημόσιας σύμβασης, με τον πλέον ισχύον να είναι ο προαναφερόμενος.

---

<sup>11</sup> Ε. Τροβά και Παν. Σκουρής, *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων* (Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2009), 31.

<sup>12</sup> Βλ. αντί πολλών (ό.π., 32) τις αναφορές «Public Procurement is the term used to describe the purchasing of works, supplies and services by national, regional and local public bodies, including central government, local authorities, fire and police authorities, defense, health services, joint consortia of public bodies, and public and private utilities. Throughout Europe, the public sector and utilities, referred to as 'contracting authorities', need to purchase goods and services for a huge range of activities. Many of these form large contracts which must be advertised all over Europe, the annual value amounts to around £500 billion, estimated at around 11.5% of EU Gross national product. This represents potentially profitable opportunities for companies to supply the market at home and overseas». Σε <http://www.publictender.co.uk/eu-procurement.html>

Βλ. ακόμη (ό.π.) τον ορισμό στα αγγλικά: **Government procurement**, also called **public tendering**, or **public procurement**, is the procurement of goods and services on behalf of a public authority, such as a government agency. **With 10 to 15% of GDP in developed countries, and up to 20% in developing countries, government procurement** accounts for a substantial part of the global economy. To prevent fraud, waste, corruption or local protectionism, the law of most countries regulates government procurement more or less closely. It usually requires the procuring authority to issue public tenders if the value of the procurement exceeds a certain threshold. Government procurement is also the subject of the Agreement on Government Procurement, a plurilateral international treaty under the auspices of the WTO.

Βλ. επίσης (ό.π.) Arrowsmith S., *The Law of Public and Utilities Procurement*, Sweet & Maxwell, 2005.



Μολαταύτα, προκαλεί εντύπωση ότι στην Οδηγία 2004/17/EK μνημονεύονται κατά διαστήματα οι συναφθείσες συμβάσεις ως δημόσιες αλλά οι ορισμοί που δίδονται αφορούν τις «*συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών*»<sup>13</sup>, ενώ στο προοίμιο της Οδηγίας 2004/18/EK τονίζεται ότι «*Οι δημόσιες συμβάσεις που συνάπτουν οι αναθέτουσες αρχές (...)καλύπτονται από την οδηγία 2004/17/EK (...)*». Προφανώς, ο κοινοτικός νομοθέτης ήταν αβέβαιος σε ένα πρώτο στάδιο (Οδηγία 2004/17/EK) για τον καταληκτικό χαρακτηρισμό των δημοσίων συμβάσεων, αναφερομένος απλά και αόριστα σε συμβάσεις και επισημοποίησε τον όρο στο ακόλουθο αριθμητικά νομοθετικό έργο του.

Ολοκληρώνοντας, δυναμική και έντονη συνδρομή στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων έχει το δίχως άλλο και ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (Π.Ο.Ε.). Στη συμφωνία, μάλιστα, για τις δημόσιες συμβάσεις *Agreement on Government Procurement (GPA)*, στο Παράρτημα 4 της απόφασης 94/800 ΕΚ του Συμβουλίου της 22/12/1994 υπάρχει μια άλλη εκδοχή του όρου των δημοσίων συμβάσεων: «1. This Agreement applies to any law, regulation, procedure or practice regarding any procurement by entities covered by this Agreement, as specified in Appendix I. 2. This Agreement applies to procurement by any contractual means, including through such methods as purchase or as lease, rental or hire purchase, with or without an option to buy, including any combination of products and services». Κατά τον Π.Ο.Ε., λοιπόν, οι οικονομικοί φορείς που συμβάλλονται στη δημόσια σύμβαση απαριθμούνται αποκλειστικά στο Παράρτημα I της σχετικής συμφωνίας, ενώ οι συμβάσεις είναι κάθε τύπου συμπεριλαμβανομένων των συμβάσεων αγοράς, μίσθωσης ή μίσθωσης με δικαίωμα ή όχι αγοράς καθώς και των μικτών συμβάσεων.

### 1.3. Διεφθαρμένες πρακτικές στο πεδίο των Δημοσίων Συμβάσεων

Το μείζον πολιτειακό ζήτημα της *διαπλοκής* στη χώρα μας, αναμφισβήτητα διαχρονικό και αυτοτροφοδοτούμενο από το ίδιο το ελληνικό status quo, έχει κατορθώσει να δικτυωθεί και στον οικονομικό τομέα των δημοσίων συμβάσεων, με εικοσαετή περίπου παρουσία<sup>14</sup>, υπονομεύοντας το δημόσιο συμφέρον. Η καθ'εαυτό χρήση του όρου καταδεικνύει τις

---

<sup>13</sup> Παργ. 2α αρθ. 1 της Οδηγίας 2004/17/EK περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

<sup>14</sup> Βλ. σχετικό άρθρο «Πόρισμα-φωτιά για καρτέλ στα δημόσια έργα», εφημερίδα Κυριακάτικη Kontra News, σελ. 3, ημ. Έκδοσης:11/10/2015. (ανακτήθηκε 30 Νοεμβρίου 2015)

προνομιακές σχέσεις του τρίπτυχου «πολιτική-μιντιακή εξουσία (ΜΜΕ)-ασύδοτοι κερδοσκοπικοί οικονομικοί παράγοντες» που συνάπτουν τελικώς τις (αδικαιολόγητα ορισμένες φορές) μεγάλης αξίας συμβάσεις έργων και προμηθειών του Δημοσίου, στρεβλώνοντας ηθελημένα τον ανταγωνισμό και περιθωριοποιώντας τις συγκριτικά αδύναμες τεχνικές εταιρίες. Αυτές οι σχέσεις δεν αφορούν τίποτε περισσότερο παρά την εξυπηρέτηση των επιχειρηματικών συμφερόντων μεγαλοιδιοκτητών Μέσων Ενημέρωσης και μεγάλων κατασκευαστικών ομίλων, οι οποίοι, αναζητώντας προνομιακές ευκαιρίες πλουτισμού, απαιτούν ως αθέμιτο αντάλλαγμα από την κρατική εξουσία χάριν του «πολιτικού κόστους» την ανάθεση έργων/προμηθειών.

Πράγματι, είναι ολίγον αδιανόητο – λόγω εξώφθαλμων αποδεικτικών στοιχείων που θα αναλυθούν κατωτέρω – να ειπωθεί ότι οι δημόσιοι διαγωνισμοί στην Ελλάδα, αλλά και διεθνώς, χαίρουν άκρας νομιμότητας. Σε αυτό συνηγορούν χρόνιες παθολόγιες του οικείου τομέα, όπως η ανασφάλεια του θεσμικού πλαισίου με περίπου 400 διαφορετικά και πολύπλοκα νομοθετήματα να διέπουν σήμερα την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων κατά την Ε.Τροβά, η ελλιπής οργανωτική δομή, εποπτεία και ο έλεγχός του, η μη αξιοποίηση των σύγχρονων ηλεκτρονικών πρακτικών ανάθεσης, όπως οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις και οι συμφωνίες-πλαίσιο, οι επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες και λειτουργίες των δημόσιων φορέων και οι χρονοβόρες διαδικασίες παροχής έννομης προστασίας. Σε αυτά προσθέτει η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) την απουσία συνεκτικής στρατηγικής και προγραμματισμού, η οποία ολοκληρώνει την αναποτελεσματικότητα και την αδιαφάνεια του συστήματος. Έτσι, έχει κοστίσει περίπου 2 δισ. ευρώ η διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις στη χώρα μας<sup>15</sup>, όπου «οι απευθείας αναθέσεις γίνονται κατά κόρον χωρίς να συντρέχουν οι προϋποθέσεις του Νόμου<sup>16</sup>».

Τα ανωτέρω προβλήματα εξειδικεύονται σε συγκεκριμένες περιπτώσεις διαφθοράς κατά τη διαδικασία ανάθεσης, σύμφωνα με μνεία της ΕΑΑΔΗΣΥ<sup>17</sup> στην Επιτροπή, η οποία (η Επιτροπή) έλαβε υπόψη της το μέσο όρο των εκδικασθέντων υποθέσεων διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις. Κατά συνέπεια, διαπιστώθηκε ότι συχνότερα παρουσιάζονται ευνοϊκές για μερικούς προσφέροντες συγγραφές υποχρεώσεων, προσκλήσεις υποβολής προσφορών

---

<sup>15</sup> Πηγή: [www.sate.gr](http://www.sate.gr)

<sup>16</sup> Από τις δηλώσεις του Προέδρου της ΕΑΑΔΗΣΥ Δ. Ράικου σε ημερίδα που συνδιοργανώθηκε στην Κομοτηνή στις 6/11/2015 από το ΕΚΔΔΑ, την ΕΑΑΔΗΣΥ, το Υπ.Οικονομίας και την Γ.Γ.Ε. με θέμα μεταρρυθμίσεις στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων έργων και προμηθειών.

<sup>17</sup> Βλ. σχετικά, Κατευθυντήρια Οδηγία 9 /2015 της ΕΑΑΔΗΣΥ.

κατατεμημένες σε μικρότερους διαγωνισμούς ώστε να αποφευχθούν ανταγωνιστικές διαδικασίες, συγκρούσεις συμφερόντων σε διάφορα στάδια των διαδικασιών και οι οποίες αφορούν όχι μόνο τους αρμόδιους υπαλλήλους αλλά και υψηλά στελέχη των αναθετουσών αρχών, κριτήρια επιλογής δυσανάλογα και αδικαιολόγητα, αδικαιολόγητοι αποκλεισμοί διαγωνιζομένων, αδικαιολόγητες χρήσεις των διαδικασιών απευθείας διαπραγμάτευσης, ασυνήθιστα χαμηλές τιμές και τέλος, αδικαιολόγητες εξαιρέσεις από τη δημοσίευση των προσφορών. Αλλά και στο στάδιο μετά την ανάθεση εμφανίζονται δωροδοκίες, σκόπιμες υπονομεύσεις της ποιότητας των παραδοτέων, μη αιτιολογημένες τροποποιήσεις των συμβάσεων και αυξήσεις προϋπολογισμών.

Βέβαια, για λόγους κυρίως αντιπολιτευτικών σκοπιμοτήτων αλλά και των οικονομικών συμφερόντων συγκεκριμένων ΜΜΕ, η σκανδαλολογία δεν απετράπη και οι «νοοτροπίες της μίζας/καρτέλ» στα δημόσια έργα και τις συμβάσεις εξοπλιστικών προγραμμάτων είδαν το φως της δημοσιότητας, ενώ παράλληλα διερευνώνται περαιτέρω δικαστικώς. Τέτοιου είδους δραστηριότητες οργανωμένων συμφερόντων, εναρμονισμένων πρακτικών και ουσιαστικά μη γνήσιων δημοσίων συμβάσεων που κινούνται στο διάκενο της έννομης τάξης θα παραθέσουμε στην ακόλουθη ενότητα. Πρόκειται, εκ των πραγμάτων, για υποθέσεις όπου «διαπλέκονται» τα συμφέροντα της πολιτικής εξουσίας, των ΜΜΕ και των οργανωμένων μεγαλοεπιχειρηματιών που αναλαμβάνουν σημαντικά έργα ή/και προμήθειες του Δημοσίου, έτσι ώστε αυτός ο περιορισμένος αριθμός οικονομικών φορέων να «εξουσιοδοτείται» να υποδεικνύει ποια πολιτική θα ακολουθείται στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων εν γένει, διαβρώνοντας τις συστάσεις ανταγωνιστικότητας, διαφάνειας και ισότητας του παιχνιδιού.

### 1.3.1. Τα σκάνδαλα «Άκτωρ-Άβαξ-Τέρνα» και «Daimler<sup>18</sup>»

Αρχές Οκτωβρίου 2015 επέλεξε η εφημερίδα «Κυριακάτικη Kontra News» να δημοσιοποιήσει την ύπαρξη πορίσματος της Επιτροπής Ανταγωνισμού σχετικά με εικοσαετές σύστημα διαπλοκής-καρτέλ τριών μεγάλων εθνικών εργολάβων στα δημόσια έργα και σε κοινοπραξίες εθνικών οδών μέσω του οποίου τα εν λόγω πρόσωπα «χειραγωγούσαν τους

---

<sup>18</sup> Τα συγκεκριμένα συμβάντα επιλέχθησαν προς αναπαραγωγή λόγω τυχαίας αναζήτησης στο διαδίκτυο ανάλογων φαινομένων διαπλοκής στις δημόσιες συμβάσεις. Δεν υφίσταται ουδεμία προτίμηση επ'αυτών.

διαγωνισμούς και τίναζαν στα ύψη το κόστος των δημοσίων έργων<sup>19</sup>», στερώντας τη συμμετοχή μικρομεσαίων επιχειρήσεων οι οποίες εν τέλει οδηγήθηκαν σε κλείσιμο. Επρόκειτο για τις εταιρίες ΑΚΤΩΡ του Γ.Μπόμπολα, J&P ΑΒΑΞ των Ε. Παρασκευαΐδη και Ιωάννου και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ του Γ.Περιστέρη οι οποίες και διαπραγματεύονταν μεταξύ τους ποια έργα ή ποια τμήματα των έργων θα αναλάβει η καθεμιά ενώ καθόριζαν μέσω *εναρμονισμένων πρακτικών* και τον προϋπολογισμό των σχετικών συμβάσεων σε συνεργασία πάντοτε με στελέχη του τότε ΥΠΕΧΩΔΕ, εξασφαλίζοντας με αυτόν τον τρόπο και την απαιτούμενη ιδιότυπη ασυλία από την πολιτική εξουσία.

Σύμφωνα, λοιπόν, με την ως άνω δημοσίευση, με παρασκηνιακές κινήσεις οι τρεις ιδιοκτήτες των μεγάλων ομίλων πιέζουν την Επ.Αντ. για μη δημοσιοποίηση του πορίσματος και πιο ελαστικά πρόστιμα, ενώ προβάλλουν το πρόσχημα ότι εάν κλείσουν, τόσο εργαζόμενοι θα μείνουν άνεργοι όσο και ξένες εταιρίες θα μονοπωλήσουν στα έργα. Οι ληστρικές τους συμβάσεις αναμένεται να αναθεωρηθούν από την ελληνική Κυβέρνηση και δεκάδες δισεκατομμύρια θα επιστρέψουν στο δημόσιο ταμείο, όταν η ως άνω δημοσιοποίηση λάβει χώρα και οι διοικήσεις των ομίλων αντιμετωπίσουν την ποινική ευθύνη για σύσταση εγκληματικής συμμορίας.

Όσον αφορά το σκάνδαλο DAIMLER, εντοπίστηκαν και ασκήθηκαν οι σχετικές διώξεις για ποινικά κολάσιμες παράνομες πληρωμές-διακινούμενες μίζες μεταξύ ελλήνων κρατικών αξιωματούχων, γερμανών υπαλλήλων και του εκπροσώπου της Daimler στην Ελλάδα κατά την προμήθεια εξοπλιστικού προγράμματος από την εν λόγω γερμανική εταιρία (Daimler). Επί Α. Τσοχατζόπουλου στο Υπ.Εθνικής Άμυνας, λοιπόν, πριν την υπογραφή και εκτέλεση των επίμαχων συμβάσεων φέρεται ότι έγιναν δωροδοκίες από διευθυντικά στελέχη της Daimler μέσω ελλήνων μεσαζόντων – του πολιτικού και του οικονομικού κύκλου – σε κρατικούς αξιωματούχους ύψους τουλάχιστον 2 εκ. ευρώ από το 2001 και έπειτα, προκειμένου να είναι εκείνη η αναλήπτρια εταιρία που θα προμηθεύσει τα «απαιτούμενα» οχήματα. Η μέθοδος των δωροδοκιών, όπως σημειώνει ο προαναφερθείς τύπος, στηρίζονταν σε εταιρικούς λογαριασμούς τρίτων καθώς και στην εσωτερική αλληλογραφία Daimler και ελληνικής κυβέρνησης, ενώ για το ξέπλυμα μαύρου χρήματος η γερμανική εταιρία «διατηρούσε μαύρα ταμεία με μετρητά για τις παράνομες πληρωμές, ενώ χρησιμοποιήθηκαν

---

<sup>19</sup> Βλ. σχετικό άρθρο «Πόρισμα-φωτιά για καρτέλ στα δημόσια έργα», εφημερίδα Κυριακάτικη Kontra News, σελ. 3, ημ. Έκδοσης:11/10/2015. (ανακτήθηκε 30 Νοεμβρίου 2015)

ακόμα εξωχώριοι τραπεζικοί λογαριασμοί, παραπλανητικές τιμολογήσεις καθώς και τρίτοι διαμεσολαβητές<sup>20</sup>».

Για άλλη μια φορά δωροδοκίες, δωροληψίες και νομιμοποιήσεις εσόδων από εγκληματική δραστηριότητα στιγμάτισαν τις ελληνικές προμήθειες μεγάλων παραγγελιών στις ένοπλες δυνάμεις. Η συνολική κοστολόγηση, μάλιστα, των εν προκειμένω συμβάσεων ξεπερνάει τα 126 εκ. ευρώ ενώ και οι επτά κατηγορούμενοι θα απολογηθούν στη δικαιοσύνη.

---

<sup>20</sup> Βλ. σχετικά Μίνα Μουστάκα, [«Νέες ποινικές διώξεις για μίζες σε εξοπλιστικό πρόγραμμα»](#), εφημερίδα Τα Νέα, ημ. δημοσίευσης 27/04/2015. (ανακτήθηκε 2 Δεκεμβρίου 2015)

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ

### Δημόσιες Συμβάσεις και Δίκαιο Πάταξης της Διαφθοράς

#### 2.1. Το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο προστασίας της κοινοτικής διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις

Εφόσον για να ολοκληρωθεί η εσωτερική αγορά απαιτείται η συγχώνευση και του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, οι τέσσερις ενωσιακές ελευθερίες, που κατά τη Συνθήκη ισχύουν σε όλο το εύρος της Ε.Ε., τυγχάνουν *πλήρους εφαρμογής* και στον τομέα αυτό. Θα ήταν τύποις απαράδεκτο για τον κοινοτικό νομοθέτη να μην είχε προβλέψει κάτι τέτοιο. Οι ενδιαφερόμενοι εργολάβοι και οι προμηθευτές των κρατών-μελών δεν θα μπορούσαν να διέλθουν τα σύνορα της χώρας τους χωρίς κανένα εμπόδιο ώστε να συμμετάσχουν σε επιθυμητό διαγωνισμό που θα διεξάγετο σε άλλο κράτος-μέλος. Παρομοίως, και οι αναθέτοντες κρατικοί φορείς δεν θα μπορούσαν να δημοσιοποιήσουν ενδοευρωπαϊκά τις σχετικές προκηρύξεις διαγωνισμών. Εκ των πραγμάτων, δηλαδή, θα ήταν θεσμικά ανοχύρωτο και πρακτικά ακατόρθωτο να εφαρμοσθεί το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Μια ουτοπία των ιδρυτών της εσωτερικής αγοράς.

Το σενάριο αυτό της ουτοπίας σαφώς και δεν υπήρξε ποτέ τροχοπέδη για τον ενωσιακό νομοθέτη. Αντιθέτως, οι αρχές της εσωτερικής αγοράς και ιδίως η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και η πρωταγωνιστική αρχή του ανόθευτου ανταγωνισμού αποτέλεσαν το πρώτο βασικό κανονιστικό σύστημα για τις δημόσιες συμβάσεις, με βάση το οποίο και γύρω από αυτό εδραιώθηκε από τα ευρωπαϊκά όργανα το παράγωγο δίκαιο, ο κορμός του προσυμβατικού σταδίου των δημοσίων συμβάσεων. Χάριν των αρχών αυτών επιτεύχθηκε η αποτελεσματικότερη κατανομή των παραγωγικών συντελεστών των εκάστοτε εθνικών οικονομιών καθώς και η ορθολογικότερη διαχείριση του μέρους εκείνου του κρατικού προϋπολογισμού που αφορά στα δημόσια κονδύλια για τις συμβάσεις – οι αναθέτοντες φορείς αποκτούν προϊόντα και υπηρεσίες στην υψηλότερη διαθέσιμη ποιότητα και στην καλύτερη τιμή υπό συνθήκες εντονότερου ανταγωνισμού. Επιπλέον, οι αναδεικνυόμενες επιχειρήσεις στη συνολική αγορά της Ε.Ε. ευνοούν τις προτιμήσεις των αναθετουσών αρχών προωθώντας την αυξανόμενη με γοργούς ρυθμούς επιχειρηματική ανταγωνιστικότητα, το οποίο αυτομάτως σημαίνει την ποιοτική και την ποσοτική διεύρυνση των εταιρικών μονάδων,

την κατάργηση των μονοπωλίων και την κατάλληλη προετοιμασία του εδάφους ώστε να «ριζώσουν» οι αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, του ελεύθερου ανταγωνισμού και της αποδοτικότητας που θα αποσοβήσουν κινδύνους απάτης, διαφθοράς όπως είναι τα καρτέλ. Μόνον όταν όλες οι επιχειρήσεις μπορούν να ανταγωνίζονται σε ένα αξιακά ισοσκελισμένο θεσμικό πλαίσιο μπορεί να καρποφορήσει μια πραγματικά ενιαία κοινωνικο-οικονομική αγορά, στόχος ο οποίος επετεύχθει καταρχήν με τις αρχές της Συνθήκης.

Για τις ανάγκες του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, επίκληση θα γίνει στις θεμελιώδεις ελευθερίες που αφορούν τα εμπορεύματα, την εγκατάσταση ενωσιακών αλλοδαπών επιχειρηματιών σε άλλη χώρα-μέλος Ε.Ε. και τις παρεχόμενες υπηρεσίες.

### 2.1.1. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων

Κατά τον Δ.Παπαγιάννη, « “ελεύθερη” κυκλοφορία των εμπορευμάτων σημαίνει κατάργηση όλων των φραγμών στις εισαγωγές και εξαγωγές των εμπορευμάτων μεταξύ των κρατών μελών. (...) Ως ελεύθερη “κυκλοφορία” νοείται η οριστική διέλευση του προϊόντος από τα ενδοκοινοτικά αλλά και από τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης και όχι η προσωρινή αποστολή ενός προϊόντος σε μια άλλη χώρα για παροχή ορισμένης υπηρεσίας. Στην περίπτωση αυτή έχουν εφαρμογή οι διατάξεις για την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών και όχι οι διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων.»<sup>21</sup> Ύστερα από μια τέτοια εννοιολογική αποσαφήνιση του περιεχομένου της εδώ ενδιαφέρουσας ενωσιακής ελευθερίας, κατανοούμε σαφώς ότι για να καταστεί εφαρμοστέα προαπαιτείται μία και μοναδική βασική ρύθμιση (η οποία βέβαια εμπεριέχει και άλλες υποστηρικτικές της) για την εσωτερική αγορά. Αυτή δεν θα μπορούσε να είναι άλλη από την εξασφαλισμένη κατάργηση κάθε είδους εμποδίου που διακρίνει τον εμπορικό τομέα της όλης ευρωπαϊκής συναλλακτικής σφαίρας.

Με άλλα λόγια, για να είναι πραγματική η ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων θα πρέπει να ληφθούν κρίσιμα μέτρα για την οικονομική πολιτική των κρατών-μελών τα οποία συνίστανται κατ'εξοχήν στην προοδευτική κατάργηση των δασμών επί των εισαγόμενων και εξαγόμενων προϊόντων των κρατών-μελών αλλά και επί των προϊόντων τρίτων χωρών, ώστε να αρθεί το κλίμα προστατευτισμού της εκάστοτε εθνικής παραγωγής για να μπορέσει η

---

<sup>21</sup> Δ.Παπαγιάννης, *Ευρωπαϊκό δίκαιο* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2011), 434-435.

τελευταία να διέλθει τα σύνορα του ενωσιακού ανταγωνισμού χωρίς φορολογικά τέλη. Στον ίδιο βαθμό, θα πρέπει να καταργηθούν και όλοι οι ποσοτικοί περιορισμοί των ενδοκοινοτικά διακινούμενων προϊόντων αλλά και τα μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος. Αν σε όλα αυτά προστεθεί και η σωστή διαχείριση των κρατικών μονοπωλίων και η ενάρμοιση των διακρατικών πληρωμών, τότε η *τελωνειακή ένωση*, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΔΕΚ<sup>22</sup>, θα υλοποιήσει το στόχο της ανεμπόδιστης διακίνησης των εμπορευμάτων.

Η τήρηση των διατάξεων της Συνθήκης που προβλέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων στα πλαίσια των διαδικασιών κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων αποτελεί πλεονέκτημα για τις αναθέτουσες αρχές, δεδομένου ότι οι τελευταίες έχουν έτσι τη δυνατότητα να ζητήσουν εύλογα την κατασκευή και σύνθεση ενός προϊόντος από κάποιο συγκεκριμένο υλικό της δικής τους προτίμησης. Επίσης, στις πράσινες-οικολογικές συμβάσεις, λόγω χάρη, μπορούν να απαιτήσουν συγκεκριμένες μεθόδους παραγωγής και να τις εντάξουν στις προδιαγραφές οικολογικών συμβάσεων<sup>23</sup>. Υπό αυτές τις τυχαίες αναφορές στη δράση των αναθετουσών αρχών μπορεί κάποιος να θεωρήσει δικαιολογημένα ότι η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων δρά κατά βάση υπέρ του έχοντος την κρατική εξουσία συμβαλλόμενου μέρους της δημόσιας σύμβασης. Μια τέτοια εκδοχή εύκολα ανατρέπεται αν λάβει κανείς υπόψη ότι ναι μεν τα απαγορευτικά μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος μπορούν να συντελέσουν σε ζημιολογικούς περιορισμούς για τους εργολήπτες ή τους προμηθευτές όμως στην ουσία η ανωτέρω αρχή εξειδικεύεται για τις αναθέτουσες αρχές ως δέσμευσή τους να προωθούν τον ενωσιακό ανταγωνισμό προσελκύοντας κάθε ενδιαφερόμενο αλλοδαπό οικονομικό φορέα να υποβάλει προσφορά σε διαγωνισμό όπως έκαναν καταρχάς με τους αντίστοιχους ημεδαπούς.

### 2.1.2. Το δικαίωμα εγκαταστάσεως

Για τη μελέτη μας, κεντρική σημασία έχει το δικαίωμα εγκατάστασης των ελεύθερων επαγγελματιών (αρθ. 49 ΣΛΕΕ) και των εταιριών (παργ. 2 αρθ. 54 ΣΛΕΕ) λόγω του ότι τέτοιας φύσεως φυσικά και νομικά πρόσωπα είναι εν δυνάμει ανάδοχοι μιας σύμβασης του

---

22 Υπόθεση C-24/68, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1969, σ. 55-συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-441/98 και C-442/98, Μιχαηλίδης ΑΕ, Συλλ. 2000, σ. I-7145, σκέψη 15.

23 Ε. Τροβά και Παν. Σκουρή, *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων* (Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2009), 143.



Δημοσίου. Δικαίωμα εγκατάστασης αμοτέρων των ανωτέρω φ.π. και ν.π. σημαίνει το έννομο τους συμφέρον (από τη ΣΛΕΕ) να αναλάβουν και να ασκήσουν σε έτερο κράτος-μέλος δραστηριότητα ανεξάρτητη ως ελεύθεροι επαγγελματίες αφενός και να συστήσουν ίδια επιχείρηση ή και εταιρία αφετέρου υπό τους ίδιους επαγγελματικούς κανόνες που διέπουν το καθεστώς για τους αντίστοιχους υπηκόους της χώρας υποδοχής. Να σημειωθεί ότι η ένταξη του ενδιαφερόμενου επαγγελματία στην εθνική οικονομία της χώρας υποδοχής θα πρέπει να έχει χαρακτήρα μακράς διαμονής, διαφορετικά θα εφαρμόζονται οι κανόνες περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Έτσι, είναι προφανέστατο ότι θα συμβάλλουν στην οικονομική ζωή του άλλου κράτους-μέλους, με μια γνήσια ενίσχυση του ποιοτικού ανταγωνισμού των εγχώριων επιχειρήσεων που θα εξασφαλίσει τα μέγιστα τις ζητούμενες προσφορές των αναθετουσών αρχών.

Απόρροια του δικαιώματος εγκατάστασης ως προς το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων είναι ότι απαγορεύεται κάθε διακριτική μεταχείριση εις βάρος συγκεκριμένων υποψηφίων αναδόχων. Όλοι οι υποβάλλοντες προσφορές σε μια προκήρυξη θα πρέπει να έχουν τα ίδια δικαιώματα και να μεταχειρίζονται άνευ ειδικών προνομίων σαν να ήταν ημεδαποί υποψήφιοι ανεξαρτήτως του κράτους προέλευσης. *«Ουσιαστικός στόχος στο πλαίσιο αυτό είναι η προστασία των συμφερόντων των εγκατεστημένων σε κράτος μέλος επιχειρηματιών οι οποίοι επιθυμούν να παραδώσουν αγαθά ή να παράσχουν υπηρεσίες στις αναθέτουσες αρχές που είναι εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος»*<sup>24,25</sup>, υποστηρίζει η Ε. Τροβά υπονοώντας τη γενικότερη έκφανση του δικαιώματος εγκατάστασης, τη γενική δηλαδή απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας του αρθ. 18 ΣΛΕΕ, η οποία αποτελεί την ασφαλιστική του δικλείδα.

---

<sup>24</sup> Ε. Τροβά και Παν. Σκουρή, *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων* (Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2009), 232.

<sup>25</sup> Βλέπε σύμφωνα με την Ε.Τροβά και Παν.Σκουρή, ΔΕΚ υπ. 380/1998 (University of Cambridge), σκ.16, *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων* (Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2009), 232, υποσ. 420.

### 2.1.3. Η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών

Κατά το αρθ. 57 ΣΛΕΕ «ως υπηρεσίες νοούνται οι παροχές που κατά κανόνα προσφέρονται αντί αμοιβής, εφόσον δεν διέπονται από τις διατάξεις τις σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των κεφαλαίων και των προσώπων. Οι υπηρεσίες περιλαμβάνουν ιδίως: α) βιομηχανικές δραστηριότητες, β) εμπορικές δραστηριότητες, γ) βιοτεχνικές δραστηριότητες, δ) δραστηριότητες των ελευθέρων επαγγελλμάτων». Από τον ορισμό αυτόν διαπιστώνεται πολύ εύκολα ότι προσμετρώνται στην κατηγορία των υπηρεσιών και οι προμηθευτές, οι εργολήπτες, οι επιχειρήσεις και γενικά οι υποψήφιοι ιδιώτες ανάδοχοι μιας δημόσιας σύμβασης – πράγμα που υποδηλώνει ότι είναι ενδεικτικές οι δραστηριότητες του αρθ. 57. Όμως, δεν θα πρέπει να παραληφθεί η συνέχεια του άρθρου που τονίζει την ειδοποιό διαφορά των ελευθεριών εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών: το στοιχείο της προσωρινότητας είναι αυτό που χαρακτηρίζει τη δραστηριότητα ως προς τη διάρκεια, τη συχνότητα, την περιοδικότητα ή τη συνέχειά της στα πλαίσια μιας παρεχόμενης υπηρεσίας<sup>26</sup>. Πρακτικά, αυτό σημαίνει ότι ο ενωσιακός πολίτης που επιθυμεί να παράσχει την υπηρεσία του σε άλλο κράτος-μέλος, το δικαιούται μόνο για ορισμένο χρόνο και όχι επ'άοριστον και μάλιστα υπό τις ίδιες συνθήκες που ισχύουν για τους αντίστοιχους υπηκόους του κράτους υποδοχής.

Θεμέλιο, λοιπόν, για το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων η αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, αφού συνιστά ουσιαστικά το «κίνητρο» για την ενεργοποίηση του πραγματικού ανταγωνισμού ανάμεσα στους οικονομικούς φορείς. Καταρχάς, θα επιτρέπεται σε νέους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες να ταξιδέψουν ανεμπόδιστα – χωρίς ελέγχους στα σύνορα – σε άλλο κράτος όπου λαμβάνει χώρα ένας διαγωνισμός και να δραστηριοποιηθούν εκεί για λογαριασμό της αναθέτουσας αρχής που προκήρυξε τον διαγωνισμό. Κατά δεύτερον, η αναθέτουσα αρχή θα έχει τη σπουδαία ευκαιρία και δυνατότητα να επιλέξει μέσα από ένα ευρύ σύνολο υποψήφιων οικονομικών φορέων τον κατάλληλο με τον οποίο θα συνάψει μια δημόσια σύμβαση, ο οποίος, λόγω του αυξανόντος ανταγωνισμού μεταξύ των υπολοίπων, θα «θέσει στο τραπέζι» την εν τέλει οικονομικά συμφέρουσα και συνάμα ποιοτική προσφορά (value for money). Παράλληλα, ένα επιπλέον πλεονέκτημα του αρθ. 56 ΣΛΕΕ για τη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων θεωρείται και αυτό που σχετίζεται με τις

<sup>26</sup> Δον. Ι. Παπαγιάννης, *Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2001), 55.

αμέσως προηγούμενες αναφορές, διαφαίνεται όμως αν παρακολουθήσει κανείς τα πράγματα από απόσταση. Αναφερόμαστε φυσικά στους κανόνες δημοσιότητας που πρέπει να τηρούνται από τους αναθέτοντες φορείς και τους οποίους η αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών επιτάσσει να είναι πιο διαφανείς, ούτως ώστε να μπορούν να εξασκήσουν αξιόπιστα το δικαίωμά τους αυτό οι ενδιαφερόμενοι.

### *Οι απορρέουσες της ΣΛΕΕ αρχές και η εφαρμογή τους στο δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων*

#### 2.1.4. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης ή της αποφυγής των διακρίσεων μεταξύ των υποψηφίων αναδόχων

Το ευρωπαϊκό οικοδόμημα θα ήταν αδιανόητο εάν δεν είχε εκ θεμελίων ένα σύστημα αξιών (αρθ. 2 ΣυνθΕΕ), τέτοιο που να πλαισιώνει θεμελιώδεις πολιτειακές αρχές των κρατών-μελών της Ε.Ε.. Επί της ουσίας, η αρχή της ισότητας, κατοχυρωθείσα στο αρθ. 9 ΣυνθΕΕ και στο Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων, επιβάλλει στην Ένωση να επιδεικνύει σεβασμό προς αυτή, ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου αναγνωρισμένη από το ΔΕΚ<sup>27</sup>. Η εν λόγω αρχή – με «αρνητικό πρόσημο» γνωστή ως *αρχή της αποφυγής των διακρίσεων* – σημαίνει κατά κύριο λόγο «ίση μεταχείριση των ίσων και άνιση των ανίσων», μια μορφή αναλογικής σχέσης. Δηλαδή, απέναντι στους ενωσιακούς κανόνες οφείλεται να αντιμετωπίζονται με τα ίδια ρυθμιστικά μέτρα όσοι ανήκουν σε μια δεδομένη ίση κατάσταση ενώ θα πρέπει να μην αντιμετωπίζονται το ίδιο όσοι πρεσβεύουν μία άνιση περιπτώσιολογία.

Με αυτήν την κατατοπιστική αναφορά στη γενική αρχή της ισότητας, εύλογα μπορούμε να μεταβούμε στην απορρέουσά της και για την παρούσα μελέτη ενδιαφέρουσα αρχή της αποφυγής των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας. Την αρχή αυτή συναντάμε στο δεύτερο μέρος της ΣΛΕΕ, στο αρθ.18 παργ. 1 αυτής: «*Εντός του πεδίου εφαρμογής των Συνθηκών και με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεών τους, απαγορεύεται κάθε διάκριση λόγω ιθαγενείας*». Τούτο μπορεί να σημαίνει ένα και το αυτό: η «*Magna Charta της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*», όπως

<sup>27</sup> Βλ. σύμφωνα με τον Δ.Παπαγιάννη, ΔΕΚ υπ. C-292/97 (Karlsson) Συλλ. 2000, I-2737, *Ευρωπαϊκό δίκαιο* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2011), 83, υποσ. 76.

πολύ εύστοχα παραθέτει τον χαρακτηρισμό αυτό για την αρχή του αρθ. 18 ΣΛΕΕ ο Δ. Παπαγιάννης<sup>28</sup>, θέτει σε υποχρεωτική ίση μεταχείριση τους ενωσιακούς ημεδαπούς και αλλοδαπούς εντός του ευρύτερου και συνολικότερου πεδίου εφαρμογής του πρωτογενούς ενωσιακού δικαϊκού κεκτημένου.

Όσον αφορά τη σχέση της αρχής της ίσης μεταχείρισης με το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, αυτή μπορεί να θεωρηθεί προδήλως ιδιάζουσας σημασίας για τη διαφανή διεξαγωγή όλων των επιμέρους σταδίων των διαδικασιών ανάθεσης μιας σύμβασης. Αυτό αποδεικνύεται και από το προοίμιο της γενικής Οδηγίας 2004/18/EK, στη σκέψη 2 του οποίου γίνεται ρητή αναφορά στις δεσμευτικές για τις διαδικασίες ανάθεσης απορρέουσες αρχές από τις αντίστοιχες θεμελιώδεις της ΣΕΚ, συμπεριλαμβανομένης και της αρχής της ίσης μεταχείρισης, γεγονός που μαρτυρά ότι η αρχή αυτή διέπει αναμφισβήτητα τις δημόσιες συμβάσεις. Κατ'επέκταση, οι αναθέτοντες φορείς υποχρεούνται να τηρούν όσο το δυνατό γίνεται κανόνες δημοσιότητας και αμεροληψίας καθώς και να καθορίζουν με σαφήνεια τις απαιτήσεις τους για τους εν δυνάμει υποβάλλοντες προσφορές. Ακόμη, οφείλουν να μεριμνούν ώστε κάθε υποψήφιος ανάδοχος να συμμετέχει στο προσυμβατικό στάδιο μιας δημόσιας σύμβασης με τις ίδιες ακριβώς ευκαιρίες με τις οποίες συμμετέχει και ο έτερος ανταγωνιστής του<sup>29</sup> (αρχή ισότιμης μεταχείρισης ως πεμπτούσια του υγιούς ανταγωνισμού). Σε αυτά θα πρέπει να προστεθεί και η υποχρεωτική εκ της εν λόγω αρχής αντικειμενική αξιολόγηση των υποβληθεισών προσφορών, αξιολόγηση που καθίσταται δυνατή μόνον εάν προηγηθεί αφενός σαφής δημοσιοποίηση των κρίσιμων κριτηρίων ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης, προς τα οποία είναι υποχρεωτική η συμμόρφωση όλων των ενδιαφερομένων, και αφετέρου έλεγχος των αναθετουσών αρχών ως προς τη σύμφωνη ή μη σύγκλιση των προσφορών προς τις προδιαγραφές της συγγραφής υποχρεώσεων. Ωστόσο, οι αναθέτουσες αρχές δεν δικαιούνται να υπολογίζουν αρχικές προσφορές συγκεκριμένων υποψηφίων που έχουν αλλάξει στην πορεία των πραγμάτων εις βάρος των λοιπών.

Πάντως, η αρχή της ισότιμης μεταχείρισης των μετεχόντων σε ένα δημόσιο διαγωνισμό φαίνεται να «συμπορεύεται» με την αλληλοσυμπληρωματική και εγγυητική της αρχή της

---

<sup>28</sup> Δον. Ι. Παπαγιάννης, *Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2001), 409.

<sup>29</sup> ΔΕΚ υπ. C-243/89 (Επιτροπή / Δανίας) Συλλ. 1993, I-03353 καθώς και υπ. C-324/98 (Telaustria και Telefonadress / Telekom) Συλλ. 2000, I-10745, σκ. 62.

διαφάνειας<sup>30</sup> καθώς και με την αρχή της αναλογικότητας όπως δηλώνει η παργ. 1 του αρθ. 89 του δημοσιονομικού κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου της 25ης Ιουνίου 2002 συνδυαστικά με την 18η σκέψη του.

### 2.1.5. Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης

Αναγκαία προϋπόθεση για να τεθούν σε πλήρη εφαρμογή οι γενικές αρχές της ΣΕΚ, ιδίως της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και των υπηρεσιών, αποτελεί η εξ αυτών συνιστάμενη αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης. Ουσιαστικά, γίνεται λόγος για μια αρχή που κατ'αποκλειστικότητα έχει διαπλάσει ο κοινοτικός δικαστής<sup>31</sup> και που διαμορφώθηκε εννοιολογικά ώσπου να λάβει την τελική της μορφή με τη συνδρομή της συνεχούς πορείας των νομολογιών του ΔΕΚ<sup>32</sup>. Το καθεστώς της αμοιβαίας αναγνώρισης για την ακώλυτη εξέλιξη της εσωτερικής αγοράς και την ως εκ τούτου ρεαλιστική ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μόνο μείζονος σημασίας μπορεί να λογισθεί. Διότι, η αμοιβαία αναγνώριση, πρακτικά, επιτρέπει τα ενωσιακά προϊόντα και οι παρεχόμενες υπηρεσίες των ενωσιακών πολιτών να λαμβάνονται εξίσου υπόψη από το εκάστοτε κράτος-μέλος υποδοχής, όπως άλλωστε συμβαίνει στο κράτος-μέλος καταγωγής τους. Αυτό συνεπάγεται το κατά πολλά ωφέλιμο να μη χρειάζεται περαιτέρω εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών για την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων και των υπηρεσιών μεταξύ των χωρών της Ε.Ε.. Έτσι, ένα προϊόν που πληροί τις τεχνικές προδιαγραφές του κράτους στο οποίο νόμιμα κατασκευάστηκε μπορεί να εξαχθεί σε άλλο κράτος-μέλος, όπου οι αντίστοιχες τεχνικές προδιαγραφές μπορεί να μην είναι οι ίδιες. Παρομοίως ισχύει και για τις υπηρεσίες.

Γενικά, πάντως, παράλληλα με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης εφαρμόζεται και η αρχή της επικουρικότητας, ούτως ώστε να προστατεύονται και να διατηρούνται αναλλοίωτες οι τεχνικές και ποιοτικές προδιαγραφές των εθνικών προϊόντων και υπηρεσιών.

---

<sup>30</sup> ΔΕΚ υπ. C-251/09 (Επιτροπή / Κυπριακής Δημοκρατίας) Συλλ. 2011, I-00013 και υπ. C-481/06 (Επιτροπή / Ελλάδα) Συλλ. 2007, I-00193 καθώς και ΠΕΚ υπ. T-332/03 (European Service Network / Επιτροπή) Συλλ. 2008, II-00032.

<sup>31</sup> ΔΕΚ υπ. C-340/1989 (Vlassopoulou) Συλλ. 1991, I-2357.

<sup>32</sup> Ε. Τροβά και Παν. Σκουρή, *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων* (Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2009), 261.

Η σαφής και αποτελεσματική θεωρητική τοποθέτηση της αρχής αυτής στο πεδίο του κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων κατευθύνει ανάλογα τη δράση των αναθετουσών αρχών απέναντι στους υποψήφιους οικονομικούς φορείς. Συγκεκριμένα, η κάθε αναθέτουσα αρχή ενός κράτους υποδοχής οφείλει να συμμορφωθεί προς την αρχή αυτή και να αποδέχεται τα διάφορα υλικά προς προμήθεια και τις παρεχόμενες υπηρεσίες με τις δικές τους προδιαγραφές (του κράτους-μέλους προέλευσης), ασχέτως εάν αυτές δεν περιλαμβάνονται στην προκήρυξη και στη συγγραφή υποχρεώσεων, στο βαθμό που αποδεικνύουν, όμως, οι υποψήφιοι ότι τα οικεία προϊόντα και υπηρεσίες ανταποκρίνονται αναλόγως στις προκηρυχθείσες απαιτήσεις και άρα αναγνωρίζονται ως ισοδύναμα με εκείνα του κράτους υποδοχής. Κατά αυτόν τον τρόπο θα παρέχεται ισότιμη πρόσβαση στους υποψηφίους ενός διαγωνισμού.

Είναι πρόδηλη η υιοθέτηση της αμοιβαίας αναγνώρισης από το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, αφού η γενική Οδηγία 2004/18/EK στην 29η αιτιολογική σκέψη της τονίζει ότι από τη μια οι υποβάλλοντες προσφορές θα πρέπει να δύνανται να χρησιμοποιούν οποιοδήποτε μέσο που να αποδεικνύει την απαιτούμενη ισοδυναμία, ενώ από την άλλη οι αναθέτοντες φορείς θα πρέπει να αιτιολογούν εάν δεν είναι σύμφωνοι με τις δηλώσεις των προσφερόντων. Για τα μέσα απόδειξης της απαιτούμενης ισοδυναμίας δραστηριοποιούνται οργανισμοί πιστοποίησης, οι οποίοι εντάσσονται σε ένα ευρύτερο πλέγμα ελέγχου και πιστοποίησης, τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Δοκιμών και Πιστοποίησης (European Organisation for Testing and Certification)<sup>33</sup>.

### 2.1.6. Η αρχή της αναλογικότητας

Βασικός παράγοντας που επιφορτίζει τη δράση των ενωσιακών οργάνων αλλά και των κρατών-μελών θεωρείται αναντίρρητα η κατά πάγια νομολογία<sup>34</sup> του ΔΕΚ αρχή της αναλογικότητας. Η γενική αυτή αρχή της κοινοτικής έννομης τάξης διακηρύσσεται ρητώς στην παρ. 4 αρθ. 5 ΣυνθΕΕ και πρακτικά επιτάσσει τον κανόνα να επιλέγεται και να χρησιμοποιείται το πλέον «ήπιο μέσο» μεταξύ νομοθετικής ρύθμισης ή άλλων με την ίδια ένταση αποτελεσματικότητας μέσων.

<sup>33</sup> Εβίτα Π. Κατσιμάνη, *Κοινοτικό δίκαιο δημοσίων συμβάσεων, Κριτική προσέγγιση των θεμελιωδών αρχών* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007), 19.

<sup>34</sup> Ενδεικτικά, βλ. ΔΕΚ υπ. C-27/95 (Woodspring / Bakers) Συλλ. 1997, I-1847.

Ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, λοιπόν, διέπει και το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων τόσο ως προς κάθε είδους δραστηριότητα αλλά και ως προς τη διακριτική ευχέρεια των αναθετουσών αρχών. Απλοποιώντας τα πράγματα, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας οι αναθέτοντες φορείς υποχρεούνται να αποδέχονται τα προς προμήθεια προϊόντα με τις εκάστοτε τεχνικές προδιαγραφές, τα πιστοποιητικά, τους αποδεικτικούς επαγγελματικούς και άλλους τίτλους και τα έγγραφα που οι ίδιες απαιτούν προς επιλογή του κατάλληλου αναδόχου της σύμβασης. Μια τέτοια πρακτική των αναθετουσών φορέων δηλώνει ότι εφαρμόζουν αντικειμενικά και με υπευθυνότητα τα κριτήρια ανάθεσης. Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνει η Ε. Κατσιμάνη, υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας αποτρέπονται και οι λεγόμενες «αντίστροφες» διακριτικές μεταχειρίσεις, δηλαδή το να μεταχειρίζονται δυσαναλόγως διαφορετικά δύο ανόμοιες καταστάσεις<sup>35</sup>. Κατά συνέπεια, και δρώντας επικουρικά η αναλογικότητα ως προς την αρχή της ίσης μεταχείρισης, οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να αιτιολογούν δυσμενείς και απορριπτικές προς τους υποψηφίους αποφάσεις τους.

Όσον αφορά τον αντίκτυπο της αναλογικότητας στο θεσμικό υπόβαθρο των δημοσίων συμβάσεων, να σημειώσουμε ότι οι εξαντλητικού περιεχομένου<sup>36</sup> λόγοι αποκλεισμού των υποψηφίων των κοινοτικών οδηγιών δομήθηκαν στη βάση αυτής, γεγονός που μαρτυρά το ΔΕΚ με την περίφημη για την Ελλάδα υπόθεση του «Βασικού Μετόχου» C-213/07. Η εν λόγω αρχή μνημονεύεται με τρόπο πανηγυρικό, εκτός από το κείμενο των Συνθηκών, και σε διατάξεις του δευτερογενούς δικαίου των δημοσίων συμβάσεων όπως η παρ. 2 αρθ. 44 της γενικής Οδηγίας 2004/28/ΕΚ, οι παρ. 2 και 3 αρθ. 27 της Οδηγίας 92/50/ΕΟΚ, οι παρ. 2 και 3 αρθ. 19 της Οδηγίας 93/36/ΕΟΚ, οι παρ. 2 και 3 αρθ. 22 της Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ και τέλος το αρθ. 31 της Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Εβίτα Π. Κατσιμάνη, *Κοινοτικό δίκαιο δημοσίων συμβάσεων, Κριτική προσέγγιση των θεμελιωδών αρχών* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007), 26.

<sup>36</sup> Τη θέση περί αυτής της περιοριστικής απαρίθμησης των λόγων αποκλεισμού στηρίζει η πλειοψηφούσα μερίδα του ΔΕΚ στην εν λόγω απόφαση, σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη υπ' αριθ. 22 αυτής. Η μειοψηφία, βέβαια, υποστηρίζει ότι δεν είναι εξαντλητική και άρα τα κράτη δύναται να προβλέψουν και άλλους πρόσθετους. Ωστόσο, κατά τον πανηγυρικό του λόγο στη σκ. 43 το ΔΕΚ εμμένει στην πλειοψηφούσα και πλέον ισχύουσα σήμερα θέση του, χωρίς να απαρνείται πρόσθετα εθνικά μέτρα στη βάση των αρχών της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και της αναλογικότητας (σκ. 44, 45 και 48).

<sup>37</sup> Εβίτα Π. Κατσιμάνη, *Κοινοτικό δίκαιο δημοσίων συμβάσεων, Κριτική προσέγγιση των θεμελιωδών αρχών* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007), 26, υποσ. 64.

Τέλος, η Επιτροπή σε Ανακοίνωσή<sup>38</sup> της το 2000 για τις συμβάσεις παραχώρησης και τις συμβάσεις ΣΔΙΤ τονίζει ότι στη βάση της αρχής της αναλογικότητας οι αναθέτοντες κρατικοί φορείς οφείλουν να μην απαιτούν από τους υποψηφίους καθ' υπερβολή δυσανάλογα προσόντα σε σχέση με το αντικείμενο των ανωτέρω συμβάσεων, τα οποία απειλούν να κλονίσουν τον ανταγωνισμό και την ισορροπία των οικονομικών και χρηματοοικονομικών πόρων στα επιμέρους στάδια ανάθεσης της σύμβασης.

### 2.1.7. Η αρχή της διαφάνειας και της υποχρεωτικής δημοσιότητας

Η επικουρική και συνάμα μη αυτόνομη επιταγή της διαφάνειας διαπερνά ολόκληρο το φάσμα του πολυεπίπεδου ευρωπαϊκού οικοδομήματος και δη της ενωσιακής έννομης τάξης. Κατά τρόπο έμμεσο αλλά λεκτικά και εκφραστικά στοχευμένο η (κοινοτική) διαφάνεια βρίσκει νομικό έδαφος στις Συνθήκες – στην παργ. 2 αρθ. 1 ΣΕΕ και στην παργ. 2 αρθ. 15 ΣΛΕΕ – απ' όπου συντονίζεται (με τη χαρακτηριστική φράση και στα δύο κείμενα «πιο ανοιχτά») τη δράση των θεσμών της Ε.Ε.. Συγκεκριμένα, στοχεύει στη λειτουργία των ενωσιακών θεσμικών και μη οργάνων και οργανισμών προς ένα σύστημα *ανοιχτής διακυβέρνησης* (open governance) μέσω αφενός του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα αυτών<sup>39</sup> εκ μέρους των ευρωπαίων πολιτών και αφετέρου της λογοδοσίας των ανωτέρω θεσμών στα κράτη-μέλη και τους πολίτες των. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, στοχεύει στις σχέσεις των θεσμών και των κρατών-μελών προς μια αξιολόγηση των κανονιστικών επιλογών των τελευταίων για την υιοθέτηση των ενωσιακών νομοθεσιών, ενώ, τέλος, εφαρμογή βρίσκει και στην αναδιαμόρφωση των εθνικών εννόμων τάξεων ώστε να καταστούν διαφανείς κυρίως με την ενίσχυση της δημοσιότητας της διοικητικής δράσης<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής για τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο, Ε.Ε. C 121, 29.4.2000, παργ. 3.1.3., σελ 0002-0013.

<sup>39</sup> Τομεακή για το εν λόγω δικαίωμα υπήρξε η καθοριστικής σημασίας Δήλωση 17 της Τελικής Πράξης της Συνθήκης του Maastricht για την Ε.Ε. σχετικά με το δικαίωμα της πρόσβασης στην πληροφόρηση: «*Η Συνδιάσκεψη θεωρεί ότι η διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ενισχύει τη δημοκρατικότητα των οργάνων καθώς και την εμπιστοσύνη του κοινού προς το διοικητικό μηχανισμό. Γι' αυτό το λόγο, η Συνδιάσκεψη συνιστά να επιβάλλει η Επιτροπή στο Συμβούλιο, το αργότερο το 1993, έκθεση σχετικά με μέτρα που αποσκοπούν να διευρύνουν την πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες που διαθέτουν τα όργανα.*»

<sup>40</sup> Βλ. Ε. Τροβά, *Εξουσίες και Διαφάνεια. Από τον έλεγχο της συνταγματικότητας στον έλεγχο της αιτιολογίας των κανόνων* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005), 49-50.



Παρόλο που η χρήση του όρου «διαφάνεια» στις δημόσιες συμβάσεις δε διαφέρει από την προαναφερθείσα χρήση της στο κοινοτικό δίκαιο εν γένει<sup>41</sup>, εν τούτοις δεν θα πρέπει ο αναγνώστης της ανάλυσής μας να θεωρήσει αυτονόητη μια εννοιολογική ταύτιση του όρου όπως αυτός χρησιμοποιείται στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων διαγωνισμών και στο ευρύτερο κοινοτικό δίκαιο. Και αυτό δικαιολογείται κάλλιστα από το γεγονός ότι για τις δημόσιες συμβάσεις η αρχή της διαφάνειας εμφανίζει μια χρήση αρκετά *εξειδικευμένη*, που εκτείνεται από τις διαδικασίες ανάθεσης του προσυμβατικού σταδίου και φτάνει στην ανάθεση και τη σύναψη σε τελικό στάδιο των συμβάσεων. Συνεπώς, η εν λόγω αρχή επεμβαίνει ιδιαίτερος στις έννομες σχέσεις των αναθετουσών αρχών και των υποψηφίων αναδόχων των συμβάσεών τους ρυθμίζοντας και κατευθύνοντάς αυτές προκειμένου να αποτραπούν φαινόμενα απάτης και διαφθοράς.

Υπέρτερης συμβολικής σημασίας για το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων η διαφάνεια – γεγονός το οποίο αποτελεί, όπως έχει ήδη λεχθεί, και το μείζονος σημασίας αντικείμενο της παρούσας μελέτης – συνιστά βαθμιαία από το 1993, περισσότερο μεθοδευμένα το 2004 και ακόμη πιο εμπειριστατωμένα το 2014 μια έννοια πρωταρχικού στόχου (βραχυπρόθεσμα μέσω των διαδικασιών ανάθεσης) και σκοπού (μακροπρόθεσμα μέσω της ανακήρυξης του τελικού αναδόχου) του συνολικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, ενωσιακού και εθνικού. Βέβαια, μεγάλη μερίδα των θεωρητικών αλλά και οι κοινοτικοί δικαστές, που ενώ οι τελευταίοι είχαν την ευκαιρία<sup>42</sup>, όπως υποστηρίζει η Ε. Κατσιμάνη<sup>43</sup>, αποφεύγουν με τεκμηριωμένη και σεβαστή επιχειρηματολογία να ταχθούν υπέρ αυτής ως αναδυόμενης γενικής αρχής του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων<sup>44</sup>. Στον αντίποδα, όμως, το ΔΕΚ αναγνώρισε με νεώτερη νομολογιακή του επεξεργασία ρητώς τη διαφάνεια ως αρχή που καθορίζει τις δημόσιες συμβάσεις και μάλιστα τον τρόπο ερμηνείας του δικαίου τους, επισημαίνοντας ότι η αρχή τούτη είναι απόρροια της απώτερής της αρχής

---

<sup>41</sup> Βλ. για την έννοια της διαφάνειας γενικότερα, Ε. Τροβά, *Εξουσίες και Διαφάνεια. Από τον έλεγχο της συνταγματικότητας στον έλεγχο της αιτιολογίας των κανόνων* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005).

<sup>42</sup> Ενδεικτικά, ΔΕΚ υπ. C-353/99P (Συμβούλιο/Hautala) Συλλ. 2001, I-09565, σκ. 31.

<sup>43</sup> Εβίτα Π. Κατσιμάνη, *Κοινοτικό δίκαιο δημοσίων συμβάσεων, Κριτική προσέγγιση των θεμελιωδών αρχών* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007), 28.

<sup>44</sup> Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, *Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη. Όψεις μιας αναδυόμενης νομικής αρχής*, (Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2013), 341-343.

της ίσης μεταχείρισης (στην αποτελεσματικότητα της οποίας συνδράμει) ενώ παράλληλα διευκολύνει το άνοιγμα στον ανταγωνισμό χωρίς στρεβλώσεις<sup>45</sup>.

Κατά κύριο λόγο, δρώσα η αρχή της διαφάνειας στο πεδίο του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων ως πρόδηλη εγγυητική έκφραση της θεμελιώδους αρχής του ελεύθερου ανταγωνισμού περιορίζει τη συμβατική ελευθερία των αναθετουσών αρχών διαφοροποιώντας το καθεστώς (υποχρεωτικά μη ισότιμης) δράσης τους και (δυσμενέστερης) θέσης τους απέναντι στους (εν δυνάμει ισχυρότερους) ιδιώτες με τους οποίους θα συνάψουν σύμβαση. Επιπλέον, εγγυάται την ισότητα των διαγωνιζομένων με την έννοια ότι οι κανόνες διεξαγωγής κάθε διαδικασίας αλλά και του προσυμβατικού σταδίου εν γένει πρέπει να γνωστοποιούνται σε όλους και μάλιστα σε κάθε φάση της εκάστοτε διαδικασίας (*«απαίτηση προσήκοντος βαθμού δημοσιότητας των διαδικασιών ανάθεσης»*<sup>46</sup>). Για τις αναθέτουσες αρχές, δε, προσπορίζοντας θετικά και θεμιτά οφέλη για την αρχή της ίσης μεταχείρισης ως το επιστέγασμα αυτής, απαιτεί *αμεροληψία και αντικειμενικότητα* ειδικά κατά την αξιολόγηση των υποβαλλόντων προσφορών και των προσόντων των υποψηφίων.

Με τη θέσπιση και θέση σε ισχύ του δευτερογενούς δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, ήτοι των κοινοτικών Οδηγιών 2004/18/EK και 2004/17/EK αλλά και των επελθουσών τροποποιητικών και ουσιαστικότερων από την ενδιαφέρουσα για εδώ άποψη προώθησης της διαφάνειας 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ αντίστοιχα, η αρχή της διαφάνειας κατέστη πλέον και ρητά βασική και θεμελιακή αρχή του κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων – γεγονός το οποίο αντιτίθεται σε προηγούμενη αναφορά μας σχετικά με το χαρακτήρα που έχει λάβει η διαφάνεια σε επίπεδο Συνθηκών αλλά που συνάμα επιβεβαιώνει προαναφερθείσα θέση του ΔΕΚ. Κατά το κείμενο της γενικής οδηγίας 2004/18 η επιταγή της διαφάνειας πραγματώνεται με τη δημοσίευση των προκηρύξεων των δημοσίων συμβάσεων στην Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε., στη βάση δεδομένων TED (Tenders Electronic Daily - Ηλεκτρονικό δελτίο υποβολής προσφορών) καθώς και στα κράτη-μέλη. Το περιεχόμενο καθεμιάς από τις δημοσιεύσεις πρέπει να είναι πανομοιότυπο για να μην υπονοηθεί καθεστώς ευνοϊκής μεταχείρισης κάποιου εκ των διαγωνιζομένων και να συνίσταται στις προθεσμίες και τη γλώσσα ή γλώσσες υποβολής των προσφορών, στα κριτήρια ανάθεσης και στα

<sup>45</sup> Βλ. Ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής για τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο, Ε.Ε. C 121, 29.4.2000, παρ. 3.1.2., σελ 0002-0013.

Βλ. επίσης ΔΕΚ υπ. C-275/98 (Unitron Scandinavia και 3-S / Ministeriet for Fødevarer) Συλλ. 1999, I-08291 και υπ. C-324/98 (Telaustria και Telefonadress / Telekom) Συλλ. 2000, I-10745, σκ. 60 έως 62.

<sup>46</sup> Βλ. σχετικά υποσημείωση 94 της παρούσας.

απαιτούμενα πιστοποιητικά και λοιπά έγγραφα των προσφορών για την καταλληλότητα ή μη των υποψηφίων. Μνεία, βεβαίως, πρέπει να γίνει και στις πρώτες κωδικοποιητικές Οδηγίες 92/50/ΕΟΚ, 93/37/ΕΟΚ, 93/36/ΕΟΚ και 93/38/ΕΟΚ με τις οποίες θεσπίστηκαν σειρά διαδικαστικών μέτρων που διασφαλίζουν τη διαφάνεια, όπως η απαίτηση προσωπικής παρουσίας των υποψηφίων κατά τη διαδικασία αποσφραγίσματος των προσφορών τους<sup>47</sup>.

Καθοριστική ήταν και η συμβολή του Π.Ο.Ε. στην όλο και εντονότερη ισχυροποίηση της θέσης της διαφάνειας στο πεδίο των συμβάσεων, η οποία και έλαβε διαστάσεις ενός πλέον εξειδικευμένου, κατ'ουσία, *αιτήματος*. Το άρθρο 17 του ενσωματωμένου στην εθνική έννομη τάξη 4ου Προσαρτήματος<sup>48</sup> του Π.Ο.Ε., το οποίο τιτλοφορείται «διαφάνεια», επαναπροσδιορίζει τις θεμελιακές ρυθμίσεις για τη διαφάνεια κατά τρόπο αυτοτελή και ανεξάρτητο, όμως, σε σχέση με το συνολικότερο πλέγμα των κανόνων του κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, με προφανή στόχο του τη γενικότερη ενδοενωσιακή πάταξη της διαφθοράς και της απάτης στους δημόσιους διαγωνισμούς και όχι μια απλή συσταλτική αποτύπωση της διαφάνειας στο προσυμβατικό στάδιο δια μέσου των διεξαχθεισών διαγωνισμών των αναθετουσών αρχών. Ως τέτοιος, άλλωστε, στόχος των κρατών εγκαθιδρύεται η διαφάνεια και στη Συνθήκη για τις Δημόσιες Συμβάσεις του Π.Ο.Ε..

### 2.1.8. Η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού

Το πρόσταγμα του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού, για το οποίο έγιναν σχετικά αρκετές επισημάνσεις στην παρούσα μελέτη, συνιστά το κατεξοχήν επιστέγασμα του ευρωπαϊκού εγχειρήματος της εσωτερικής αγοράς. Η εν λόγω κοινοτική αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς, όπως έχουμε αναπτύξει και σε προηγούμενα σημεία, έχει «εκχυμωθεί» και στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων σε τέτοιο εξειδικευμένο βαθμό που ο πραγματικός ανταγωνισμός να αναγνωρίζεται από πολλούς ως *θεμελιώδης αρχή του δευτερογενούς δικαίου δημοσίων συμβάσεων*. Πράγματι, δε χωρεί αμφιβολία μια τέτοια παραδοχή. Διότι, ως απώτερος σκοπός των σχετικών κοινοτικών οδηγιών, η αρχή αυτή διακηρύσσεται στα

---

<sup>47</sup> ΔΕΚ υπ. C-395/93 (Επιτροπή / Βασιλείου των Κάτω Χωρών) Συλλ. 1995, I-00157, σκ. 18 για την παράλειψη συμπερίψης των σχετικών προσώπων και την κατά συνέπεια παράβαση της Οδηγίας 77/62/ΕΟΚ.

<sup>48</sup> Πρόκειται για το 4ο Προσάρτημα της από 22 Δεκεμβρίου 1994 απόφασης 94/800/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με τη σύναψη εκ μέρους της ΕΚ συμφωνιών όπως προσδιορίστηκαν στις πολυμερείς διαπραγματεύσεις του Γύρου της Ουρουγουάης (1986-1994), σχετικά με θέματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων της.

προοιμιά τους<sup>49</sup> και έχει επιβεβαιωθεί και από την πάγια νομολογία του ΔΕΚ<sup>50</sup>. Εκτός, όμως, από σκοπός του παράγωγου κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, ο ελεύθερος ανταγωνισμός χαίρει και ειδικού κανονιστικού πλαισίου. Η σημαντική για την πιστοποίηση και θεμελίωση του κύρους της αρχής του υγιούς ανταγωνισμού υπόθεση *Sintesi SpA* – άποψη την οποία φαίνεται να εστερνίζονται τόσο η Ε. Τροβά όσο και η Ε. Π. Κατσιμάνη – θέτει διά της Γενικής Εισαγγελέως της Stix-Hackl πολύ ενδιαφέρουσες επισημάνσεις-προτάσεις στη συλλογιστική της<sup>51</sup>. Κατά τη Stix – Hackl, λοιπόν, ο υγιής ανταγωνισμός «αφορά α) τη σχέση μεταξύ της αναθέτουσας αρχής, που πρέπει να χαρακτηριστεί ως επιχείρηση, και των επιχειρήσεων, ιδίως δε τη συμπεριφορά μιας αναθέτουσας αρχής που κατέχει δεσπόζουσα θέση έναντι των επιχειρήσεων ή μιας επιχειρήσεως που κατέχει δεσπόζουσα θέση έναντι της αναθέτουσας αρχής [σκέψη 35 της υπόθεσης C-237/02] και β) τις σχέσεις των υποψηφίων μεταξύ τους [σκέψη 34 της υπόθεσης C-237/02]<sup>52</sup>». Εάν οι αναθέτουσες αρχές δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν ως επιχειρήσεις κατά τα οριζόμενα του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού, θα πρέπει να γίνεται συνδυαστική εφαρμογή και του αρθ. 10 ΣΕΚ (νυν αρθ. 4 ΣΕΕ), προσθέτει η Ε. Κατσιμάνη.

Η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού είναι σκόπιμο να αντιμετωπιστεί ως ένα διπολικό σύστημα επιμέρους αρχών, μέσα από τις οποίες εκφράζεται και περιορίζει καταρχήν τις αναθέτουσες αρχές. Τους δύο πόλους του συστήματος αποτελούν αφενός η αρχή της ισότιμης μεταχείρισης των υποψηφίων αναδόχων και η εγγυητική του ανταγωνισμού αρχή της διαφάνειας, για τις οποίες έγινε αναφορά ανωτέρω. Παρ'αυτά, όπως πολύ εύστοχα επισημαίνει η Ε. Π. Κατσιμάνη, η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού «υφέρπει»<sup>53</sup>. Ο ελεύθερος ανταγωνισμός, εκ των πραγμάτων, ρυθμίζει και το κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού αλλά και το ειδικότερο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων ως προς την υποχρεωτική δράση και των υποψηφίων αναδόχων – και όχι μόνο των άμεσα αναφερόμενων στις διατάξεις των οδηγιών αναθετουσών αρχών.

<sup>49</sup> Βλ. τις αιτιολογικές σκέψεις 8, 29 εδ. 1, 31 εδ. 3, 36 και 41 της γενικής οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

<sup>50</sup> ΔΕΚ υπ. C-27/98 (*Metalmecchanica Fracasso και Leitschutz Handels / Αυστρίας*) Συλλ. 1999, I-05697, σκ. 26 επ. και υπ. C-31/87 (*Beentjes / State of the Netherlands*) Συλλ. 1988, I-4635, σκ. 21.

*Κατά πάγια νομολογία, οι Οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων αλλά και το ευρωπαϊκό δίκαιο στο σύνολό του, οφείλουν να απαγορεύουν πρακτικές που συνεπάγονται περιορισμό του ανταγωνισμού και να εξασφαλίζουν την ελεύθερη πρόσβαση επιχειρήσεων ιδίως από άλλα κράτη.*

<sup>51</sup> Βλ. προτάσεις της Γεν.Εισαγγελέως Stix-Hackl στην υπ. ΔΕΚ C-247/02 (*Sintesi SpA / Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici*) Συλλ. 2004, I-0921, σκ. 29-40.

<sup>52</sup> Εβίτα Π. Κατσιμάνη, *Κοινοτικό δίκαιο δημοσίων συμβάσεων, Κριτική προσέγγιση των θεμελιωδών αρχών* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007), 9-10.

<sup>53</sup> Βλ. ό.π. σελ. 52.

Σε ό,τι αφορά την υποχρεωτική δράση των διαγωνιζομένων, η επιταγή τήρησης της θεμελιώδους ενωσιακής αρχής του ελεύθερου ανταγωνισμού δεσμεύει αυτούς στη μη εφαρμογή ορισμένων αρνητικών συμπεριφορών που θα δύνατο να οδηγήσουν σε νόθευση της αποτελεσματικότητας του ανταγωνισμού όχι μόνο μεταξύ των σχέσεων των ανταγωνιστών αλλά και στο ευρύτερο διαδικαστικό και μη πλαίσιο ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης. Συγκεκριμένα, οι υποψήφιοι οφείλουν να απέχουν από τυχόν αθέμιτες συμφωνίες ή εναρμονισμένες πρακτικές αλλά και από κατάχρηση της ισχύος που μπορεί να διαθέτουν λόγω δεσπόζουσας θέσης στην αγορά εφόσον αυτού του είδους οι ενέργειες μπορούν να καταστούν βλαπτικές της αρχής του ανταγωνισμού και να οδηγήσουν σε παρεμπόδιση, περιορισμό και νόθευσή της<sup>54</sup>. Μάλιστα, είναι αναμφισβήτητο σύμφωνα με το κείμενο των Οδηγιών ότι η αρχή του ανταγωνισμού επεμβαίνει και στις προβλεπόμενες από τον κοινοτικό νομοθέτη «κυρώσεις» όσων υποψηφίων προέβησαν στα ανωτέρω<sup>55</sup>. Ωστόσο, οι υποψήφιοι αυτοί καθεαυτοί δεν είθισται να παραβιάζουν κατά μόνας τον κανόνα του υγιούς ανταγωνισμού αλλά προβαίνουν σε συνεννοήσεις είτε *συμπαιγνίες* με τους αναθέτοντες φορείς τους<sup>56</sup>.

Σε κάθε περίπτωση, η διασφάλιση του πραγματικού ανταγωνισμού – ως έκφραση του ενωσιακού συμφέροντος της εσωτερικής αγοράς – υπερισχύει και θα πρέπει να υπερισχύει της επιλογής της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς ( [κρατικό] συμφέρον των αναθετουσών αρχών)<sup>57</sup>. Εξάλλου, όπως υποστηρίζει και η Επιτροπή, είναι στόχος του κοινοτικού κεκτημένου του ανταγωνισμού η επίτευξη μιας βέλτιστης σχέσης ποιότητας και τιμής<sup>58</sup>.

Όπως επιτάσσει μάλιστα το ίδιο το κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού και σύμφωνα με τη συμμεριζόμενη επ'αυτού τοποθέτηση του καθηγητή της Νομικής Σχολής του ΔΠΘ Μ. Δ. Μαρίνου<sup>59</sup>, δεν θα ήταν επαρκώς τεκμηριώμενη η έννοια και η σημασία για το δίκαιο των δημοσίων διαγωνισμών του υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού εάν δε μνημονεύαμε εν τέλει και το στοιχείο της «*μυστικότητας*» που τον ολοκληρώνει ως τέτοιον. Διότι, κατά την

<sup>54</sup> Βλ. παργ. 1 και 2 αρθ. 101 ΣΛΕΕ και αρθ. 102 αντίστοιχα.

<sup>55</sup> Εβίτα Π. Κατσιμάνη, *Κοινοτικό δίκαιο δημοσίων συμβάσεων, Κριτική προσέγγιση των θεμελιωδών αρχών* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007), 52.

<sup>56</sup> Βλ. ό.π. σελ. 28.

<sup>57</sup> Βλ. ό.π. σελ. 5.

<sup>58</sup> Βλ. σύμφωνα με την Ε. Π. Κατσιμάνη, Ανακοίνωση της Επιτροπής, *Public Procurement in the European Union*, COM(1998) 143 final, Brussels, 11.03.1998, σελ. 4.

<sup>59</sup> Μιχ.-Θεοδ. Δ. Μαρίνος, [Δίκαιο ανταγωνισμού, δίκαιο δημοσίων διαγωνισμών και εμπιστευτικότητα](#).

παγιωμένη αντίληψη που πηγάζει από το δίκαιο του ανταγωνισμού (Ν. 703/1977 και αρθ. 101. Επ. ΣΛΕΕ), μόνο ως μυστικός ανταγωνισμός μπορεί να νοηθεί ένας γνήσιος ανταγωνισμός. Ως προαπαιτούμενο του ελεύθερου ανταγωνισμού, η μυστικότητα, αφορώσα εκείνα τα επιχειρηματικά στοιχεία των διαγωνιζομένων των δημοσίων συμβάσεων που εμφανίζουν σημαντικές όψεις ανταγωνιστικότητας και δη την τιμή, το κόστος παραγωγής, το προσωπικό, το κόστος διαφήμισης, είναι κατά πάγια νομολογία του ΔΕΚ<sup>60</sup> ουσιαστική παράμετρος κάθε ανταγωνιστικής διαδικασίας. Έτσι, κάθε υποβληθείσα προσφορά γίνεται εν αγνοία των συναφών άλλων ώστε ο διαγωνιζόμενος όσο το δυνατόν «ανεπηρέαστος» να αποφασίζει αυτόνομα για το περιεχόμενο της δικής του προσφοράς.

### 2.1.9. Η αρχή της εμπιστευτικότητας

Ως απόρροια του εθνικού και κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού, η εμπιστευτικότητα έχει λάβει διαστάσεις θετικής λειτουργίας και κατ'επέκταση μιας αρχής που ενισχύει τον υγιή ανταγωνισμό. Στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων είναι απαραίτητη η τήρησή της καθ'όλη τη διάρκεια διεξαγωγής ενός δημόσιου διαγωνισμού. Αυτό άλλωστε αποτυπώνεται ρητώς στη διάταξη του αρθ. 6 της γενικής Οδηγίας 2004/18/EK για την *εχεμύθεια*, κατά τα σαφώς οριζόμενα της οποίας απαγορεύεται η εκάστοτε αναθέτουσα αρχή να μεταδίδει τις όποιες εμπιστευτικές πληροφορίες της ανακοινώθηκαν από τον κάθε συμμετέχοντα σε ένα δημόσιο διαγωνισμό.

Πιο ειδικά, οι εμπιστευτικές αυτές πληροφορίες αφορούν επιχειρηματικής, εμπορικής, τεχνολογικής φύσεως ανταγωνιστικά «μυστικά» (απόρρητα) αλλά και οποιαδήποτε περαιτέρω ανάλογη πληροφορία που περιλαμβάνεται σε μια τεχνική και οικονομική προσφορά. Αν και δεν έχει διευκρινιστεί, η αναθέτουσα αρχή δεν πρέπει να μεταδίδει τις ανωτέρω πληροφορίες τόσο σε τρίτους εκτός του διαδικαστικού πλαισίου πόσο μάλλον στους ίδιους τους διαγωνιζομένους. Αρά, δημιουργείται ένα δικαίωμα για τον υποβάλλοντα προσφορά, να αξιώσει, δηλαδή, τα στοιχεία της προσφοράς του να μην ανακοινωθούν δια παντός τρόπου σε τρίτο ή άλλο ανταγωνιστή του χωρίς προηγούμενη συναίνεσή του<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> ΔΕΚ υπ. C-8/08 (T-Mobile Netherlands) Συλλ. 2009, I-04529, σκ. 32 επ.

<sup>61</sup> Βλ. παργ. 3 αρθ. 29 της γενικής Οδηγίας 2004/18/EK, την παργ. 3 αρθ. 23 ΠΔ 2007/59 και το αρθ. 38 ΠΔ 60/2007 με παρόμοια διατύπωση.

Για ευνόητους λόγους, η επιταγή της εμπιστευτικότητας έχει σημαίνοντα ρόλο ειδικότερα στη διαδικασία με διαπραγμάτευση καθώς και στην ανταγωνιστική διαδικασία – χωρίς να χάνει την ίδια αυτή ένταση και στις λοιπές διαδικασίες – όπου η δημόσια αρχή «εθελουφλώντας» μπορεί να μεταδώσει απόρρητα των διαγωνιζομένων προκειμένου να εξασφαλίσει για όφελός της συμφέρουσες τιμές ή/και όρους (*έμμεση ανταλλαγή εμπιστευτικών πληροφοριών*). Και στην κλειστή διαδικασία μπορεί να διαπιστωθεί περίπτωση *ταυτοποίησης* (απόδοσης από έναν ανταγωνιστή σε έναν έταίρο συμμετέχοντα ανταγωνιστή) εμπιστευτικών πληροφοριών για λόγους καθαρά υποκείμενους στους «νόμους της αγοράς» αλλά και εξαιτίας της φύσης της εν λόγω διαδικασίας, απαγορευμένη πρακτική η οποία αποτελεί αυτοτελή νόθευση του ανταγωνισμού (*άμεση ανταλλαγή εμπιστευτικών πληροφοριών*).

Οποιαδήποτε ανταλλαγή εμπιστευτικών πληροφοριών κατόπιν της αποκλειστικής μεταξύ τους συμφωνίας των διαγωνιζόμενων ανταγωνιστικών μερών απαγορεύεται και θέτει σε ακυρότητα την εν λόγω συμφωνία. Σε κάθε τέτοια περίπτωση, ο αναθέτωντας φορέας υποχρεούται να προβεί στον άμεσο αποκλεισμό από τη διαδικασία του ανταγωνισμού κάθε διαγωνιζόμενου που μετείχε στη συμφωνία<sup>62</sup>. Άλλη απαγορευμένη δια της τήρησης της αρχής της εμπιστευτικότητας συμπεριφορά που βαρύνει την αναθέτουσα αρχή εντοπίζεται στο ενδεχόμενο η τελευταία να ανακοινώσει, έστω και αν έλαβε τη συναίνεση του υποβάλλοντος προσφορά ανταγωνιζόμενου, μυστικές πληροφορίες που τον αφορούν σε κάποιον τρίτο είτε αυτή έχει ενεργητική παρουσία στον εκάστοτε διαγωνισμό είτε κυρίως παθητική. Σε μια τέτοια περίπτωση, η ανωτέρω συμπεριφορά αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού (παργ. 1 αρθ. 101 και παργ. 1 αρθ. 106 ΣΛΕΕ) ως έμμεση ανταλλαγή εμπιστευτικών πληροφοριών και συνάμα ευαίσθητων για το υγιές κλίμα ανταγωνισμού του πεδίου μιας δημόσιας σύμβασης.

Να σημειώσουμε ότι, υπό το πρίσμα της εμπιστευτικότητας, κατά το στάδιο ενημέρωσης των υποψήφιων οικονομικών φορέων από την αναθέτουσα αρχή, εκείνη δύναται για λόγους δημοσίου συμφέροντος ή άλλους βλαπτικούς του ανταγωνισμού να μην γνωστοποιήσει σε αυτούς όλες τις πληροφορίες που κατά κανόνα οφείλει<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Αρθ. 2 Ν. 3886/2010 (ΦΕΚ 173/Α/30.9.2010) περί Δικαστικής προστασίας κατά τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων.

<sup>63</sup> Στη βάση της αρχής της εμπιστευτικότητας τέθηκαν οι διατάξεις των αρθ. 6, παργ. 2 αρθ. 29, σημείο γ) παργ. 4 αρθ. 32, παργ. 4 αρθ. 35, παργ. 3 αρθ. 41, παργ. 3 και 5 αρθ. 42, παργ. 6 αρθ. 54, παργ. 2 αρθ. 69, παργ. 2 αρθ. 71 της γενικής Οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

Η αρχή της εμπιστευτικότητας, εν κατακλείδι, ενεργώντας στο πεδίο των ευαίσθητων στοιχείων των προσφερόντων ενός δημόσιου διαγωνισμού, από άποψη δικαίου του ανταγωνισμού, στοχεύει εποικοδομητικά στην αποτελεσματική μεν λειτουργία του ανταγωνισμού αλλά και στην εξασφάλιση δε ίσων ευκαιριών των συμμετεχόντων στις ανταγωνιστικές διαδικασίες ενός διαγωνισμού δημόσιου έργου, προμήθειας, υπηρεσιών. Επίσης, μπορεί να θεωρηθεί ότι δρά και προληπτικά για την αντισυμβαλλόμενη δημόσια αρχή στο βαθμό που απαγορεύει τις ανταλλαγές πληροφοριών εις βάρος της.

#### 2.1.10. Η αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας

Η πρακτική αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου είναι κατά τη νομολογία του ΔΕΚ ερμηνευτική μέθοδος των ίδιων των κανόνων του και συνίσταται στην πλήρη και αποτελεσματική εφαρμογή (effet utile) των διατάξεων του πρωτογενούς και παράγωγου νομικού συστήματος της Ένωσης από τα εκάστοτε δικαιοδοτικά όργανα των κρατών-μελών. Το ΔΕΚ, λοιπόν, είναι εκείνο που έχει καθορίσει<sup>64</sup> το εννοιολογικό περιεχόμενο της ερμηνευτικής αυτής αρχής και μάλιστα χάριν αυτής και μόνο<sup>65</sup> οι κοινοτικοί δικαστές στηρίζουν και επιβεβαιώνουν σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση την ακλόνητη ισχύ που αναπτύσσει το ευρωπαϊκό δίκαιο έναντι των εθνικών κανονιστικών ρυθμίσεων, και των ουσιαστικών και των δικονομικών.

Όσον αφορά το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, η εν λόγω αρχή συντονίζει κατά συνέπεια την εφαρμογή τόσο του ουσιαστικού όσο και του δικονομικού μέρους αυτού<sup>66</sup>. Για το ουσιαστικό δίκαιο των δημοσίων διαγωνισμών η πρακτική αποτελεσματικότητα έχει, παραδείγματος χάριν, προδήλως κάνει αισθητή την παρουσία της στην εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας για τις δημόσιες προμήθειες 93/36/ΕΟΚ, αφού με σχετική νομολογία<sup>67</sup> του το ΔΕΚ περιορίζει τις περιπτώσεις προσφυγής στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χάριν διασφάλισης του δευτερογενούς δικαίου των συμβάσεων από τυχόν υπονόμηση του εκ μέρους των δημοσίων αρχών. Επόμεως, τα όποια «συμβατικά μορφώματα», ήτοι οι μορφές

---

<sup>64</sup> Η αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου εκφράστηκε ρητά με την υπόθεση C-399/98 (Ordine degli Architetti delle province di Milano e Lodi και λοιποί / Comune di Milano) Συλλ. 2001, I-05409.

<sup>65</sup> ΔΕΚ υπ. C-360/96 (Gemeente Arnhem και Gemeente Rheden / BFI Holding BV) Συλλ. 1998, I-06821, σκ. 34.

<sup>66</sup> ΔΕΚ υπ. C-444/06 (Επιτροπή / Ισπανίας) Συλλ. 2008, I-02045.

<sup>67</sup> ΔΕΚ υπ. C-337/05 (Επιτροπή / Ιταλίας) Συλλ. 2008, I-02173, σκ. 56-58.



που μπορούν να λάβουν οι διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, και ιδίως αυτά των συμβάσεων δημοσίων έργων θα πρέπει να ερμηνεύονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στο κοινοτικό δίκαιο που τα προκαθορίζει είτε σαφώς είτε καθόλου είτε περιορισμένως, έστω και καθ' υπέρβαση του γράμματος αυτού<sup>68</sup>.

Για το δικονομικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων η σημασία της εξασφάλισης της πρακτικής αποτελεσματικότητας έγκειται στην απλούστερη και αποτελεσματικότερη ερμηνεία των οδηγιών των δημοσίων συμβάσεων και μάλιστα αυτών (των δικονομικών) που προσδιορίζουν τη δικαστική προστασία κατά τις διαδικασίες ανάθεσης<sup>69</sup>. Η τροποποιητική των δικονομικών οδηγιών οδηγία 2007/66/EK ενισχύει, μεταξύ άλλων, το ρόλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά την παρακολούθηση τυχόν παραβατικών συμπεριφορών των αναθετουσών αρχών στα πλαίσια ενός διαγωνισμού με αποτέλεσμα να ενισχύεται και ο ρόλος της αρχής της πρακτικής αποτελεσματικότητας στο πεδίο της δικαστικής προστασίας των διαγωνιζομένων. Η Επιτροπή, μάλιστα, δικαιούται να αξιώνει την καταδίκη των κρατών-μελών που δε συμμορφώνονται με το περιεχόμενο της ανωτέρω οδηγίας. Γενικότερα, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η πρακτική αποτελεσματικότητα των δικονομικών οδηγιών των δημοσίων συμβάσεων αποσκοπεί κατεξοχήν στη διασφάλιση ότι η λήψη παράνομων αποφάσεων από τους αναθέτοντες φορείς υπόκειται «στην άσκηση αποτελεσματικών και όσο το δυνατόν ταχύτερων προσφυγών». Κατά συνέπεια, προθεσμία για την άσκηση της σχετικής με τα ανωτέρω προσφυγής την οποία προβλέπει το εθνικό δίκαιο δεν απαγορεύεται αλλά δεν θα πρέπει και να θίγει την αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας<sup>70</sup>.

## 2.2. Η ανάγκη διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις κατά το ενωσιακό νομοθετικό καθεστώς του 2014

Σύμφωνα με το προοίμιο και τις επιμέρους διατάξεις των νέων μεταρρυθμιστικών οδηγιών 2014/23/ΕΕ, 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, παρουσιάζονται συγκεκριμένα πρότυπα καταπολέμησης της διαφθοράς και χρηστής

---

<sup>68</sup> Ε. Τροβά και Παν. Σκουρής, *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων* (Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2009), 261.

<sup>69</sup> Βλ. κατά την Τροβά (ό.π.) ΔΕΚ υπ. C-214/2000 (Επιτροπή / Ισπανίας), σκ. 56.

<sup>70</sup> Ε. Τροβά και Παν. Σκουρής, *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων* (Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2009), 631-633.

διακυβέρνησης για τα κράτη-μέλη ως ένα από τα πιο ιδιάζοντα τμήματα του συνολικού εκσυγχρονιστικού πακέτου. Τα πρότυπα αυτά, που θα συμβάλλουν καθοριστικά στην ενίσχυση της διαφάνειας στις διαδικασίες κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων, δύνανται να συνοψιστούν ως εξής: α) ελάχιστες προδιαγραφές για το θέμα της *σύγκρουσης συμφερόντων*, β) *προκαταρκτικές διαβουλεύσεις της αγοράς*, γ) υποχρεωτικά και προαιρετικά *κριτήρια αποκλεισμού*, δ) *κανόνες αυτοκάθαρσης (self-cleaning)*, ε) *αυστηρότερες διατάξεις τροποποίησης και λήξης μια δημόσιας σύμβασης*, στ) *συγκέντρωση στοιχείων για υποθέσεις διαφθοράς και συγκρούσεων συμφερόντων* και τέλος, ζ) *παρακολούθηση των διαρθρωτικών προβλημάτων και υποχρεωτική υποβολή εκθέσεων από τις αναθέτουσες αρχές*.

Η νέα γενική οδηγία για τις διαδικασίες προμηθειών 2014/24/ΕΕ τονίζει σε επιμέρους διατάξεις της το στόχο του Ευρωπαϊκού Δικαίου για την πάταξη της διαφθοράς και την απώτερη ανάγκη εγκαθίδρυσης κλίματος διαφάνειας στο δημόσιο βίο εν γένει, στόχος ο οποίος κατάδηλα ανήχθει και σε στόχο του κοινοτικού νομοθέτη του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Οι διατάξεις των αρθ. 24, 40, 41 και 83-86 παρέχουν αρκετές *ασφαλιστικές δικλείδες της διαφάνειας* στις διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων: Πρόκειται για τις περιπτώσεις *συγκρούσεων συμφερόντων* κατά τη διεξαγωγή των ως άνω διαδικασιών, για τις *προκαταρκτικές διαβουλεύσεις της αγοράς* πριν τη διεξαγωγή των αυτών διαδικασιών, για το ζήτημα της *προηγούμενης εμπλοκής* υποψηφίων ή προσφερόντων και για συγκεκριμένες παρεμβάσεις-δράσεις στα συστήματα και τις εθνικές πρακτικές των δημοσίων συμβάσεων αντίστοιχα.

Κατά το γράμμα της παρ. 2 του αρθ. 24 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ (αντίστοιχα αρθ. 42 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ), *η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων καλύπτει τουλάχιστον οποιαδήποτε κατάσταση κατά την οποία μέλη του προσωπικού της αναθέτουσας αρχής ή μέλη του παρόχου υπηρεσιών προμηθειών ενεργούντος εξ ονόματος της αναθέτουσας αρχής τα οποία συμμετέχουν στη διεξαγωγή της διαδικασίας προμήθειας ή μπορούν να επηρεάσουν την έκβασή της – μέλη, λοιπόν, της εν στενεί και εν ευρεία έννοια αναθέτουσας αρχής, ή της ίδιας ή κάποιου προσώπου που ενεργεί εξ ονόματός της – έχουν, άμεσα ή έμμεσα, χρηματοοικονομικό, οικονομικό ή άλλο προσωπικό συμφέρον που θα μπορούσε να εκληφθεί ως στοιχείο που θίγει την αμεροληψία και την ανεξαρτησία τους στο πλαίσιο της διαδικασίας προμήθειας*. Πιο απλά, όταν κάποιο πρόσωπο που εκπροσωπεί την αναθέτουσα αρχή έχει είτε άμεσα είτε έμμεσα “ιδιωτικό συμφέρον”, ήτοι δημοσιονομικό, οικονομικό ή άλλο προσωπικό

συμφέρον<sup>71</sup> επί του αποτελέσματος της διαδικασίας σύναψης της δημόσιας σύμβασης, πλήττει την αμερόληπτη και αντικειμενική εκτέλεση των καθηκόντων του. Εάν το μέλος αυτό δεν έχει κανένα τέτοιο συμφέρον, τότε δεν τίθεται και κανένα θέμα σύγκρουσης συμφερόντων.

Το ενωσιακό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων για το ζήτημα της σύγκρουσης συμφερόντων προβλέπει ότι τα κράτη-μέλη διασφαλίζουν οι αναθέτουσες αρχές τους να λαμβάνουν τα κατάλληλα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την πρόληψη, τον εντοπισμό και την επανόρθωση μιας κατάστασης σύγκρουσης συμφερόντων, τα οποία (συμφέροντα) προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών προμήθειας. Σκοπός του ενωσιακού νομοθέτη είναι η αποφυγή στρέβλωσης του ανταγωνισμού και η διασφάλιση ίσης μεταχείρισης όλων των οικονομικών φορέων. Πλην, όμως, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν έχει την εξουσία ο ίδιος να προβλέψει το ειδικότερο περιεχόμενο των μέτρων του εθνικού δικαίου, προληπτικών και κατασταλτικών, για την αποφυγή καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων. Για το λόγο αυτό, επαφίεται στα κράτη-μέλη, κατά τη διαδικασία ενσωμάτωσης της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, να θεσπίσουν τα ανάλογα ειδικά μέτρα με παράλληλη τήρηση της αρχής της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Το μόνο βέβαιο είναι ότι αναφέρεται σε ένα ελάχιστο επίπεδο προστασίας αφού τα κράτη μπορούν να προβλέψουν περισσότερες και αυστηρότερες καταστάσεις σύγκρουσης συμφερόντων στις διαδικασίες προμηθειών με σεβασμό, όμως, στην αρχή της ίσης μεταχείρισης και του υγιούς ανταγωνισμού.

Η διάταξη του αρθ. 24, μάλιστα, θέτει ένα γενικό κανόνα για το ενωσιακό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων ο οποίος υπάρχει και στην αντίστοιχη σύμβαση περί δημοσίων συμβάσεων του Π.Ο.Ε. αλλά το σημαντικότερο είναι ότι έχει προλογηθεί ρητώς από το ίδιο το ΔΕΚ. Όπως υποστηρίζει, εξάλλου, η Ε.Τροβά, στην υπόθεση C-92/91 το ΔΕΚ έκρινε ότι *«ένας ίδιος φορέας δεν δύναται, κατ' άρθρα 90 και 86 (νυν 86 και 82) ΣυνθΕΚ, να συγκεντρώνει ταυτόχρονα στην κατοχή του αρμοδιότητες τόσο ρυθμιστικές όσο και εμπορικές,*

---

<sup>71</sup> Η έννοια του «χρηματοοικονομικού και οικονομικού συμφέροντος» εμπεριέχει το συμφέρον εκείνο το οποίο τιμάται σε χρήμα και προκύπτει άμεσα είτε από την ίδια τη σύμβαση είτε έμμεσα από κύκλο εργασιών που μπορεί να προκύψει από τη διαδικασία της σύμβασης. Ως προσωπικό συμφέρον νοείται το οικογενειακό. Βέβαια, η έννοια «προσωπικό συμφέρον» είναι μια αόριστη νομική έννοια που χρήζει περαιτέρω ερμηνείας.

*άλλως εμφανίζεται η απαράδεκτη από άποψη ανταγωνισμού (και συνάμα καταδικαστέα) κατάσταση της σύγκρουσης συμφερόντων<sup>72</sup>».*

Η δεύτερη διάταξη της νέας οδηγίας του 2014, η οποία προσπαθεί να συμβιβάσει την ανάγκη διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις με την ανάγκη προσέλκυσης και παροχής συμβουλής εκ μέρους των ιδιωτών σχετικά με τις ανάγκες της αναθέτουσας αρχής στην αγορά και την τεχνογνωσία, είναι το αρθ. 40 περί προκαταρκτικών διαβουλεύσεων της αγοράς. Κατά το γράμμα του εν λόγω άρθρου της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, *πριν δρομολογήσουν διαδικασία προμήθειας, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να διεξάγουν διαβουλεύσεις με την αγορά, προκειμένου να προετοιμάζουν την προμήθεια και να ενημερώνουν τους οικονομικούς φορείς για τα σχέδια και τις απαιτήσεις τους όσον αφορά τις προμήθειες. Για τον σκοπό αυτόν, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν, επί παραδείγματι, να ζητούν ή να δέχονται τις συμβουλές ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων ή αρχών ή συμμετεχόντων της αγοράς (φορέων, δηλαδή, του ιδιωτικού τομέα). Οι εν λόγω συμβουλές μπορούν να χρησιμοποιούνται για τον σχεδιασμό και τη διεξαγωγή της διαδικασίας προμήθειας, εφόσον οι εν λόγω συμβουλές δεν έχουν ως αποτέλεσμα τη στρέβλωση του ανταγωνισμού και την παραβίαση των αρχών της αποφυγής των διακρίσεων και της διαφάνειας.*

Το αρθ. 41, έπειτα, της οδηγίας 2014/24/ΕΕ (αντίστοιχα αρθ. 59 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ) προστατεύει ακόμη περισσότερο τον ανταγωνισμό και την ίση μεταχείριση στις διαδικασίες προμήθειας και σε αντιδιαστολή με το προαναφερθέν αρθ. 40 προβλέπει ότι εάν ένας υποψήφιος ανάδοχος έχει καθοδηγήσει εν μέρει με συμβουλές του την αναθέτουσα αρχή ή έχει εμπλακεί με κάθε άλλο τρόπο στο στάδιο προετοιμασίας της προμήθειας, τότε η εκάστοτε αναθέτουσα αρχή οφείλει να λάβει τα κατάλληλα μέτρα ώστε να διασφαλισθεί η διαδικασία ανάθεσης. Θα πρέπει, δηλαδή, να γνωστοποιήσει στους λοιπούς υποψηφίους τις πληροφορίες που διέρρευσαν εξαιτίας του εμπλεκόμενου αλλά και να προσδιορίσει επαρκείς προθεσμίες για την παραλαβή των προσφορών. Βεβαίως, διαφαίνεται και στην παρούσα διάταξη η ελαστικότητα που διακρίνει τον κοινοτικό νομοθέτη του 2014 αφού παρέχει ευκαιρία ανταπόδειξης στον εμπλεκόμενο υποψήφιο, ότι, δηλαδή, δεν ενήργησε εσκεμμένα προς αλλοίωση των συμφερόντων των συνυποψηφίων του.

---

<sup>72</sup> Ε. Τροβά και Παν. Σκουρή, *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων* (Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2009), 175. Αναλυτικότερα, βλ. σελ. 171-179 ό.π.

Το τέταρτο, κομβικής σημασίας για την επίτευξη των ιδανικών της χρηστής διακυβέρνησης και την προσαρμογή στο νέο ρυθμιστικό καθεστώς των οδηγιών του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις, πακέτο των άρθρων 83-86 του Τίτλου IV της νέας γενικής οδηγίας, από κοινού με τις συναφείς αιτιολογικές σκέψεις αυτής 121, 122, 126, 127, προβλέπει σειρά δράσεων για τις αναθέτουσες αρχές των κρατών-μελών. Καταρχάς, τα κράτη θα πρέπει να συστήσουν αρχή η οποία θα είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση – με δειγματοληπτικό εκ των υστέρων έλεγχο των διαδικασιών ανάθεσης είτε με συστηματικό εκ των προτέρων – της εφαρμογής των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων και θα συντάσσει σχετική έκθεση ανά τριετία προς την Επιτροπή (παργ. 1 αρθ. 83). Η εν λόγω έκθεση θα περιλαμβάνει στοιχεία που θα αφορούν την πρόληψη και την αναφορά σοβαρών παρατυπιών του τομέα των συμβάσεων, όπως περιπτώσεις απάτης, διαφθοράς, σύγκρουσης συμφερόντων. Τα αποτελέσματα, δε, της παρακολούθησης θα κοινοποιούνται στο κοινό και την Επιτροπή μέσω σχετικής δομημένης διαδικασίας (παργ. 3 αρθ. 83).

Επιπλέον, η εν λόγω οδηγία προβλέπει στο αρθ. 84 τη σύνταξη στατιστικών εκθέσεων ως απαραίτητων εχέγγυων της διαφάνειας και της ιχνηλασιμότητας στη λήψη αποφάσεων για τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, που αποτελούν βασικές παραμέτρους για τη διασφάλιση των ορθών διαδικασιών και την αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς (αιτιολ.σκ. 126 του προομίου της αυτής οδηγίας). Επισημαίνεται, επίσης, ότι οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να κρατούν αντίγραφα των συνηφθέντων συμβάσεων μεγάλης αξίας τουλάχιστον για τη διάρκεια ισχύος τους (στοιχεία α και β παργ. 6 αρθ. 83 της οδηγίας). Κατά την παργ. 1 αρθ. 84 καθορίζεται, επιπλέον, ότι για κάθε σύμβαση, συμφωνία-πλαίσιο και για τα δυναμικά συστήματα αγορών οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να συντάσσουν γραπτές εκθέσεις-αναφορές οι οποίες να περιλαμβάνουν τα αποτελέσματα της ποιοτικής επιλογής των υποψηφίων ή/και της μείωσης του σχετικού αριθμού τους, τους λόγους μη χρήσης ηλεκτρονικής υποβολής προσφορών καθώς και τυχόν περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων.

Στα ανωτέρω αξίζει να προσθέσουμε ότι οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να τηρούν επαρκές αρχείο των διαδικασιών που ακολουθήθηκαν, τουλάχιστον για τρία χρόνια μετά τη συνηφθείσα σύμβαση, εκ του οποίου να προκύπτουν όλα τα στοιχεία περί αποφάσεων που ελήφθησαν στα επιμέρους στάδια της διαδικασίας, π.χ. επικοινωνία με τους φορείς,

προετοιμασία των εγγράφων της σύμβασης, διαπραγματεύσεις, επιλογή. Εφόσον το αιτηθούν, το σχετικό αρχείο θα πρέπει να περιέρχεται στην Επιτροπή ή/και στις αρμόδιες εθνικές αρχές.

Άλλο ένα εγγυητικό της διαφάνειας στοιχείο εναπόκειται στο αρθ. 72 παργ. 1 και 2 περί τροποποιήσεων στη διάρκεια των συμβάσεων. Η όποια τροποποίηση χωρίς νέα διαδικασία διαγωνισμού μπορεί και να αντίκεινται στους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις. Για να αρθούν οι αμφιβολίες, η νέα γενική οδηγία αποσαφήνισε και απλοποίησε τους κανόνες. Συγκεκριμένα, δεν απαιτείται η εκκίνηση νέου διαγωνισμού εφόσον πρόκειται για αλλαγές: α) επουσιώδεις, που δεν μεταβάλλουν τη φύση ή την οικονομική ισορροπία της σύμβασης, β) η αξία των οποίων δεν υπερβαίνει τα «κατώφλια» που ορίζουν οι οδηγίες και είναι μικρότερη του 10% της αρχικής αξίας για τα αγαθά και τις υπηρεσίες και του 15% για τα έργα, γ) που καθορίζει η ίδια η σύμβαση, ανεξαρτήτως της αξίας τους, δ) που οφείλονται σε απρόβλεπτα γεγονότα ή αφορούν απαραίτητες συμπληρωματικές εργασίες, προϊόντα ή υπηρεσίες και οι οποίες, για τεχνικούς λόγους εναλλαγής ή διαλειτουργικότητας ή λόγω κόστους, παράσχονται αποκλειστικά και μόνο από την ήδη αναλήπτρια επιχείρηση. Σε κάθε περίπτωση, η αντίστοιχη αύξηση της τιμής δεν δύναται να υπερβαίνει το 50% της αρχικής προϋπολογηθείσας.

Σύμφωνα με τις επιταγές της νέας γενικής οδηγίας, όπως προκύπτει ρητώς από τη διατύπωση της αιτιολ.σκ. 126 του προοιμίου της, τα ενδιαφερόμενα μέρη θα πρέπει να μπορούν να έχουν πρόσβαση στα όποια προαναφερθέντα έγγραφα, ήτοι αρχεία ή αναφορές, σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες για την πρόσβαση σε έγγραφα (κανόνες διαφάνειας και δημοσιότητας της ενωσιακής έννομης τάξης). Επιπλέον, τα στοιχεία και οι αποφάσεις ουσιώδους σημασίας για κάθε διαδικασία δημόσιας σύμβασης θα πρέπει να τεκμηριώνονται σε σχετική έκθεση. Για να αποφεύγεται κατά το δυνατόν η διοικητική επιβάρυνση, θα πρέπει να επιτρέπεται η έκθεση αυτή να παραπέμπει σε πληροφορίες ευρισκόμενες ήδη στη σχετική γνωστοποίηση ανάθεσης σύμβασης.

### 2.3. Η ενισχυόμενη εσωτερική νομική μεταρρύθμιση για την πάταξη της διαπλοκής στις δημόσιες συμβάσεις

Στα ζητήματα διαπλοκής των ΜΜΕ και της πολιτικής εξουσίας στους διαγωνισμούς δημοσίων συμβάσεων, κατά έναν αρχικό πρωτότυπο τρόπο, κατόρθωσε να επέμβει – χωρίς αυτό να σημαίνει μια πλήρη χαλιναγώγησή τους – με τον Ν. 2328/1995 ο αποσπασμένος από τα ευρωπαϊκά ήθη τότε κοινοτικός νομοθέτης. Ο εν λόγω νόμος εισήγαγε για πρώτη φορά στην Ελλάδα τις δέουσες σημασίας έννοιες για την καταπολέμηση της διαφθοράς στις συμβάσεις του Δημοσίου, εκείνες των «*ασυμβίβαστων ιδιοτήτων*» και της «*ονομαστικοποίησης*» των μετοχών ελληνικών Α.Ε. που μετέχουν σε τέτοιες συμβάσεις καθώς και τις σχετικές ποινικές κυρώσεις.

Το αρθ. 1 του ανωτέρω νόμου (περί ασυμβίβαστων ιδιοτήτων) όριζε την απαγόρευση ταυτόχρονης άσκησης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων στον τομέα των ΜΜΕ και των δημοσίων συμβάσεων, ενώ το αρθ. 15 αυτού (περί του καθεστώτος ονομαστικοποίησης) προέβλεπε ότι οι μετοχές των ελληνικών Α.Ε. που μετέχουν στις διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης ύψους άνω του 1 δισ. δρχμ καθίστανται υποχρεωτικώς ονομαστικές και ότι εφόσον μέτοχος είναι άλλη ελληνική Α.Ε. και οι μετοχές αυτής πρέπει να ονομαστικοποιηθούν και ούτω καθ'εξής μέχρι φυσικού προσώπου (φ.π.).

Για την πρακτική συγκεκριμενοποίηση των προαναφερθέντων άρθρων, το εκτελεστικό του Ν. 2328/1995 ΠΔ 82/96<sup>73</sup> (ΦΕΚ Α' 66) που εκδόθη έθεσε σε τελική βάση το κατάλληλο πλαίσιο του παραδεκτού της συμμετοχής μιας Α.Ε σε δημόσιο διαγωνισμό: θα πρέπει απαραίτητως να αποδείξει με τα σχετικά έγγραφα ότι έχει ονομαστικοποιήσει τις μετοχές της, υποβάλλοντας στην αναθέτουσα αρχή πιστοποιητικό απόδειξης και την ανάλογη κατάσταση των μετόχων της 30 εργάσιμες ημέρες<sup>74</sup> πριν την υποβολή προσφοράς. Έτσι, κατέστη σαφής η βούληση του κοινού νομοθέτη να συνοδεύσει καταρχήν την ονομαστικοποίηση μετοχών εταιριών της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης με αυτή των εταιριών που συμβάλλονται με το Δημόσιο.

<sup>73</sup> Βλ. σχετικά ΣτΕ ΕΑ 97/2001, ΣτΕ ΕΑ 670/1998 σκ. 7 και ΣτΕ ΕΑ 649/1998 σκ. 5-6 όπου το εν λόγω ΠΔ ελέγχθηκε αυστηρώς.

<sup>74</sup> Βλ. σχετικά ΣτΕ 188/1996 για το μη παραδεκτό της παράτασης της προθεσμίας που κατέστησε απρόσκοπτη την ονομαστικοποίηση των μετοχών από το 1996.

Όμως, η προβληματική του Ν.2328/1995<sup>75</sup> περί του ότι προσβάλλει θεμελιώδη δικαιώματα όπως την ελευθερία του λόγου, την ελευθερία άσκησης επαγγελματικών δραστηριοτήτων, την οικονομική ελευθερία καθώς και ότι θίγει το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, αφού επιβάλλει πρόσθετες προϋποθέσεις για τους διαγωνιζομένους σε σχέση με τις οδηγίες, οδήγησε μοιραία στη «θεραπεία» του μέσω της αμφιταλαντευόμενης συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 και κατ'ουσίαν της μείζονος συνταγματικού διακυβεύματος διάταξης του αρθ. 14 παργ. 9 Σ περί της απαγόρευσης σύναψης δημόσιας σύμβασης από πρόσωπα που μετέχουν καθ'οιονδήποτε τρόπο σε εταιρία ΜΜΕ.

Σύμφωνα με τον Γενικό Εισηγητή της Αναθεώρησης και συνταγματολόγο Ε.Βενιζέλο, τονίζεται ότι επιβάλλεται η αναθεώρηση, όχι λόγω ανεπαρκούς νομοθεσίας για ζητήματα διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις, αλλά επειδή χρειάζονται συνταγματικά ερείσματα που θα θωρακίσουν τη δημοκρατία και το δημόσιο βίο εν γένει<sup>76</sup>. Την άποψη αυτή, βέβαια, φέρεται να εστερνίστηκε μόνο η κοινοβουλευτική πλειοψηφία και όχι άλλα πρόσωπα εκτός πολιτικής εξουσίας, όπως λ.χ ο Α. Μανιτάκης που χαρακτήρισε την αναθεωρητική διάταξη 14 παργ. 9 Σ ως *«εν ολίγοις, μια θεμιτή ως προς τον σκοπό της ρύθμιση, αλλά ατυχής και άτοπη, συνταγματικά, αναθεωρητική διάταξη, που προκάλεσε πολιτική και νομολογιακή αναστάτωση και έβλαψε το κύρος και την αξιοπιστία της αναθεωρητικής διαδικασίας»*<sup>77</sup>. Άλλοι, πάλι, θεώρησαν εξαιρετική ευκαιρία την αναθεώρηση του 2001 αφού οριοθέτησε με αυξημένη τυπική ισχύ το πρόβλημα της διαπλοκής και της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις.

Πάντως, όπως όριζε και συνεχίζει να ορίζει η επίμαχη συνταγματική διάταξη, σκοπός της είναι η διασφάλιση της διαφάνειας και της πολυφωνίας στο ιδιοκτησιακό καθεστώς των ΜΜΕ και γενικότερα στην οικονομική λειτουργία του κράτους προς αποτροπή του κινδύνου αθέμιτης επιρροής από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης της διαδικασίας αναθέσης των δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών και έμμεσα της απόκτησης μέσω αυτής της

---

<sup>75</sup> Βλ. σχετικά ΣτΕ Ολ. 1792-4/1997. Συγκεκριμένα, στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 1792/1997, σκ. 4-15 ο Ν. 2328/1995 κρίθηκε ως προς τη συνταγματικότητα και τη σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία του.

<sup>76</sup> Βλ. κατά τον Α.Μανιτάκη για την ιστορική ερμηνεία της διάταξης 14 παρ. 9Σ εδ ε' και στ' την παρουσίαση του Γενικού Εισηγητή της Αναθεώρησης, Ευάγγελου Βενιζέλου, 'Οι εγγυήσεις πολυφωνίας και διαφάνειας στα ΜΜΕ κατά το άρθρο 14 παρ.9. Οι κανόνες ερμηνείας του Συντάγματος και οι σχέσεις Συντάγματος κοινοτικού δικαίου', ΝοΒ 53/2005 425-442 (431).

<sup>77</sup> Βλ. σχετικά Α.Μανιτάκης, [Οι θεσμικές παρενέργειες της υπόθεσης «Βασικός Μέτοχος»: Η εκνόμηση του συντάγματος και η παραγνώριση των άδηλων τροποποιήσεων του συντάγματος μέσω των ευρωπαϊκών συνθηκών](#). (ανακτήθηκε 3 Δεκεμβρίου 2015)



διαδικασίας προνομιακής θέσης και δυνατότητας αθέμιτης επιρροής στη διαδικασία λήψης των πολιτικών αποφάσεων. Ο συντακτικός νομοθέτης επιδίωξε με την εν λόγω ρύθμιση να αποκλείσει την δυσαπότρεπτη, άλλως, δυνατότητα να χρησιμοποιηθούν τα ΜΜΕ από εκείνους που τα ελέγχουν προκειμένου να καταστούν οι προνομιακοί αντισυμβαλλόμενοι του δημοσίου στον τομέα των συμβάσεων<sup>78</sup>. Συμμεριζόμενη την επί της εν λόγω αναθεωρημένης διάταξης τοποθέτηση του Α.Μανιτάκη, το αρθ. 14 παρ. 9 Σ έχει, πράγματι, προληπτική αλλά και θεωρητική διάσταση εφόσον στοχεύει σε *ενδεχόμενη αθέμιτη επιρροή των εργολάβων ή προμηθευτών του δημοσίου, μέσω των ΜΜΕ, στη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων*.

Η προαναφερθείσα διάταξη του Συντάγματος υιοθετήθηκε στον πρώτο εκτελεστικό αυτής Ν.3021/2002 (ΦΕΚ Α' 143/2002), ο οποίος και αποτέλεσε πρωτεύουσα σημασίας εθνική νομοθεσία για την πάταξη της διαπλοκής στον αγορακεντρικό τομέα των δημοσίων συμβάσεων και την εισαγωγή της διαφάνειας και της πολυφωνίας στα ΜΜΕ. Ήδη από τα αρθ.2 παρ.1,2 και αρθ.3<sup>79</sup> αυτού τίθενται κατ'αντιστοιχία οι *απαγορεύσεις* και οι *ασυμβίβαστες ιδιότητες* των εδ. ε' και στ' της αναθεωρημένης διάταξης του αρθ. 14 παρ. 9 Σ με πιο λεπτομερειακές απαιτήσεις. Απαγορεύεται, μεταξύ άλλων, η σύναψη δημοσίων συμβάσεων με επιχειρήσεις μέσω ενημέρωσης καθώς και με τους εταίρους, τους βασικούς μετόχους, τα μέλη των οργάνων διοίκησης και τα διευθυντικά στελέχη των επιχειρήσεων αυτών. Οι εταιρίες ΜΜΕ, προς απόδειξη μη συντρεχουσών ασυμβιβάστων ιδιοτήτων θα πρέπει να προσκομίζουν στις αναθέτουσες αρχές σχετική υπεύθυνη δήλωση. Εάν όμως συντρέχουν τα περί ασυμβιβάστων για μια επιχείρηση ΜΜΕ, τότε κατά το αρθ. 5 του ανωτέρω νόμου επιβάλλονται από το Ε.Σ.Ρ. διοικητικά πρόστιμα ύψους μέχρι το εκατό τοις εκατό του κεφαλαίου της ή της αξίας του πάγιου εξοπλισμού της.

Επίσης, κατά τη ρήτη διατύπωση του αρθ. 4 παρ. 7 περί διενέργειας ανεξάρτητης διοικητικής διαδικασίας διασταύρωσης στοιχείων των επιχειρήσεων που συμβάλλονται με το Δημόσιο, οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να προσφεύγουν υποχρεωτικώς στην προκείμενη διαδικασία κατά την παρ. 2 αρθ 4 του οικείου νόμου αποστέλλοντας το ειδικό σχετικό

---

<sup>78</sup> Βλ. κατά τον Α.Μανιτάκη για τους σκοπούς της συνταγματικής ρύθμισης 14 παρ. 9 Σ την πρώτη σχετική απόφαση του ΣτΕ 1882/2003.

<sup>79</sup> Οι αποφάσεις του ΣτΕ με ταυτόσημο διατακτικό ΣτΕ 3242/2004, ΣτΕ 3670/2006 και ΣτΕ 3471/2011 έκριναν αντισυνταγματική τη διάταξη του αρθ. 3 του Ν.3021/2002.

έγγραφο προς το Τμήμα Διαφάνειας του Ε.Σ.Ρ. και αναμένοντας σε δέκα εργάσιμες ημέρες το θετικά ή αρνητικά αποφαινόμενο πιστοποιητικό διαφάνειας από εκείνο (το Ε.Σ.Ρ.).

Η διάταξη της παργ. 7 αρθ. 4 του Ν.3021/2002 διασφαλίζει, επιπλέον, ότι οι *πέντε αθροιστικοί έλεγχοι* πριν την τελική υπογραφή μιας δημόσιας σύμβασης (έλεγχος νομιμότητας της διαδικασίας κατάρτισης από το Ελεγκτικό Συνέδριο, έλεγχος διαφάνειας από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.), έλεγχος νομιμότητας από τους αρμόδιους Υπουργούς, δικαστικός έλεγχος και έλεγχος νομιμότητας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής) δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι περιορίζουν/δεσμεύουν την αξία του δικαστικού επί της κατάρτισης των συμβάσεων ελέγχου. Μόνον η κρίση του Ε.Σ.Ρ. είναι δεσμευτική για όλα τα ελεγκτικά όργανα πλην των δικαστικών κατά της οποίας, μάλιστα, η παργ. 8 προβλέπει ιδιόμορφη διαδικασία λήψης ασφαλιστικών μέτρων. Σε κάθε περίπτωση, κατά την παργ. 9 του οικείου άρθρου, μία δημόσια σύμβαση κρίνεται τύποις άκυρη όταν δεν έχει κινηθεί προηγουμένως η προαναφερθείσα διοικητική διαδικασία διασταύρωσης.

Ο κατά τα προαναφερθέντα πρώτος εκτελεστικός Ν.3021/2002 τροποποιήθηκε δύο φορές διαδοχικά λόγω της αντίδρασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Επιτρόπου του ανταγωνισμού καθώς και μετά από την παραπομπή της χώρας μας στο ΔΕΕ – για το επίμεμπτο της ρύθμισης στην υπόθεση του «βασικού μετόχου<sup>80</sup>» – και την έκδοση αιτιολογημένης γνώμης, όπως άλλωστε υποστηρίζει ο Α.Μανιτάκης. Η αρχική τροποποίηση επήλθε με τον Ν.3310/2005 και στη συνέχεια ακολούθησε ο Ν.3414/2005 ύστερα από διαβουλεύσεις με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προκειμένου να διασφαλιστεί η συμβατότητα των διατάξεων του πρώτου εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου με το κοινοτικό δίκαιο και παράλληλα να τηρηθούν οι επιταγές του Ελληνικού Συντάγματος. Η τελική νομοθετική πρωτοβουλία για το καθεστώς των ΜΜΕ ήταν ο Ν.3759/2007.

Οι νέες νομοθετικές διευθετήσεις των Ν.3310/2005 και Ν.3414/2005 έδωσαν, πάντως, μια νομοθετική ερμηνεία των επίμαχων διατάξεων του συντάγματος «αντίθετη και διαφορετική» από εκείνη του πρώτου νόμου 3021/2002, όπως υποστηρίζει ο Α. Μανιτάκης<sup>81</sup>. Ο Ν.3310/2005, μάλιστα, για τα μέτρα διασφάλισης της διαφάνειας και αποφυγής των

<sup>80</sup> Στην εν λόγω υπόθεση C-213/07 (Μηχανική ΑΕ / Ε.Σ.Ρ.), το Ε.Σ.Ρ. είχε χορηγήσει, βάσει του τότε ισχύοντος Ν.3021/2002, πιστοποιητικό για τη μη συνδρομή ασυμβιβάστων ιδιοτήτων στην εταιρία «Σαραντόπουλος» προκειμένου να συνάψει με τη δημόσια επιχείρηση «Εργα» σύμβαση εκτέλεσης δημόσιου έργου.

<sup>81</sup> Βλ. σχετικά Α.Μανιτάκης, Οι θεσμικές παρενέργειες της υπόθεσης «Βασικός Μέτοχος»: Η εκνόμηση του συντάγματος και η παραγνώριση των άδηλων τροποποιήσεων του συντάγματος μέσω των ευρωπαϊκών συνθηκών. (ανακτήθηκε 3 Δεκεμβρίου 2015)

καταστρατηγήσεων κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, ως αναμενόμενος, απασχόλησε νομικούς και πολιτικούς περί της διαβόητης «διαπλοκής», η οποία κατ'αυτόν τον τρόπο ταυτίστηκε με την εισδοχή της διαφάνειας στο ευρωπαϊκό λεξιλόγιο. Ο τελευταίος νομοθέτης του 2005 ενεργώντας ως εκτελεστής και έμμεσα ερμηνευτής του Συντάγματος νομοθέτησε αυτή τη φορά ερμηνεύοντας τις συνταγματικές διατάξεις σε απόλυτη αρμονία με το κοινοτικό δίκαιο, *συρρικνώνοντας το κανονιστικό εύρος των ασυμβιβάστων* του άρθρου 14 παρ.9, σε τέτοιο σημείο ώστε η απαγορευτική αυτή συνταγματική ρύθμιση να μείνει κενή κανονιστικού περιεχομένου. «Κατά τη νέα και ισχύουσα νομοθετική πρόβλεψη (Ν.3414/2005), τα ασυμβίβαστα του άρθρου 14 παρ. 9 Σ συντρέχουν μόνον μετά από οριστική δικαστική απόφαση με ισχύ δεδικασμένου εξ αιτίας ενεργητικής διαφθοράς, κατά την έννοια της σχετικής οδηγίας της Ε.Ε.», αναφέρει ο ομότιμος καθηγητής. Έτσι, με τον Ν.3414/2005, πλέον, το νόημα της διάταξης του αρθ. 14 παρ. 9 Σ προσδιορίστηκε στην πράξη.



## **ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ**

Δημόσιες Συμβάσεις, Διαπλοκή και Διαφάνεια



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ

### Η Λειτουργική Διάσταση των Δημοσίων Συμβάσεων στην Εγκαθίδρυση Όψεων Διαφάνειας

#### 3.1. Η πολιτική διαφάνειας στο πρώτο στάδιο σύναψης δημοσίων συμβάσεων – Διακηρύξεις Αναθέτουσας Αρχής

Οι ενωσιακές οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις έχουν προβλέψει τα επιμέρους στάδια της όλης διαδικασίας διενέργειας ενός διαγωνισμού στα πλαίσια σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης έργου, προμηθειών ή παροχής υπηρεσιών. Το πρώτο επιμέρους στάδιο που προβλέπει το Ευρωπαϊκό Δίκαιο για τη γνωστοποίηση των διακηρύξεων της αναθέτουσας αρχής στα πλαίσια σύναψης μιας σύμβασης, σεβόμενο την αρχή της νομιμότητας και της διαφάνειας, είναι αυτό της *Προκαταρκτικής Προκήρυξης (Prior Information Notice – PIN)*.

Κατά το ως άνω στάδιο, η εκάστοτε αναθέτουσα αρχή, αφού αποφασίσει για το πρόγραμμα των συμφωνιών των συμβάσεων που πρόκειται να συνάψει, αποστέλλει ηλεκτρονικά στην Επιτροπή την προκαταρκτική προκήρυξη του διαγωνισμού, η οποία δεν περιέχει τίποτα περισσότερο από το «προφίλ του αγοραστή<sup>82</sup>». Πρόκειται, εν ολίγοις, για τα απαιτούμενα βασικά χαρακτηριστικά των υποψηφίων αναδόχων και τις ιδιαιτερότητες της σύμβασης, η οποία πρόκειται να συναφθεί εντός των επόμενων δώδεκα (12) μηνών. Η προκαταρκτική αυτή προκήρυξη αφορά όλες τις δημόσιες συμβάσεις εμπόρου στο ρυθμιστικό πλαίσιο των οδηγιών με αξία ανώτερη των προβλεπόμενων κατωτάτων ορίων («κατωφλίων»). Αποτελεί στην ουσία ένα μηχανισμό αρχικής ειδοποίησης και δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε. ώστε να ενημερωθούν με πλήρη εγκυρότητα και εγκαίρως όλοι οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς και να προετοιμαστούν εκ των προτέρων για επικείμενη Προκήρυξη Διαγωνισμού. Κρίνεται ως το καταλληλότερον η προκήρυξη αυτή να εκδίδεται είτε στις αρχές του έτους είτε πολύ νωρίτερα από όποια δραστηριότητα διενέργειας του διαγωνισμού (λ.χ [στις συμβάσεις έργων] το στάδιο εκπόνησης της Μελέτης Σκοπιμότητας Έργου), καθώς μεταξύ της Προκαταρκτικής Προκήρυξης (PIN) και της Προκήρυξης Διαγωνισμού πρέπει να μεσολαβούν τουλάχιστον πενήντα δύο (52) ημέρες.

<sup>82</sup> Βλ. ΔΕΚ υπ. C-31/87 (Beentjes / State of the Netherlands) Συλλ. 1988, I-4635, όπου τονίζεται ότι η προκαταρκτική προκήρυξη πρέπει να περιέχει έστω και συνοπτικά τις ειδικές προϋποθέσεις που απαιτούνται για να θεωρηθεί ότι οι ενδιαφερόμενοι είναι σε θέση να υποβάλουν προσφορά.

Πρόκειται, δηλαδή, για μια δημοσίευση των προθέσεων και των προβλέψεων της αναθέτουσας αρχής· για ένα εργαλείο προγραμματισμού και εξορθολογισμού της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων ούτως ώστε στα πλαίσια αυτής να τηρείται η νομιμότητα και να προάγεται η διαφάνεια.

Ωστόσο, η αναθέτουσα αρχή δε δεσμεύεται ότι θα προχωρήσει εν τέλει στη σύναψη κάποιας σύμβασης με βάση την εκδοθείσα προκαταρκτική προκήρυξή της διότι υπάρχει το ενδεχόμενο, εν τω μεταξύ, να τροποποιηθούν οι ανάγκες της, οι μελέτες της ή τα μέσα προϋπολογισμού που αυτή διαθέτει. Εάν η αναθέτουσα αρχή τηρήσει όντως την προκαταρκτική της προκήρυξη, το πλεονέκτημα που της παρέχεται είναι ότι μπορεί να συντημήσει τις προθεσμίες ανάθεσης της επικείμενης σύμβασης, ορίζοντας μικρότερους χρόνους για την υποβολή των Εκδηλώσεων Ενδιαφέροντος ή των Προσφορών. Εάν πάλι δεν τηρήσει αυτή την υποχρέωση δημοσίευσης προκαταρκτικής προκήρυξης, δεν υφίσταται κάποια κύρωση – τουτέστιν η προκήρυξη αυτή είναι προαιρετική – απλά δε θα έχει τη δυνατότητα να κάνει χρήση των συντεταγμένων προθεσμιών.

Εφόσον, λοιπόν, μια νόμιμη, εξορθολογισμένη και σύμφωνη με τα ευρωπαϊκά πρότυπα αναθέτουσα αρχή προγραμματίζει τις συμβάσεις που επιθυμεί να αναθέσει στον υποβάλλοντα τη βέλτιστη προσφορά, δίχως να προβαίνει σε (απαγορευμένη) κατάτμηση της σύμβασης, και αποστέλνει την προκαταρκτική προκήρυξη στην Επιτροπή, μπορεί να μεταβεί πλέον στο δεύτερο επιμέρους στάδιο γνωστοποίησης των διακηρύξεών της για τη σύναψη μιας σύμβασης. Πρόκειται για το στάδιο της *Προκήρυξης Διαγωνισμού (Contract Notice)*.

Κατά το ανωτέρω στάδιο καταρχήν, η δημοσίευση μιας επαρκώς προσβάσιμης *Προκήρυξης* στον κατάλληλο χρόνο αφορά συγκεκριμένο, πλέον, είδος διαγωνισμού. Εάν για τη διενέργεια αυτού του διαγωνισμού χρησιμοποιηθεί η ανοικτή διαδικασία, τότε η Προκήρυξη λειτουργεί ως πρόσκληση συμμετοχής στη διαγωνιστική διαδικασία. Εάν θεωρηθεί κατάλληλη η κλειστή διαδικασία, η Προκήρυξη επιτρέπει στους οικονομικούς φορείς να υποβάλουν Εκδήλωση Ενδιαφέροντος. Αυτή συχνά ακολουθείται από την αποστολή Ερωτηματολογίου Προεπιλογής, το οποίο (αφού συμπληρωθεί και υποβληθεί από τους υποψηφίους) αξιολογείται με στόχο την παραγωγή περιορισμένου *καταλόγου οικονομικών φορέων* για την υποβολή προσφορών.



Στη διαδικασία αυτή της προκήρυξης, η αναθέτουσα αρχή (ή ο εκάστοτε αναθέτων φορέας) αποστέλλει στην Επιτροπή την προκήρυξη ώστε η Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε. να τη δημοσιεύσει υποχρεωτικά σε προθεσμία δώδεκα (12) ημερών από την ημερομηνία αποστολής της. Εάν η προκήρυξη έχει αποσταλεί με ηλεκτρονικά μέσα<sup>83</sup>, η Επιτροπή οφείλει να τη δημοσιεύσει σε προθεσμία πέντε (5) ημερών από την ημέρα της αποστολής της. Εάν, δε, συντρέχει διαδικασία επείγοντος, η προκήρυξη πρέπει να αποσταλεί υποχρεωτικά με ηλεκτρονικά μέσα ή τηλεομοιοτυπία (fax) και να δημοσιευθεί υποχρεωτικά εντός πέντε (5) ημερών από την ημερομηνία αποστολής της. Στο σημείο αυτό, οφείλουμε να τονίσουμε ότι η δημοσίευση της προκήρυξης στις χώρες-μέλη της Ε.Ε. πρέπει υποχρεωτικώς να προηγείται από αυτή σε εθνικό επίπεδο. Απαγορεύεται κάθε δημοσίευση σε εθνικό επίπεδο πριν τουλάχιστον αποσταλλεί η προκήρυξη προς δημοσίευση στην Ε.Ε. Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει η εκάστοτε αναθέτουσα αρχή να βεβαιώνεται ότι η προκήρυξη έχει αποσταλλεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, γεγονός το οποίο σημαίνει, εκ των πραγμάτων, ότι, αν κωλυσιεργήσουν τα ευρωπαϊκά όργανα, η αναθέτουσα αρχή δεν θα υπέχει ουδεμία ευθύνη ούτε και θα έχει την εξουσία να διενεργήσει κάποιο έλεγχο επί της προκειμένης καθυστέρησης. Η αναθέτουσα αρχή οφείλει απλώς (κατά ένα πρώτο) την όσο το δυνατόν τάχιστα δημοσίευση της προκήρυξης του διαγωνισμού της στην Επιτροπή, διότι, λόγω της εκ του ασφαλούς έμμεσης πληροφόρησης των ενδιαφερομένων προσφερόντων («διαρροή» πληροφοριών σε εθνικό επίπεδο), η όποια καθυστέρησή της συμβάλλει στον κίνδυνο νόθευσης του ανταγωνισμού και παράβασης της διαφάνειας στην εν λόγω διαδικασία.

Σύμφωνα με τη νομολογία, η δημοσίευση της προκήρυξης του διαγωνισμού που θα ακολουθήσει σε εθνικό πια επίπεδο οπωσδήποτε θα πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τις πληροφορίες που θα παρασχεθούν μέσω της ήδη απεσταλμένης στην Ε.Ε. προκήρυξης. Ο κανόνας επιβάλλει ότι η «εθνική» προκήρυξη μπορεί μεν να περιλαμβάνει περισσότερα απαιτούμενα χαρακτηριστικά της προς ανάθεση σύμβασης αλλά σε καμία περίπτωση λιγότερες πληροφορίες ή λεπτομέρειες από όσες μνημονεύονται στην προκήρυξη που θα έχει

---

<sup>83</sup> Τα ηλεκτρονικά μέσα καθιστούν τις δημοσιεύσεις Προκηρύξεων Διαγωνισμών πολύ ευκολότερα προσβάσιμες, ιδιαίτερα για τις επιχειρήσεις από άλλα κράτη-μέλη και για τις εταιρίες ΜΜΕ που αναζητούν μικρότερες συμβάσεις. Εκτός από αυτά τα μέσα, όμως, η αναθέτουσα αρχή έχει στη διάθεσή της και την Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε., όπου εκεί η δημοσίευση δεν είναι υποχρεωτική μόνο για συμβάσεις αξίας κατώτερης των προβλεπόμενων «κατωφλίων», τα περιοδικά εθνικής κυκλοφορίας που ειδικεύονται στη δημοσίευση προκηρύξεων διαγωνισμών για δημόσιες συμβάσεις, τις εφημερίδες εθνικής ή τοπικής κυκλοφορίας και διάφορα άλλα τοπικά έντυπα μέσα, όπως λ.χ περιοδικά με ανακοινώσεις των Δημοτικών Αρχών (municipal announcement journals) ή ακόμη και πίνακες ανακοινώσεων.

στη διάθεσή της η Επιτροπή. Τυχόν παράβαση του κανόνα αυτού συνεπάγεται καταστρατήγηση των αρχών της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και δη του πραγματικού ανταγωνισμού, καθότι έμμεσα θα αποκλείονται της διαδικασίας ανάθεσης οι ενωσιακοί αλλοδαποί ενδιαφερόμενοι – επιχειρήσεις, αφού δε θα έχουν λάβει γνώση των περαιτέρω στοιχείων. Αλλά και από την άλλη, εάν η αναθέτουσα αρχή είχε προβεί σε δημοσίευση προκαταρκτικής προκήρυξης στην αρχή του έτους και στην οποία είχε αναφερθεί στο «προφίλ του αγοραστή», όταν θα δημοσιεύσει τη συγκεκριμένη προκήρυξη του αυτού διαγωνισμού, υποχρεούται να αναφερθεί εκ νέου στο εν λόγω προφίλ.

Όσον αφορά την τήρηση των κανόνων στην προαναφερθείσα διαδικασία δημοσίευσης της προκήρυξης σε εθνικό επίπεδο – στην επικράτεια, δηλαδή, του αυτού κράτους-μέλους που προκηρύσσει το διαγωνισμό – υπάρχει σχετική ανατρεπτική επικαιρότητα, με κέντρο βάρους τις ελληνικές δημόσιες συμβάσεις. Σε αναδημοσίευμα<sup>84</sup> της εφημερίδας «Ναυτεμπορική» αρχές Αυγούστου 2014 αναφέρεται ότι ψηφίστηκε «φωτογραφική» νομοθετική ρύθμιση με την οποία *αίρεται ουσιαστικά κατά τρόπο επιλεκτικό η υποχρέωση δημοσίευσης διακηρύξεων του Δημοσίου μόνο για την περίπτωση του αθηναϊκού και οικονομικού τύπου*. Η εν λόγω κατάργηση της υποχρεωτικής αυτής δημοσίευσης διακηρύξεων με τα ως άνω μέσα προκαλεί «βαρύ πλήγμα στη διαφάνεια των δημόσιων συμβάσεων» – όπως άλλωστε τονίζει και ο ομώνυμος τίτλος της εφημερίδας – καθόσον «*από τα δύο επίπεδα εφαρμογής της [ψηφισθείσας διάταξης] (προαιρετική δημοσίευση στην Αθήνα - υποχρεωτική δημοσίευση στην περιφέρεια) προκύπτουν κρίσιμα ζητήματα ισότιμης πρόσβασης στην πληροφορία, που συνδέονται καίρια με την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας*». Απλούστερα, διακήρυξη που δημοσιεύεται στην επαρχία δεν θα δημοσιεύεται στην Αθήνα, δημιουργώντας άνισες πιθανότητες πληροφόρησης των του αττικού λεκανοπεδίου δυνητικά ενδιαφερομένων. «*Απότοκο της συγκεκριμένης κατάστασης θα είναι η νόθευση του ανταγωνισμού και πολύ πιθανώς η «τεχνητή» διατήρηση των τιμών σε υψηλά επίπεδα*» επισημαίνει το άρθρο με στόχο την προκλητική αυτή υπερψήφιση, η οποία κατάδηλα «*παρερμηνεύει*» (σε σημείο εκμηδένισης) τις διατυπώσεις της διαφάνειας όχι μόνο στο προκείμενο στάδιο αλλά και στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων εν γένει.

---

<sup>84</sup> Βλ. σχετικά Μ. Χατζηνικολάου, [Βαρύ πλήγμα στη διαφάνεια των δημόσιων συμβάσεων. Καταργήθηκε η υποχρέωση δημοσίευσης κρατικών διακηρύξεων στον αθηναϊκό και τον οικονομικό Τύπο](#). (ανακτήθηκε 24 Νοεμβρίου 2015)

Ολοκληρώνοντας τα επιμέρους βήματα για τη γνωστοποίηση των διακηρύξεών της, η αναθέτουσα αρχή, και εφόσον έχει καταρτίσει τον κατά τα ανωτέρω περιορισμένο κατάλογο των δυνητικά προσφερόντων, μεταβαίνει στο τρίτο και τελευταίο επιμέρους στάδιο γνωστοποίησης των διακηρύξεών της για τη διενέργεια ενός διαγωνισμού, αυτό της *Γνωστοποίησης Ανάθεσης Σύμβασης (Contract Award Notice)*. Η εν λόγω γνωστοποίηση πρέπει να εκδίδεται εντός προθεσμίας σαράντα οκτώ (48) ημερών από την ημερομηνία ανάθεσης της εκάστοτε σύμβασης. Το έγγραφο της Γνωστοποίησης περιλαμβάνει πληροφορίες αφενός για την ανάθεση και την αξία του προϋπολογισμού της σύμβασης και αφετέρου, το κυριότερο, για τον επιτυχόντα οικονομικό φορέα κατόπιν αξιολόγησης του προαναφερθέντος καταλόγου. Γενικότερα, η οικεία Γνωστοποίηση θα πρέπει να δημοσιεύεται για όλα τα αντικείμενα των συμβάσεων που ανατίθενται δυνάμει των ενωσιακών οδηγιών.

### 3.2. Η πολιτική διαφάνειας στο δεύτερο στάδιο σύναψης δημοσίων συμβάσεων – Το προσυμβατικό στάδιο

Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων προβλέπει το *προσυμβατικό στάδιο (pre-contractual stage)* ως το δεύτερο εκείνο στάδιο που ακολουθεί σε κανονιστική και χρονική αλληλουχία τη διαδικασία σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης ανεξαρτήτως του αντικειμένου της (έργο, προμήθεια, παροχή υπηρεσιών). Το προσυμβατικό αυτό στάδιο περιλαμβάνει επτά επιμέρους βασικές διαδικασίες ανάθεσης<sup>85</sup> μιας σύμβασης, στις οποίες βέβαια προστέθηκαν με τις νέες ενωσιακές μεταρρυθμίσεις του 2014 δύο επιπλέον, καινοτόμες και ευέλικτες διαδικασίες.

Πλέον, τόσο οι νέες οδηγίες του 2014 και δη η υπ' αριθ. 24 όσο και το παλαιότερο καθεστώς της ΣΛΕΕ συνηγορούν στο ότι οι διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων μπορούν να συμβάλλουν και εντάσσονται πράγματι στην επίτευξη σκοπών ευρύτερου δημοσίου συμφέροντος. Βέβαια, αυτό δεν σημαίνει ότι ανάγονται και σε αποκλειστικό

---

<sup>85</sup> Η αρίθμηση των διαδικασιών που πρόκειται να παρουσιαστούν στη συνέχεια είναι ενδεικτική κατά τους τύπους του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων και κατά τις προτιμήσεις της συγγραφέως. Σε καμία περίπτωση δεν περιορίζει πρωτίστως το έργο των αναθετουσών αρχών ούτε και λοιπούς ερευνητές του οικείου αντικειμένου, οι οποίοι κάλλιστα μπορούν να τηρήσουν μία διαφορετική σειρά έκθεσης του πλαισίου των διαδικασιών ανάθεσης.

εργαλείο επίτευξης των σκοπών αυτών. Για τους οικείους λόγους, άλλωστε, οι διαδικασίες προβλέπουν και πολλές, όπως θα αναπτύξουμε κατωτέρω, ασφαλιστικές δικλίδες για την πρόληψη και την πάταξη της διαφθοράς.

### *Κλασικές διαδικασίες ανάθεσης*

#### 3.2.1. Ανοικτή διαδικασία

Η πρώτη διαδικασία ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης έργου, προμήθειας ή παροχής υπηρεσιών είναι και παραμένει ρητώς μετά τις κωδικοποιητικές οδηγίες για τις συμβάσεις του 2014 ο τυπικός κανόνας (παρ. 1 αρθ. 28 της οδηγίας 2004/18/EK). Πρόκειται για τον δημόσιο ανοικτό διαγωνισμό, μια διαδικασία ενός σταδίου που συνιστά στην ουσία ένα είδος ανοικτής πρόσκλησης κατά την οποία όλοι οι ενδιαφερόμενοι που πληρούν τις προϋποθέσεις-τεχνικές προδιαγραφές της διακήρυξης της αναθέτουσας αρχής έχουν το δικαίωμα, κατόπιν πρόσκλησης της αναθέτουσας αρχής, να υποβάλουν προσφορά. Η εν λόγω διαδικασία αποκαλείται δικαιολογημένα «ο κανόνας» για τη σύναψη μιας σύμβασης, διότι είναι η μοναδική που επιτρέπει τη μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή των υποψηφίων αναδόχων και σέβεται κατά συνέπεια τις γενικές αρχές του Ευρωπαϊκού Δικαίου, διαμορφώνοντας και διευρύνοντας τον υγιή ανταγωνισμό μεταξύ των ιδιωτικών φορέων και τηρώντας τις απορρέουσες από το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων εγγυήσεις διαφάνειας.

Στη διαδικασία αυτή, η αναθέτουσα αρχή δεν λαμβάνει μέτρα για να περιορίσει τον αριθμό των υποβαλλόντων προσφορές ή για να εξετάσει την καταλληλότητά τους πριν από την κατάθεση της προσφοράς, όπως θα ανέμενε κανείς. Σχετικά με το διαδικαστικό μέρος της, ως ημερομηνία διεξαγωγής του διαγωνισμού ορίζεται εκείνη κατά την οποία θα κατατεθούν οι προσφορές. Ο κανόνας επιβάλλει να τηρείται κατ'ελάχιστον προθεσμία πενήντα δύο (52) ημερών ανάμεσα στην ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης του εκάστοτε διαγωνισμού στην Επιτροπή και την ημερομηνία κατάθεσης των προσφορών. Το ελάχιστο αυτό διάστημα προβλέπεται για να καταστεί δυνατή η συμμετοχή του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού υποψηφίων αναδόχων και να αναπτυχθεί ευρύτερος ανταγωνισμός. Βεβαίως, η αναθέτουσα αρχή δύναται, κατά τη νομική ευελιξία που της παρέχουν οι κοινοτικές οδηγίες, να προβλέψει προθεσμία μεγαλύτερη των πενήντα δύο (52) ημερών μόνον αναλόγως του πολύπλοκου χαρακτήρα της προς ανάθεση σύμβασης και του απαιτούμενου εύλογου χρόνου προετοιμασίας των προσφερόντων. Επιπροσθέτως, η

αναθέτουσα αρχή δύναται και να συντμήσει την ανωτέρω προθεσμία σε τριάντα έξι (36) ημέρες εάν και εφόσον η διοίκηση ήταν χρηστή και είχε αποστείλει την προκαρκτική προκήρυξη με το «προφίλ του αγοραστή» στην Επιτροπή. Μόνον τότε δύναται να συντομεύσει την εν λόγω προθεσμία και να κάνει χρήση των τριάντα έξι (36) ημερών, υπό την προϋπόθεση ότι, δηλαδή, είχε ήδη αποστείλει την προκαταρκτική προκήρυξη έως και δώδεκα (12) μήνες πριν την αποστολή της προκήρυξης με τηλεομοιοτυπία (fax) στην Επιτροπή. Η σύντμηση αυτή (πάντοτε εφόσον έχει προηγηθεί η προκαταρκτική προκήρυξη) μπορεί να φθάσει στο ελάχιστο όριο των είκοσι δύο (22) ημερών μόνον εφόσον γίνει επίκληση εξαιρετικά επείγουσας και απροβλέπτου ανάγκης.

Δημόσιες συμβάσεις που χρήζουν κατά κανόνα ανοικτής διαδικασίας προκειμένου να καταλήξουν σε κάποιον ανάδοχο είναι εκείνες που αφορούν επαναλαμβανόμενες αγορές προμηθειών, καθώς η προδιαγραφή και η συνεπαγόμενη τιμολόγηση των προμηθειών αυτών είναι εύκολη. Παραδείγματα σχετικά περιλαμβάνουν την προμήθεια γραφικής ύλης, αναλωσίμων Η/Υ καθώς και την αγορά υγρών καυσίμων, αερίου, ηλεκτρικής ενέργειας. Μέσω της ίδιας διαδικασίας ανατίθενται συμβάσεις υπηρεσιών, όπως π.χ. συμβουλευτικές υπηρεσίες, υπηρεσίες Τεχνολογίας Πληροφορίας και Επικοινωνιών (ICT) και χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, ενώ ενδείκνυται και για μικρά κατασκευαστικά έργα, όπως π.χ. η κατασκευή εγκαταστάσεων αποδυτηρίων σε μία παραθαλάσσια τοποθεσία ή η προμήθεια και εγκατάσταση ανεμογεννητριών<sup>86</sup>.

Η καταληκτική επιλογή, όμως, για την αναθέτουσα αρχή της ανοικτής διαδικασίας δεν είναι ούτε εφικτή πάντοτε, πόσο μάλλον σκόπιμη. Και αυτό μπορεί να συμβεί καθότι η ανάγκη για προμήθεια υλικού ή μελέτη κάποιου έργου ή ακόμα και παροχή κάποιας υπηρεσίας στην αναθέτουσα αρχή μπορεί να καλυφθεί – με λίγα λόγια η κατά τα ανωτέρω προθεσμία υποβολής των προσφορών – σε λιγότερες ημέρες των πενήντα δύο (52), καθιστώντας περιττές τις τέτοιου βαθμού ανοικτές προσκλήσεις.

---

<sup>86</sup> Βλ. σχετικά, [Οδηγός βέλτιστων πρακτικών για τη σύναψη και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων](#) (2008), του Γενικού Λογιστηρίου της Κυπριακής Δημοκρατίας. (ανακτήθηκε 26 Νοεμβρίου 2015)

### 3.2.2. Κλειστή διαδικασία

Ως δεύτερη λύση για την αναθέτουσα αρχή προβλέπεται ρητά από την παρ. 1 αρθ. 28 της οδηγίας 2004/18/EK η κλειστή διαδικασία. Η διαδικασία αυτή ακολουθείται εκ των πραγμάτων επειδή ουκ ολίγες φορές οι υποψήφιοι ανάδοχοι στην αγορά είναι δεδομένοι και εξ' αυτού οι προθεσμίες υποβολής των προσφορών ενδείκνυται να είναι συντεταγμένες και όχι να εξαντλούν το χρονικό περιθώριο των πενήντα δύο (52) ημερών. Πρόκειται για μια διαδικασία *δύο σταδίων*, βάσει της οποίας η αναθέτουσα αρχή προσκαλεί οικονομικούς φορείς να συμμετάσχουν σύμφωνα, κατά το πρώτο στάδιο, με μια *διαδικασία προεπιλογής*.

Κατά το ανωτέρω πρώτο στάδιο, οι αναθέτουσες αρχές ορίζουν τις απαιτήσεις της σύμβασης μέσω της δημοσίευσης της προκήρυξης του διαγωνισμού στην Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε. και οι προσφέροντες καλούνται να υποβάλουν εκδήλωση ενδιαφέροντος. Οι σχετικές πληροφορίες που πρέπει να υποβληθούν είτε θα υποδεικνύονται στην Προκήρυξη είτε θα ζητούνται με τη μορφή ερωτηματολογίου (Ερωτηματολόγιο Προεπιλογής [Pre-Qualification Questionnaire – PQQ]) το οποίο οι ενδιαφερόμενοι θα πρέπει να συμπληρώσουν. Στόχος της αναθέτουσας αρχής μέσω της διαδικασίας προεπιλογής είναι η αξιολόγηση των χρηματοοικονομικών, οικονομικών και τεχνικών πληροφοριών για την επάρκεια και την ικανότητα των υποψηφίων με απώτερο σκοπό να εξυπηρετηθούν οι «απαιτητικές» περιπτώσεις των οποίων το υψηλό κόστος σύνταξης αναλυτικών προσφορών θα μπορούσε να αποθαρρύνει τον ανταγωνισμό. Τέτοιες είναι οι περιπτώσεις εξοπλισμού ειδικού σχεδιασμού, βιομηχανικών εγκαταστάσεων, ορισμένων πολύπλοκων συμβάσεων Πληροφορικής και τεχνολογικών συμβάσεων ή μεγάλων και πολύπλοκων έργων<sup>87</sup>.

Όπως ορίζουν τα αρθ. 45 έως 48 της οδηγίας 2004/18/EK, για τη διαδικασία προεπιλογής επιτρεπτά κριτήρια είναι μόνο τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής που αναφέρονται στην προσωπική κατάσταση, τη χρηματοοικονομική και την τεχνική ικανότητα, τη σχετική εμπειρία και ειδική τεχνογνωσία καθώς και την επάρκεια των υποψηφίων. Η αναθέτουσα αρχή οφείλει να ενημερώσει είτε ταχυδρομικώς είτε μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου όσους ενδιαφέρονται να συμμετάσχουν στο διαγωνισμό αποστέλλοντάς τους το αντικείμενο της σύμβασης και μία σαφή περιγραφή των απαιτήσεων της διαδικασίας προεπιλογής.

---

<sup>87</sup> Βλ. σχετικά, [Οδηγός βέλτιστων πρακτικών για τη σύναψη και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων](#) (2008), του Γενικού Λογιστηρίου της Κυπριακής Δημοκρατίας. (ανακτήθηκε 26 Νοεμβρίου 2015)

Αφότου αξιολογήσει τους ενδιαφερόμενους βάσει των προναφερθέντων θα συντάξει τον κατάλογο των προεπιλεγέντων.

Σύμφωνα με το δεύτερο στάδιο της κλειστής διαδικασίας, η αναθέτουσα αρχή θα αποστείλει τις Προσκλήσεις Υποβολής Προσφορών (Invitations to Tender – ΙΤΤ) προς τους προεπιλεγέντες του καταλόγου. Η εν λόγω πρόσκληση θα περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τις πλήρεις προδιαγραφές, τα κριτήρια αξιολόγησης, τους όρους και τις προϋποθέσεις της σύμβασης. Η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής των ενδιαφερομένων είναι σαράντα (40) ημέρες από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης στην Επιτροπή. Η προθεσμία αυτή δύναται να συντμηθεί σε δεκαπέντε (15) ημέρες αν η τήρηση της ως άνω προθεσμίας καθίσταται αδύνατη και πάντως δεν μπορεί να είναι μικρότερη των δέκα (10) ημερών. Για να γίνει χρήση της προθεσμίας των δέκα (10) ημερών θα πρέπει να έχει ήδη αποσταλεί με ηλεκτρονικά μέσα η προκήρυξη στην Επιτροπή. Ο αριθμός των προσκαλούμενων υποψηφίων είναι κατά ελάχιστο όριο πέντε (5) ενώ δε θα πρέπει να υπερβαίνει τα είκοσι (20) άτομα. Στο τέλος, η αναθέτουσα αρχή θα συντάξει κατάλογο (shortlist) των υποψηφίων που πληρούν τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής. Η κατάρτιση του εν λόγω καταλόγου πρέπει να πραγματοποιείται βάσει *διαφανών κανόνων* και κριτηρίων, που εγγυώνται την αποφυγή των διακρίσεων και έχουν συμφωνηθεί εκ των προτέρων.

### *Νέες διαδικασίες ανάθεσης (Οδηγίες 2004)*

#### 3.2.3. Διαδικασία με διαπραγμάτευση

Οι ευρωπαϊκές οδηγίες, σύμφωνα με τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων που προβλέπουν, περιλαμβάνουν και δύο εξαιρετικές περιπτώσεις *διαπραγματεύσεων* για την αναθέτουσα αρχή ως τρίτη λύση, κατά τα γενικώς οριζόμενα της παρ. 3 αρθ. 28 της οδηγίας 2004/18/EK και κατά τα σχετικά με ειδικότερη μνεία των αρθ. 50 και 51 της οικείας οδηγίας.

### 3.2.3.1. Διαδικασία με διαπραγμάτευση με προηγούμενη προκήρυξη

Η μία εκ των ειδικών περιπτώσεων διαπραγματεύσεων αφορά τη διαπραγμάτευση εκείνη προ της οποίας έχει δημοσιευθεί προκήρυξη στην Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε. Στην εν λόγω περίπτωση, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να προσφύγει στη *διαδικασία με διαπραγμάτευση, με δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού*.

Ο πράγματι έσχατος λόγος που μπορεί να οδηγήσει μια αναθέτουσα αρχή στην προκείμενη διαδικασία είναι ότι η ίδια έχει ήδη προβεί σε δημοσίευση προκήρυξης για κάποιο διαγωνισμό της, η οποία όμως κατέστη *ατελέσφορη* για τους κάτωθι λειτουργικούς λόγους: α) είτε επειδή κατατέθηκαν αντικανονικές ή απαράδεκτες προσφορές και προκειμένου να διεξαχθεί εκ νέου ο διαγωνισμός η αναθέτουσα αρχή καλεί τους υποψηφίους σε διαπραγμάτευση, β) είτε επειδή υφίστανται αφενός ιδιαίτεροι λόγοι που καθιστούν αδύνατον να προϋπολογιστεί η αξία της επικείμενης σύμβασης και αφετέρου άλλοι ειδικοί που οφείλονται σε αδυναμία προσδιορισμού της προσφερόμενης υπηρεσίας ή του διεξαγόμενου για ερευνητικούς σκοπούς έργου. Υπό αυτές τις περιπτώσεις, λοιπόν, και μόνον εφόσον έχει προηγηθεί «άκαρπη» δημοσίευση προκήρυξης, δικαιούται να προχωρήσει σε διαπραγματεύσεις ένας αναθέτων φορέας.

Στην πρώτη περίπτωση των *μη κανονιστικών προσφορών*, γίνεται λόγος για κατατεθειμένες προσφορές, παράνομες ή μη κανονικές, που μπορεί να είναι αντίθετες στους κανόνες της σύμβασης που πρόκειται να συναφθεί ή μπορεί να περιέχουν «λεόντιες ρήτρες<sup>88</sup>». Μια προσφορά μη κανονική συνιστά και εκείνη στα πλαίσια της οποίας οι προσφερόμενες τιμές δεν έχουν καθοριστεί υπό τους όρους του θεμιτού ανταγωνισμού – «υπερβολικά χαμηλές τιμές» για το αντικείμενο της προς ανάθεση σύμβασης. Αν και δεν παραβιάζεται τυπικά η διαδικασία της ανάθεσης της σύμβασης, εντούτοις αναμφιβόλως και αυτή η προσφορά πάσχει. Επίσης, όποιες άλλες περιπτώσεις προσφορών, που μπορεί μεν να μην είναι φαινομενικά παράνομες αλλά στην πραγματικότητα δεν επιτρέπουν την ανάθεση της σύμβασης, νοούνται και αυτές ως μη κανονικές και επιτρέπουν ως εκ τούτου στην αναθέτουσα αρχή να διεξάγει διαπραγματεύσεις.

---

<sup>88</sup> Ο όρος «λεόντιος ρήτρα» αφορά τη ρήτρα εκείνη με την οποία προβλέπεται για ένα εκ των δύο συμβαλλομένων μερών υπερβολικά μεγάλο όφελος σε σχέση με το συμβατικό αντάλλαγμα, διαταράσσοντας πλήρως την αρχή της οικονομικής ισορροπίας της σύμβασης.



Στη δεύτερη περίπτωση των *απαράδεκτων προσφορών*, πρόκειται για προσφορές που είναι απορριπτέες διότι είτε δεν πληρούνται βασικοί όροι της προκήρυξης είτε πάσχουν τα τυπικά νομιμοποιητικά στοιχεία του προσφέροντα οικονομικού φορέα. Και στην περίπτωση αυτή μπορούν να ακολουθήσουν διαπραγματεύσεις με τις προσφέρουσες εταιρίες.

Σε κάθε περίπτωση, όμως, προϋπόθεση για τη διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων είναι να μην τροποποιηθούν ουσιωδώς οι αρχικοί όροι της σύμβασης. Εάν τυχόν στη διαπραγμάτευση κληθούν όλοι οι υποβάλλοντες τυπικά νόμιμες προσφορές, τότε δεν απαιτείται η εκ νέου δημοσίευση της προκήρυξης.

Η τρίτη εκ των εξαιρετικών συντρεχουσών περιπτώσεων, αφορά εκείνες τις περιπτώσεις έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών των οποίων η φύση ή διάφοροι άλλοι αστάθμητοι παράγοντες δεν επιτρέπουν το συνολικό προκαθορισμό των τιμών. Ειδικά για την περίπτωση της παροχής υπηρεσιών είναι εφικτή η διαπραγμάτευση στο μέτρο που η φύση των υπηρεσιών αυτών είναι τέτοια ώστε δε γίνεται να προκαθοριστεί με ακρίβεια η παροχή τους. Ειδικότερα δε, σε ό,τι αφορά τις συμβάσεις δημοσίων έργων, η προσφυγή στη διαπραγμάτευση είναι δυνατή μόνον όταν πρόκειται για έργα που εκτελούνται αποκλειστικά για σκοπούς έρευνας, δοκιμής ή τελειοποίησής τους και όχι για να εξασφαλίσουν την αποδοτικότητα ή την κάλυψη δαπανών έρευνας ή ανάπτυξης.

Οποσδήποτε κατά τη διαδικασία των διαπραγματεύσεων πρέπει να διασφαλίζεται ότι τηρείται η αρχή της ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων. Η διαπραγμάτευση, μάλιστα, μπορεί να διεξάγεται σε διαδοχικές φάσεις σύμφωνα με τα κριτήρια ανάθεσης που αναφέρονται στην προκήρυξη ή τη συγγραφή υποχρεώσεων, τηρώντας έτσι τις επιταγές διαφάνειας μεταξύ των προσφερόντων.

### 3.2.3.2. Διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη προκήρυξη

Η δεύτερη δυνατότητα που παρέχουν οι κοινοτικές οδηγίες στις αναθέτουσες αρχές περί διαπραγματεύσεων με τους προσφέροντες οικονομικούς φορείς για τη σύναψη μιας δημόσιας σύμβασης είναι η *διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη προκήρυξη* ή, με άλλη περιεκτικότερη διατύπωση, *διαδικασία απευθείας ανάθεσης* – δίχως, δηλαδή, να απαιτείται προηγουμένως δημοσίευση προκήρυξης.

Η απευθείας ανάθεση με διαπραγμάτευση μπορεί να λάβει χώρα *εάν προηγήθηκε μια ανοικτή ή κλειστή διαδικασία* στο πλαίσιο της οποίας δεν υποβλήθηκε καμία προσφορά ή καμία υποβληθείσα προσφορά δεν κρίθηκε από την αναθέτουσα αρχή κατάλληλη. Σε μια τέτοια περίπτωση, η αναθέτουσα αρχή δύναται να καλέσει τους ενδιαφερομένους σε διαπραγμάτευση χωρίς να δημοσιεύσει προηγούμενη προκήρυξη, μόνον όμως υπό τον εξής όρο: ότι τα εξαρχής συμπεφωνημένα δεν θα τροποποιηθούν ουσιωδώς.

Σε απευθείας διαπραγμάτευση με τους οικονομικούς φορείς μπορεί να προβεί η αναθέτουσα αρχή και όταν υφίστανται *καλλιτεχνικοί ή τεχνικοί λόγοι*<sup>89</sup> ή λόγοι σχετικοί με την προστασία δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας – κατά τις οδηγίες αποκαλούνται «αποκλειστικά δικαιώματα» – οι οποίοι επιβάλλουν την ανάθεση της σύμβασης μόνον σε ένα συγκεκριμένο οικονομικό φορέα. Επιπροσθέτως, και για *περίπτωση κατεπείγουσας ανάγκης* που δεν επιτρέπει την τήρηση των προθεσμιών για την ανοικτή ή την κλειστή διαδικασία μπορεί να επικαλεστεί η αναθέτουσα αρχή τη διαδικασία διαπραγμάτευσης. Για να συντρέχει μια τέτοια περίπτωση πρέπει να τεκμηριώνεται σωρευτικά η συνδρομή τριών κριτηρίων-λόγων επείγοντος: καταρχάς, να υπάρχει απρόβλεπτο γεγονός, ήτοι γεγονός το οποίο δε θα μπορούσε να προβλεφθεί κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων από τη χρηστή Διοίκηση. Δεύτερον, να υφίσταται επιτακτική ανάγκη για την ανάθεση της συγκεκριμένης σύμβασης<sup>90</sup>. Τρίτον, πρέπει να υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος ανάμεσα στο απρόβλεπτο γεγονός και την επιτακτική ανάγκη άμεσης ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης. Να τεκμηριώνεται, δηλαδή, ότι η άμεση ανάγκη ανάθεσης της σύμβασης οφείλεται στο απρόβλεπτο γεγονός και μόνον<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Βλ. σχετικά ΔΕΚ υπ. C-28/2001 (Επιτροπή / Γερμανίας) Συλλ. 2003 στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι οι τεχνικοί λόγοι είναι έννοια που ερμηνεύεται πολύ στενά και ουσιαστικά ταυτίζεται με τα δικαιώματα αποκλειστικής εκμετάλλευσης. Επίσης, έκρινε ειδικότερα ότι για να γίνει επίκληση τεχνικού λόγου ανάθεσης της σύμβασης πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά δύο προϋποθέσεις: πρώτον, να υπάρχει ιδιαίτερη τεχνική ιδιομορφία του προς εκτέλεση έργου-προμήθειας και δεύτερον, αυτή η τεχνική ιδιομορφία να καθιστά απολύτως αναγκαία την ανάθεση της σύμβασης σε συγκεκριμένο οικονομικό φορέα. Να απαιτείται, δηλαδή, τέτοια τεχνογνωσία που μόνον ένας οικονομικός φορέας παρέχει.

Επίσης, βλ. και παρεμφερή αποφ. ΣτΕ ΕΑ 17/2005 (ΧΥΤΑ). Στην εν λόγω απόφαση αναλύεται πώς πρέπει η αναθέτουσα αρχή να τεκμηριώνει αναλυτικά (στενή ερμηνεία) τους τεχνικούς λόγους που επιτρέπουν την προσφυγή της σε διαπραγμάτευση με τον οικονομικό φορέα χωρίς προηγούμενη προκήρυξη.

<sup>90</sup> Στην υπ. C-107/1992 κρίθηκε ότι η μη διάθεση επαρκούς χρόνου για την τήρηση των προθεσμιών των διαγωνιστικών διαδικασιών δεν θεωρείται επιτακτική ανάγκη που δικαιολογεί την προσφυγή στη διαδικασία απευθείας ανάθεσης με διαπραγμάτευση.

<sup>91</sup> Βλ. σχετικά ΔΕΚ υπ. C-318/1994 (Επιτροπή / Γερμανίας) και C-24/1991 (Επιτροπή / Ισπανίας) κατά τις οποίες καθίσταται υποχρεωτική η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ του απρόβλεπτου γεγονότος και της κατεπείγουσας ανάγκης για τη δικαιολογημένη προσφυγή στη διαδικασία απευθείας ανάθεσης με διαπραγμάτευση.

Τελευταία περίπτωση που δικαιολογεί την προσφυγή εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής στη διαδικασία απευθείας ανάθεσης – και αφορά ιδίως τις συμβάσεις δημοσίων έργων – συνιστά εκείνη των *συμπληρωματικών εργασιών*, οι οποίες κατέστησαν αναγκαίες λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων. Οι περιστάσεις αυτές μπορεί να συνέτρεξαν είτε επειδή αυτές οι συμπληρωματικές εργασίες δεν γινόταν, από τεχνική άποψη, να διευκρινιστούν στην κυρίως σύμβαση είτε επειδή γινόταν, μεν, να διαχωριστούν από την κυρίως σύμβαση αλλά στην πράξη κατέστησαν απολύτως αναγκαίες για την ολοκλήρωσή της. Κλασική περιπτώσιολογία δημόσιας σύμβασης έργου εμπίπτουσα στην εν λόγω περίσταση αποτελεί η μελέτη, λόγου χάριν, του αττικού μετρό η οποία προβλέπει, μεταξύ άλλων, και διαδικασίες εσκαφής.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ και του ΣτΕ, για να θεωρηθεί και να είναι εκ των πραγμάτων νόμιμη η διαδικασία των διαπραγματεύσεων πρέπει η αναθέτουσα αρχή να πληροί σωρευτικά και κατ'ελάχιστον<sup>92</sup> τρεις προϋποθέσεις ουσιαστικής φύσεως: α) να τηρεί υποχρεωτικώς τα πρακτικά, β) να σέβεται την αρχή της ίσης μεταχείρισης, το οποίο σημαίνει ότι δεν μπορεί να δίνεται διαπραγματευτικό πλεονέκτημα σε κάποιον ενδιαφερόμενο οικονομικό φορέα και το ίδιο ακριβώς πλεονέκτημα να στερείται από κάποιον άλλον ανταγωνιστή του, γ) η διαπραγμάτευση στην οποία θα προσφύγει η αναθέτουσα αρχή να αφορά κατ'αποκλειστικότητα τις τιμές ή τυχόν επουσιώδη τεχνικά χαρακτηριστικά της αρχικής συμφωνίας. Τα βασικά τεχνικά χαρακτηριστικά είναι ολοσδιώλου αδιαπραγμάτευτα. Τόσο το ΔΕΚ όσο και το ΣτΕ εμμένουν αυστηρώς στην τήρηση των τριών αυτών προϋποθέσεων. Εάν αυτές δεν πληρούνται, κρίνεται και είναι όντως παράνομη αφ'εαυτής η διαδικασία της διαπραγμάτευσης.

Οφείλουμε να επισημάνουμε, για λόγους αποφυγής νομικής σύγχυσης περί της σχέσης της εν λόγω διαδικασίας και του πλαισίου των διαδικασιών ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης καθώς και των επ'αυτών τηρουμένων αναγκαστικώς γενικών αρχών του οικείου δικαίου, ότι η διαδικασία απευθείας διαπραγμάτευσης συνιστά κατεξοχήν διαδικασία *εξαιρετική* διότι «αυτοπεριορίζει» εκ της ειδικής φύσεως της την ανάπτυξη πραγματικού ανταγωνισμού μεταξύ των υποψηφίων αναδόχων. Γι'αυτό, άλλωστε, θα πρέπει να

---

<sup>92</sup> Κατά το ευρωπαϊκό δίκαιο πάντοτε, οι εν λόγω προϋποθέσεις είναι το ελάχιστο επίπεδο κανόνων που μπορούν να καταστήσουν εφικτή την προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση. Ασφαλώς, τα κράτη-μέλη μπορούν να θεσπίσουν ρυθμίσεις εθνικού δικαίου με αυστηρότερους μεν κανόνες και πρόσθετους όρους, όχι όμως χαλαρότερους που θα είχαν ως αποτέλεσμα την ευχερέστερη προσφυγή στις διαπραγματεύσεις.

Βλ. σχετικά, ΔΕΚ υπ. C-337/05 (Επιτροπή / Ιταλίας) Συλλ. 2008, I-02173.

τεκμηριώνεται πολύ ειδικά για ποιο λόγο ο εκάστοτε αναθέτων φορέας προσφεύγει σε αυτήν. Εντούτοις, είναι αναμφιβόλως μια πολύ ευέλικτη διαδικασία, πράγμα στο οποίο συνηγορεί και η κορεσμένη σήμερα επιλογή των *e – options* (ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί) σε δημόσια έργα ή και προμήθειες.

#### 3.2.4. Διαδικασία ανταγωνιστικού διαλόγου

Ως τέταρτη δυνατότητα που καθορίζουν οι ενωσιακές οδηγίες, η διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου (παργ. 1 αρθ. 29 της οδηγίας 2004/18/EK) ακολουθείται από τις αναθέτουσες αρχές σε *πολύπλοκες συμβάσεις*. Στην ουσία, αποτελεί μία συμβιβαστική λύση ανάμεσα αφενός στις ανοικτές και κλειστές διαδικασίες και αφετέρου στη διαδικασία απευθείας διαπραγματεύσεων. Όταν επιδιώκεται η χρήση του ανταγωνιστικού διαλόγου συνήθως υπάρχει αδυναμία της αναθέτουσας αρχής να ορίσει επακριβώς τα τεχνικά μέσα που απαιτούνται προκειμένου να ικανοποιηθούν οι ανάγκες της στην επικείμενη σύμβαση.

Κατά την εν λόγω διαδικασία, ο οικονομικός φορέας έχει το δικαίωμα με ίδια πρωτοβουλία να ζητήσει να συμμετάσχει σε αυτήν μέσω της Προκήρυξης Ανταγωνιστικού Διαλόγου. Κατόπιν αυτής της προκήρυξης διεξάγεται ο ανταγωνιστικός διάλογος ανάμεσα στους οικονομικούς φορείς και την αναθέτουσα αρχή ούτως ώστε να βρεθούν λύσεις ικανοποιητικές για τις ανάγκες της. Βάσει εκείνων των λύσεων θα κληθούν οι οικονομικοί φορείς να υποβάλουν προσφορές. Όσον αφορά το διαδικαστικό σκέλος του διαλόγου, προβλέπονται τόσες διαδοχικές φάσεις όσες επαρκούν για την εξεύρεση των βέλτιστων λύσεων χωρίς να αποκλείεται και το γεγονός ο διάλογος να αποδώσει λύση σε μία και μόνη φάση. Εάν πράγματι διεξαχθούν περισσότερες της μίας φάσεις, τότε πρέπει οπωσδήποτε να τηρείται η αρχή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των υποψηφίων και ο ελεύθερος και ανόθευτος ανταγωνισμός. Σε αυτόν τον τύπο προστίθεται, κατά τις ουσιώδεις απαιτήσεις διαφάνειας και εμπιστευτικότητας στις δημόσιες συμβάσεις, και η απαγορευτική αποκάλυψη των όποιων λύσεων ή και των εμπιστευτικών πληροφοριών των ανταγωνιστών προσφερόντων (*φάση του τελικού ανταγωνιστικού διαλόγου*). Κατά την τελική φάση της διαδικασίας, είναι εφικτό να γίνουν διασαφηνίσεις, διευκρινίσεις και οι όποιες προσαρμογές των προσφορών που κρίνονται απαραίτητες χωρίς βέβαια να αποκλίνουν από το γενικό κανόνα της απαγόρευσης τροποποίησης των ουσιωδών στοιχείων της προσφοράς ή των αντίστοιχων εκείνων στοιχείων

που αναφέρονται στην πρόσκληση για την υποβολή των προσφορών. Με το πέρας των σταδίων του διαλόγου, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να αποφασίσει την ανάθεση της σύμβασης στον προσφέροντα εκείνον που υπέβαλε τη βέλτιστη τόσο ποιοτικά όσο και οικονομικά προσφορά.

Η επιλογή της κατά τα ανωτέρω διαδικασίας γίνεται σε περιπτώσεις συμβάσεων δημοσίων έργων υποδομής, μεταφορών, μεγάλων δικτύων υπηρεσιών πληροφόρησης καθώς και σε περιπτώσεις υλοποίησης δημοσίων έργων σύνθετης χρηματοδότησης. Πρακτικά, πρόκειται για μιας ευέλικτης μορφής διαδικασία – όπως συμβαίνει και με την προεκτεθείσα διαδικασία των διαπραγματεύσεων – η οποία επιτυγχάνει τον πολλά σημαίνοντα για το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων συνδυασμό της τήρησης των κανόνων του ανταγωνισμού παράλληλα με το «παράδοξο» (για μια κλασική σύναψη δημόσιας σύμβασης) του διαλόγου ανάμεσα σε όλους τους υποψηφίους και την αναθέτουσα αρχή. Εξ ορισμού, όμως, και αυτή η διαδικασία τείνει μετά τις εκδοθείσες κοινοτικές οδηγίες του 2014 να γίνει ο κανόνας διότι πλέον ο μεγαλύτερος αριθμός συμβάσεων είναι σύνθετος και ως εκ τούτου οι αναθέτουσες αρχές δεν είναι σε θέση να παρακολουθούν τις ταχύτατες τεχνολογικές εξελίξεις. Οπότε, συστηματικά πλέον, προσκαλούν τις εταιρίες σε ανταγωνιστικούς διαλόγους προκειμένου οι τελευταίες, με την τεχνογνωσία τους, να συνεισφέρουν καταρχήν στην εξεύρεση λύσης.

Παρά το ευέλικτο της διαδικασίας, ο κλειστός αυτός διάλογος παραμένει να χαρακτηρίζεται «δύσκολος» για τις αναθέτουσες αρχές, καθόσον δεν μπορούν να παρακολουθούν τα τεχνολογικά πορίσματα των ερευνών των εταιριών. Για την άρση αυτού του ουσιαστικού και λειτουργικού συνάμα κωλύματος ως απαραίτητη προϋπόθεση – συστήνεται, εάν ήδη δεν τηρείται – είναι η εξαιρετική εκπαίδευση των στελεχών των αναθετουσών αρχών με άρτια νομική και οικονομική αλλά και τεχνολογική παιδεία. Μόνον έτσι ο επιδιωκόμενος σκοπός της πάταξης της διαφθοράς, της αντιμετώπισης αδιαφανών καταστάσεων και των συναφών της νόθευσης του ανταγωνισμού θα λάβει πραγματική υπόσταση και στο πεδίο της διαδικασίας του ανταγωνιστικού διαλόγου.

### 3.2.5. Δυναμικά συστήματα αγορών

Πέμπτη διαδικασία για την ανάθεση μια δημόσιας σύμβασης είναι τα λεγόμενα, όπως ορίζει το αρθ. 33 της οδηγίας 2004/18/EK, «Δυναμικά Συστήματα Αγορών». Πρόκειται,

καταρχήν, για αγορές τρέχουσας χρήσης (π.χ αγορά γομολάστιχων) των οποίων τα γενικά χαρακτηριστικά που συναντώνται στην αγορά ικανοποιούν τις ανάγκες της αναθέτουσας αρχής. Τα δυναμικά συστήματα αγορών αποτελούν διαδικασία από τις ελάχιστες που διεξάγεται καθ'ολοκληρία με ηλεκτρονικά μέσα. Συνεπώς, είναι περιορισμένη χρονικώς. Στη συγγραφή υποχρεώσεων, που συνοδεύει την προκήρυξη, εξειδικεύονται τα κριτήρια επιλογής των υποψηφίων αναδόχων.

Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των δυναμικών συστημάτων αγορών είναι τα εξής κάτωθι: α) αφορούν είδη τρέχουσας χρήσης που κυκλοφορούν ήδη στην ελεύθερη αγορά, β) δεν απαιτείται να κατασκευαστεί τίποτε ειδικά για την αναθέτουσα αρχή, γ) οι ενδιαφερόμενοι υποβάλλουν ενδεικτικές προσφορές που αξιολογούνται εντός προθεσμίας δεκαπέντε (15) ημερών, δ) μετά την αξιολόγηση των ενδεικτικών προσφορών καλούνται οι οικονομικοί φορείς να υποβάλουν έκαστος την τελική του προσφορά, ήτοι την οικονομικότερη, εντός επαρκούς προθεσμίας που τίθεται από την αναθέτουσα αρχή, ε) η ανάθεση της σύμβασης γίνεται στον υποβάλλοντα τη βέλτιστη προσφορά και όχι αυτήν που περιέχει τη χαμηλότερη τιμή, σύμφωνα με τα κριτήρια που περιέχονται στη συγγραφή υποχρεώσεων, στ) ολόκληρη η διαδικασία διεξάγεται ηλεκτρονικά: καθ'ολη τη διάρκεια της διαδικασίας η αναθέτουσα αρχή φροντίζει ώστε να μη στρεβλώνεται ο ανταγωνισμός. Τα κριτήρια, δηλαδή, που προβλέπει η συγγραφή υποχρεώσεων πρέπει να εφαρμόζονται κατά τρόπο ίσο και δίχως καμία διάκριση σε όλους ανεξαιρέτως τους υποψηφίους που υπέβαλαν ενδεικτικές προσφορές.

### 3.2.6. Δημόσιος ηλεκτρονικός πλειστηριασμός (E-Options)

Ως έκτη διαδικασία, και πλέον μετά τις ενωσιακές μεταρρυθμίσεις του 2014 υποχρεωτική, το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων προβλέπει τον ηλεκτρονικό πλειστηριασμό. Κατά την παρ. 2 αρθ. 54 της οδηγίας 2004/18/EK, ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί διεξάγονται στις περιπτώσεις όπου οι όροι και οι προδιαγραφές της σύμβασης μπορούν να καθοριστούν με ακρίβεια. Επί της ουσίας, πρόκειται για μια επαναληπτική διαδικασία που διεξάγεται, επίσης, ηλεκτρονικώς. Μέσω αυτής παρουσιάζονται κάθε φορά νέες μειωμένες τιμές σε ό, τι αφορά ορισμένα στοιχεία των προσφορών. Η κατάταξη των προσφορών γίνεται, επίσης, ηλεκτρονικά με αυτοματοποιημένη μέθοδο.

Προσεγγίζοντας αναλυτικότερα το λειτουργικό της εδώ διαδικασίας, η αναθέτουσα αρχή προβαίνει καταρχάς στην ηλεκτρονική δημοσίευση της προκήρυξης της επικείμενης σύμβασής της, στην οποία προκήρυξη έχουν προσδιοριστεί επακριβώς τα απαιτούμενα τεχνικά χαρακτηριστικά του προς ανάθεση έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας. Σε καμία περίπτωση αυτά δεν τίθενται σε πλειστηριασμό – το ίδιο συμβαίνει και με τις προσφερόμενες ποσότητες. Έπειτα, ακολουθεί ο κύκλος των ηλεκτρονικών διαπραγματεύσεων. Στα πλαίσια αυτού, τόσο η αναθέτουσα αρχή όσο και οι υποψήφιοι βρίσκονται σε διαφορετικούς χώρους ενόσω εξελίσσονται *γύροι ηλεκτρονικοί*. Σε κάθε γύρο, ο κανόνας ορίζει ότι ο εκάστοτε οικονομικός φορέας θα προβαίνει σε μείωση της προσφερόμενης τιμής δίχως να αλλοιώνει τα στοιχεία της προσφοράς του. Το θεωρητικά αδιάβλητο ειδικό πρόγραμμα<sup>93</sup>, που έχει εγκαταστήσει στον server του συστήματος ηλεκτρονικών πλειστηριασμών (e-options) η αναθέτουσα αρχή, αξιολογεί τις προσφορές. Στη λήξη κάθε γύρου γνωστοποιείται το αποτέλεσμα της μείωσης των τιμών, όχι όμως και η ταυτότητα του κάθε προσφέροντος. Μετά το πέρας όλων των διαδοχικών γύρων-φάσεων, ο server της αναθέτουσας αρχής ταξινομεί την πιο συμφέρουσα προσφορά αναλόγως των τεχνικών χαρακτηριστικών της (που «κλειδωσαν» εξαρχής), του βαθμού ποιότητάς της και της μειωμένης τιμής που έλαβε στον τελευταίο γύρο. Σύμφωνα με τα εν λόγω σωρευτικά αυτά κριτήρια του υποβάλλοντος την ως άνω προσφορά οφείλει να ανατεθεί και οριστικώς η σύμβαση. Για λόγους εξασφάλισης της διαφάνειας, της εμπιστευτικότητας και του ανταγωνισμού, κανείς εκ των συμμετεχόντων δε γνωρίζει – και δε θα πρέπει άλλωστε – την υποβληθείσα προσφορά άλλου ανταγωνιστή του, παρά μόνον στο τέλος κάθε γύρου.

Αν η κατά τα ανωτέρω υποβληθείσα προσφορά είναι κάτω του προϋπολογισθέντος κόστους της επικείμενης σύμβασης, τότε είναι τύποις παράνομη (*ασυνήθιστα χαμηλή τιμή*<sup>94</sup> προσφοράς) και εκ των πραγμάτων στρεβλώνει τον ανταγωνισμό επί της διαδικασίας. Δε χωρεί αμφιβολίας, ούτως ή άλλως, ότι ο τελικός ανάδοχος της σύμβασης αποσκοπεί και στην απορρόφηση κέρδους διαμέσου αυτής. Αν δεν αποδειχθεί ότι εξάγει πράγματι κέρδος, θα τεθούν αμφιβολίες και για την ποιότητα και για τη διαφάνεια της όλης διαδικασίας.

---

<sup>93</sup> Το εν λόγω πρόγραμμα του συστήματος των ηλεκτρονικών πλειστηριασμών προϋποθέτει σαφώς τον πλήρη προσδιορισμό των τεχνικών προδιαγραφών εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής. Διότι, είναι αυτονόητο ότι τέτοιου είδους πληροφορίες – εφόσον υποβάλλονται από τα στελέχη του αναθέτοντος τη σύμβαση – δεν μπορεί να αξιολογήσει ο server.

<sup>94</sup> Οι οδηγίες προβλέπουν ειδικό τύπο που προσδιορίζει πώς αυτή διαμορφώθηκε. Εκτός αυτού, βέβαια, αναζητείται εάν υπάρχουν παράνομες κρατικές ενισχύσεις που το ίδιο το ευρωπαϊκό δίκαιο απαγορεύει ή ακόμη αν υπάρχουν παράνομες χρηματοδοτήσεις των μητρικών εταιριών από τις θυγατρικές τους.

Τα *e- options* θεωρούνται ουσιαστικά ως ένα είδος μαθηματικού τύπου που εκφράζει τη σχετική στάθμιση κάθε κριτηρίου για τον καθορισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς. Σήμερα, πλέον, όπως επιβάλλουν τόσο οι εξελικτικές διαστάσεις των τεχνολογικών μέσων όσο και τα προβλεπόμενα των οδηγιών, μετά τη χρήση των ανοικτών διαγωνισμών οι ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί είναι ο κανόνας. Ωστόσο, το ευρωπαϊκό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων επιμένει στην απαγόρευση καταχρηστικής άσκησης της προσφυγής στη διαδικασία αυτή με σκοπό τον περιορισμό ή και τη νόθευση του ανταγωνιστικού κλίματος μεταξύ των δυνητικών αναδόχων.

### 3.2.7. Συμφωνία-πλαίσιο

Κατά τις ρητές γενικές προβλέψεις της παργ. 5 αρθ. 1 της οδηγίας 2004/18/EK και της παργ. 4 αρθ. 1 της οδηγίας 2004/17/EK καθώς και του ειδικότερου αρθ. 32 της οδηγίας 2004/18/EK, η διαδικασία ανάθεσης μιας σύμβασης υπό το πρίσμα της συμφωνίας-πλαίσιο αφορά καταρχήν εκείνες τις συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων. Η συμφωνία-πλαίσιο αποσκοπεί στον καθορισμό των όρων που διέπουν τις συμβάσεις, οι οποίες επρόκειτο να συναφθούν κατά την διάρκεια μιας συγκεκριμένης χρονικής περιόδου που δεν πρέπει να υπερβαίνει τα τέσσερα έτη, εκτός αν η αναθέτουσα αρχή ορίσει αλλιώς. Προσδιορίζει, ιδίως, τις τιμές και ενδεχομένως και τις προβλεπόμενες ποσότητες<sup>95</sup>.

Απλούστερα, οι αναθέτουσες αρχές δεσμεύουν τις υποψήφιες ανάδοχες εταιρίες ότι είναι διαθέσιμες μόνον για ένα συγκεκριμένο εύρος αξίας της προς σύναψη σύμβασης και για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα «κλειδώνουν» τις τιμές αυτές, οι οποίες και είναι πολύ σημαντικές για το Δημόσιο τομέα. Όποτε και αν συναφθεί τελικώς η σύμβαση, πάντοτε εντός της συμφωνηθείσας χρονικής διάρκειας, η τιμή της δεν αλλάζει αδιαπραγμάτευτα. Δύναται να διαπραγματεύονται μόνον οι ποσότητες της συμφωνίας. Άλλωστε, αυτή η κατάσταση που διαμορφώνουν οι συμφωνίες-πλαίσιο λειτουργεί προς το συμφέρον του εκάστοτε υποψήφιου

---

<sup>95</sup> Χαρακτηριστική, όπως αναφέρει η Ε. Τροβά, με το κύριο αυτό αντικείμενο των «συμφωνιών-πλαίσιο» είναι και η «11η αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας 2004/18/EK, η οποία καθορίζει περαιτέρω και τις βασικές αρχές που θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη συγκεκριμένη διαδικασία», *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων* (Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2009), 382.



αναδόχου ιδιώτη, διότι διασφαλίζει έτσι τον «πελάτη» του. Αλλά και η αναθέτουσα αρχή, αναντίρρητα, διασφαλίζει το ίδιο τα συμφέροντά της (*ισομερής διασφάλιση των ιδίων συμφερόντων των αντισυμβαλλομένων μερών*).

Παρ' αυτά, από τη συμφωνία-πλαίσιο δεν απορρέει υποχρέωση σύναψης επιμέρους συμβάσεων εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής. Τουτέστιν, μια συμφωνία-πλαίσιο δεν εξομοιώνεται ως προς τις ιδιαιτερότητές της με το προσύμφωνο που ορίζει το αρθ. 166 ΑΚ. Πρόκειται, δηλαδή, ουσιαστικά για μια *ελάχιστη συμφωνία* που παρέχει τη δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές να προβούν στη σύναψη συγκεκριμένης σύμβασης εφόσον αυτό κριθεί αναγκαίο και είναι απαραίτητο για την κάλυψη των αναγκών της αναθέτουσας αρχής.

Σχετικά με το λειτουργικό σκέλος της εν λόγω διαδικασίας, η αναθέτουσα αρχή υποχρεωτικά προβαίνει εξ αρχής σε δημοσίευση σχετικής προκηρύξεως<sup>96</sup>. Η αναθέτουσα αρχή επιλέγει μία ομάδα ενδιαφερομένων – τουλάχιστον τρεις – η οποία θα είναι διαθέσιμη σε περίπτωση που κριθεί αναγκαία η υπογραφή της σύμβασης. Έπειτα, η ανάθεση των συμβάσεων δύναται να γίνει υπό δύο διαφορετικές διαδικαστικές οδούς: κατά την πρώτη, εφαρμόζονται οι όροι που έχουν καθοριστεί στη συμφωνία δίχως την απαραίτητη διεξαγωγή εκ νέου διαγωνισμού· κατά τη δεύτερη, επαναδιαγωνίζονται όλοι οι μετέχοντες στη συμφωνία-πλαίσιο, αφού όμως πρώτα επαναπροσδιοριστούν οι όροι της εκάστοτε επικείμενης σύμβασης. Σε αυτήν την περίπτωση, η αναθέτουσα αρχή, για τις επιμέρους συμβάσεις που πρόκειται να συνάψει, έχει τη δυνατότητα να προβεί σε γραπτή διαπραγμάτευση με τους οικείους οικονομικούς φορείς. Διαφορετικά, ορίζει για κάθε σύμβαση προθεσμία υποβολής των προσφορών επαρκή και σύμφωνη με τους ειδικότερους όρους της καθεμιάς. Οι εν λόγω υποβληθείσες γραπτώς προσφορές παραμένουν μυστικές ως τη λήξη της διαδικασίας. Η ανάθεση θα γίνει στον υποβάλλοντα τη βέλτιστη προσφορά βάσει των προβλεφθέντων κριτηρίων ανάθεσης.

Εάν, ωστόσο, πρόκειται, κατά τα ειδικώς οριζόμενα της γενικής οδηγίας, για συμφωνία-πλαίσιο με έναν και μόνο οικονομικό φορέα, τότε οι συμβάσεις που πρόκειται να συναφθούν θα διέπονται από την αυτή προηγηθείσα συμφωνία. Η αναθέτουσα αρχή δικαιούται να

---

<sup>96</sup> Κατά την Ε. Τροβά, βλ. ΔΕΚ υπ. C-79/94 (Επιτροπή / Ελλάδα) Συλλ. 1995 I-01071, σκ. 15 επ.

ζητήσει γραπτές προτάσεις από τον φορέα ενώ η συμφωνία θα λάβει χώρα επί των ιδίων όρων με τους οποίους θα συναφθούν και οι συμβάσεις<sup>97</sup>.

### *Νεότερες διαδικασίες ανάθεσης (Οδηγίες 2014)*

#### 3.2.8. Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση

Στα πλαίσια μετακίνησης της στοχοθεσίας των ευρωπαϊκών δημοσίων συμβάσεων στην ανάπτυξη πιο ευέλικτων μορφών ανάθεσής τους, έχει προβλεφθεί η κατ'αρθ. 29 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγματεύσεις, στη χρήση της οποίας τείνουν ως επί το πλείστον οι κρατικοί φορείς σήμερα. Πρόκειται, στην ουσία, για μια *ενδιάμεση διαδικασία* ανάμεσα στην κλειστή διαδικασία και τον ανταγωνιστικό διάλογο, όπου οι οικονομικοί φορείς εν μέρει διαγωνίζονται και εν μέρει διαπραγματεύονται με την αναθέτουσα αρχή στον ίδιο βαθμό αντίστοιχα. Σε κάθε περίπτωση, δεν θα πρέπει να συγχέεται το περιεχόμενο της εν λόγω ενδιαφέρουσας διαδικασίας με αυτό των διαπραγματεύσεων (με ή χωρίς προηγούμενη προκήρυξη) και των κλειστών διαγωνισμών. Ως ένα πρώτο, δηλαδή, είναι υποχρεωτική εν προκειμένω η δημοσίευση προκήρυξης για την έναρξη του διαγωνισμού και, ως ένα δεύτερο, δεν προκαθορίζεται ο αριθμός των συμμετεχόντων.

Όσον αφορά τη διαδικαστική πορεία της ρηξικέλευθης αυτής διαδικασίας, αφότου αποσταλλεί η προκήρυξη στην Επιτροπή πρέπει να τηρηθεί ελάχιστη προθεσμία τριάντα (30) ημερών για την παραλαβή των αιτήσεων συμμετοχής στο διαγωνισμό. *Αρχική προσφορά*, η οποία αποτελεί τη βάση των επακόλουθων διαπραγματεύσεων υποβάλλουν μόνον οι συγκεκριμένοι οικονομικοί φορείς που έχουν προσκεκληθεί από την αναθέτουσα αρχή – ο αριθμός τους δεν προσδιορίζεται – κατόπιν αξιολόγησης των προτάσεών τους που της παρασχέθηκαν. Οι αναθέτουσες αρχές, βέβαια, δύνανται να περιορίζουν τον αριθμό των κατάλληλων υποψηφίων που θα κληθούν να συμμετάσχουν, σύμφωνα με τα ρητώς οριζόμενα του αρθ. 65 της οικείας γενικής οδηγίας. Στη συνέχεια, οι διαπραγματεύσεις που ακολουθούν διεξάγονται σε διαδοχικές φάσεις, στο πλαίσιο των οποίων οι οικονομικοί φορείς μπορούν να βελτιώνουν τις προσφορές τους και έτσι σταδιακά περιορίζεται ο αριθμός των κατάλληλων υποψηφίων που θα συμμετέχουν σε κάθε επόμενο στάδιο της εν λόγω διαδικασίας. Αυτή η

---

<sup>97</sup> Ε. Τροβά και Παν. Σκουρή, *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων* (Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2009), 382-383.

ανά στάδιο μείωση του αριθμού των υποψηφίων πρακτικά σημαίνει ότι δεν πληρούν τις τεχνικές προδιαγραφές της συγγραφής υποχρεώσεων. Πάντως, οι υποψήφιοι δεν μπορούν να τροποποιήσουν τα ουσιώδη στοιχεία της προσφοράς και τις ελάχιστες απαιτήσεις της διακήρυξης καθώς και τα κριτήρια ανάθεσης. Σε κάθε επιμέρους στάδιο αποζητείται εξειδίκευση των προσφορών όχι βάσει τιμής αλλά κυρίως των τεχνικών χαρακτηριστικών τους.

Επισημαίνεται ότι καθ'όλη τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων η αναθέτουσα αρχή οφείλει να τηρεί τους όρους ίσης μεταχείρισης, ανταγωνισμού και εμπιστευτικότητας ενώπιον όλων των προσφερόντων ώστε να μην προκύψουν αδιαφανείς καταστάσεις. Κατά το τελικό στάδιο ολοκλήρωσης των διαπραγματεύσεων, ενημερώνει τους προσφέροντες για τυχόν υποβολή νέων προσφορών ή αναθεώρηση προηγούμενων ορίζοντας εκ νέου προθεσμία. Οι τελικές προσφορές οπωσδήποτε οφείλουν να πληρούν τις ελάχιστες απαιτήσεις της διακήρυξης και αξιολογούνται βάσει των κριτηρίων ανάθεσης. Η σύμβαση, κατά κανόνα, θα ανατεθεί στον υποβάλλοντα τη βέλτιστη προσφορά.

### 3.2.9. Σύμπραξη καινοτομίας – Εταιρική σχέση καινοτομίας (Innovation Partnership)

Η κατ'άρθ. 31 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ νέα διαδικασία με την ονομασία «Σύμπραξη Καινοτομίας» («Innovation Partnership») τείνει, επίσης, στην ευελιξία της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Πρόκειται για μια διαδικασία η οποία καλύπτει την ανάγκη προμήθειας καινοτόμου έργου, προϊόντος ή υπηρεσίας που δεν μπορεί να ικανοποιηθεί με την αγορά έργων, προϊόντων ή υπηρεσιών ήδη διατεθειμένων στην ελεύθερη αγορά.

Η αναθέτουσα αρχή αναστέλλει τις ελάχιστες προϋποθέσεις της διακήρυξης και στη συνέχεια συγκροτεί σύμπραξη καινοτομίας με έναν εταίρο ή περισσότερους που εκτελούν χωριστές δραστηριότητες έρευνας και ανάπτυξης. Η εν λόγω σύμπραξη πρέπει να ανταποκρίνεται στα συμφερονήματα, μεταξύ αναθέτουσας αρχής και συμμετεχόντων, επίπεδα επιδόσεων και μέγιστου κόστους της επικείμενης σύμβασης. Η διενέργεια της όλης διαδικασίας χαρακτηρίζεται από διαδοχικά στάδια στη διάρκεια των οποίων η αναθέτουσα αρχή ορίζει ενδιάμεσους στόχους καθώς και την καταβολή αμοιβής σε κατάλληλες δόσεις.

Στο πέρας κάθε επιμέρους φάσης η σύμπραξη καινοτομίας μπορεί να λυθεί ή να περιοριστεί ο αριθμός των εταίρων, καταγγέλοντας τις επιμέρους συμβάσεις.

Συγκεκριμένα, προβλέπεται διαδικασία κατάθεσης αρχικών προσφορών, προσφορών που κατατίθενται σε ενδιάμεσο στάδιο και τελικών προσφορών. Κατά το στάδιο που μεσολαβεί ανάμεσα στην κατάθεση των αρχικών προσφορών και εκείνη των τελικών διενεργούνται διαπραγματεύσεις. Στα πλαίσια των τελευταίων, οι προσφορές δύνανται να βελτιωθούν δίχως να παραβιάζεται ο κανόνας της μη τροποποίησης των ελάχιστων προδιαγραφών και της μη αποκάλυψης των εμπιστευτικών πληροφοριών των υποψηφίων ούτως ώστε να εξασφαλισθούν οι διαφανείς πρακτικές στις οποίες εξάλλου προσβλέπουν, ακόμη πιο επιτακτικά, οι νέες ενωσιακές ρυθμίσεις του δικαίου των συμβάσεων.

### 3.3. Κριτήρια ποιοτικής επιλογής του Αναδόχου φορέα

Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων, επιδιώκοντας την παροχή εγγυήσεων προς τους εν δυνάμει αναδόχους ενός δημόσιου διαγωνισμού για την όσο το δυνατόν πληρέστερη φερεγγυότητα των διαδικασιών ανάθεσης και την κατοχύρωση της διαφάνειας στα πλαίσια των διαδικασιών κατάρτισης μιας δημόσιας σύμβασης γενικότερα, προβλέπει – κατόπιν νομολογιακής επεξεργασίας<sup>98</sup> – ρυθμίσεις που σήμερα εξειδικεύονται όλο και περισσότερο. Οι εν λόγω ρυθμίσεις αφορούν ιδίως στα *κριτήρια ποιοτικής επιλογής* του τελικού αναδόχου της σύμβασης, μεταξύ των οποίων μία πλειάδα *λόγων αποκλεισμού* που σχετίζονται με θέματα διαφθοράς κατά τη διεξαγωγή των διαγωνισμών διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα των διενεργούντων διαδικασιών για την ανάθεση μιας σύμβασης έργου, προμήθειας ή παροχής υπηρεσιών. Τα ως άνω κριτήρια εκτείνονται από τις διατυπώσεις της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ και φθάνουν στην πιο εξειδικευμένη τους μορφή με την τελευταία οδηγία 2014/24/ΕΕ.

---

<sup>98</sup> Βλ. σχετικά ΔΕΚ υπ C-213/07 (Μηχανική ΑΕ / Ε.Σ.Ρ. και Υπουργού Επικρατείας) Συλλ. 2008, I-09999, σκ. 22, 43, 44, 45 και 48 όπου το Δικαστήριο επισημαίνει ότι ο κατάλογος των λόγων αποκλεισμού υποψηφίου αναδόχου έργου κατά το αρθ. 24 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ είναι μεν περιοριστικός, διευρύνεται δε δυνητικά κατά τη βούληση των κρατών υπό τις αρχές ίσης μεταχείρισης, διαφάνειας και αναλογικότητας.

Κατά το κοινό περιεχόμενο των αρθ. 29 της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ και αρθ. 24 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ, ο ενωσιακός νομοθέτης, στοχεύοντας στο εν στενεί εννοία εμπορικό και ποινικό προφίλ του αγοραστή, καταθέτει επτά (7) επιμέρους λόγους αποκλεισμού του εκάστοτε υποψηφίου παρέχοντος υπηρεσίες και εργολήπτου αντιστοίχως, θέτοντας έτσι κατ'αποκλειστικότητα τους αντικειμενικούς κανόνες αξιολόγησης των υποβληθεισών προσφορών τους<sup>99</sup>. Συγκεκριμενοποιώντας, ένας εν προκειμένω υποψήφιος ανάδοχος δύναται να αποκλεισθεί εάν: α) βρίσκεται ήδη υπό πτώχευση, εκκαθάριση ή παρόμοια διαδικασία, β) έχει κινηθεί εναντίον του διαδικασία για κήρυξη σε πτώχευση, εκκαθάριση ή παρόμοια περίπτωση, γ) έχει καταδικασθεί για αδίκημα που αφορά την επαγγελματική του διαγωγή με απόφαση τελεσίδικη, δ) έχει διαπράξει σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα, που αποδεδειγμένα διαπιστώθηκε με οποιοδήποτε μέσο διαθέτουν οι αναθέτουσες αρχές, ε) δεν έχει εκπληρώσει τις ασφαλιστικές του υποχρεώσεις, στ) δεν έχει εκπληρώσει τις φορολογικές του υποχρεώσεις<sup>100</sup>, ζ) είναι ένοχος σημαντικής ψευδούς δηλώσεως κατά την παροχή πληροφοριών που απαιτούνται στο πλαίσιο της διαδικασίας δημοσίων συμβάσεων.

Προκύπτει, λοιπόν, ότι ο ενωσιακός νομοθέτης του 1992 και του 1993 προέβλεψε *εξαντλητικούς λόγους* αποκλεισμού ενός υποψηφίου ανάδοχου φορέα, οι οποίοι ανάγονται σε σοβαρά αδικήματα σχετικά με τη φερεγγυότητα και το τυχόν βεβαρημένο ποινικό του μητρώο, δίχως όμως να αναφέρεται σε δυνατότητα των κρατών να θεσπίσουν κατ'ευχέρειά τους κι άλλους δυνητικούς ή και υποχρεωτικούς συναφείς λόγους – οι οδηγίες αναφέρουν γι'αυτό «Κάθε παρέχων υπηρεσίες/εργολήπτης (...)» αντίστοιχα.

Με την εξελικτική νομική διαμόρφωση της νέας οδηγίας 2014/24/ΕΕ, η οποία λειτουργεί πρόσθετα και επικουρικά ως προς τα ήδη οριζόμενα του σχετικού αρθ. 45 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, γίνεται αντιληπτό ότι πρωτοτυπεί ο ενωσιακός νομοθέτης προβαίνοντας στην ανάληψη *προληπτικών μέτρων* για την αποτροπή φαινομένων αδιαφάνειας. Έτσι, η προ του 2014 πιθανή περίπτωση σύγκρουσης της αναθέτουσας αρχής με τέτοιες καταστάσεις δεν είχε

---

<sup>99</sup> Όσον αφορά την οδηγία 92/50/ΕΟΚ, υπάρχει σχετική νομολογία του ΔΕΚ που στηρίζει αυτή τη θέση. Βλ. σχετικά ΔΕΚ υπ. C-176/98 (Holst Italia SpA / Comune di Cagliari) Συλλ. 1999 I-08607, σκ. 25.

<sup>100</sup> Αναφορικά με τα ίδια σημεία (ε) και (στ) της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ, υπάρχει σχετική νομολογία που υποστηρίζει ότι δεν απαγορεύεται εθνική ρύθμιση που προβλέπει ότι εάν δεν έχει εκπληρώσει ο διαγωνιζόμενος τις εν λόγω υποχρεώσεις του δύναται να τις τακτοποιήσει εκ των υστέρων, αφότου, δηλαδή, έχει υποβάλλει προσφορά. Βλ. σχετικά ΔΕΚ υπ. C-226/04 (La Cascina Soc. coop. Arl / Ministero della Difesa και λουιτών) Συλλ. 2006, I-01347, σκ. 40 και τη συνεκδικαζόμενη της υπ. C-228/04.

το κατάλληλο, ασφαλές και σαφές νομικό έρεισμα πρόληψης και καταστολής της αφού τότε δεν ήταν έκδηλη μια τέτοια συμμόρφωση του νομοθέτη με τους διεθνείς κανόνες και τις παραδεδεγμένες βέλτιστες πρακτικές για την πρόταξη και τη διασφαλισμένη κατοχύρωση του δημοσίου συμφέροντος έναντι του ιδιωτικού, ιδίως εκείνου που εκφέρεται με υπέρμετρα κερδοσκοπικές βλέψεις.

Κατά τη ρητή πρόβλεψη, λοιπόν, της παργ. 1 αρθ. 57 της ανωτέρω νέας γενικής οδηγίας, ρυθμίζονται τα εξής τέσσερα (4) σημεία υποχρεωτικού αποκλεισμού των υποψηφίων που βαρύνονται με τελεσίδικη καταδικαστική απόφαση για τυχόν: α) συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση, β) διεφθαρμένη συμπεριφορά-δωροδοκία, γ) απάτη, δ) τρομοκρατικά εγκλήματα, ε) νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, στ) παιδική εργασία ή άλλες μορφές εμπορίας ανθρώπων. Τα σημεία (α), (β), (γ) και (ε) συναντώνται με παρόμοια διατύπωση στην οδηγία 2004/18/EK. Επιπλέον, κατά την παργ. 2 του ίδιου άρθρου, αποκλείεται υποχρεωτικά υποψήφιος ανάδοχος εάν έχει διαπιστωθεί με τελεσίδικη απόφαση ότι αθέτησε τις φορολογικές και ασφαλιστικές του υποχρεώσεις. Κατ'εξαίρεση, όμως, δεν θα αποκλειστεί εάν αποδείξει ότι εκ των υστέρων τις εξόφλησε είτε προέβη στο δέοντα διακανονισμό.

Η ίδια οδηγία, μάλιστα, ρυθμίζει στην παργ. 4 του αυτού άρθρου και τις καταστάσεις, μία εκ των οποίων εάν συντρέξει για έναν υποψήφιο ανάδοχο, η αναθέτουσα αρχή έχει τη διακριτική ευχέρεια να αποκλείσει αυτόν από ένα διαγωνισμό δημόσιας προμήθειας. Αυτοί, λοιπόν, οι λόγοι δυνητικού αποκλεισμού ενός υποψηφίου αναδόχου συνίστανται στις εξής οκτώ (8) περιπτώσεις: α) εάν αποδειχθεί ότι προσέβλεπε σε ίδιο συμφέρον από την όλη διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης και αυτή η σύγκρουση (δημόσιου και ιδιωτικού) συμφέροντος δεν μπορεί να επανορθωθεί με άλλα ηπιότερα μέσα, β) εάν ασκεί αθέμιτη επιρροή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της αναθέτουσας αρχής, γ) εάν με μη νόμιμες πράξεις στρέβλωσε τον ανταγωνισμό σε προηγούμενη συμμετοχή του σε δημόσιο διαγωνισμό προμήθειας και η κατάσταση αυτή δε διορθώνεται με ηπιότερα μέσα, δ) εάν αποδειχθεί ότι αθέτησε τις ισχύουσες υποχρεώσεις του που απορρέουν από το περιβαλλοντικό, το κοινωνικό και το εργατικό δίκαιο, ε) εάν έχει κηρύξει χρεοκοπία ή υπόκειται σε καθεστώς αφερεγγυότητας ή όποια άλλη σχετική κατάσταση αναστολής των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων του, στ) εάν αποδειχθεί ότι διέπραξε μείζον επαγγελματικό παράπτωμα, ζ) εάν, επίσης, αποδειχθεί ότι προέβη σε εναρμονισμένες πρακτικές από κοινού με άλλους

ανταγωνιστές του, η) εάν επέδειξε ουσιώδη πλημμέλεια κατά παλαιότερη συμμετοχή του σε δημόσιο διαγωνισμό προμηθειών και τέλος, θ) εάν κρίνεται ένοχος για σοβαρή ψευδή δήλωση στοιχείων και πληροφοριών που χορηγήθηκαν στην αναθέτουσα αρχή για να κινήσει τη διαδικασία ανάθεσης. Για τον αντικειμενικό καταλογισμό των προπαρατεθεισών επιβαρυντικών συμπεριφορών κατά του υποψηφίου, ο ενωσιακός νομοθέτης τάσσεται επιφυλακτικά απέναντί του τονίζοντας, σε κάθε επιμέρους κατάσταση, τον περιορισμό της διακριτικής αυτής ευχέρειας της αναθέτουσας αρχής, η οποία θα πρέπει να εξαντλεί τα πλεόν κατάλληλα, ήπια και εύλογα διαθέσιμά της μέσα προκειμένου να μπορεί να στερήσει ολοκληρωτικά τη δικαίωμα κάποιου προσφέροντος να εκτελέσει μια σύμβαση δημόσιας προμήθειας.

Βέβαια, η διαλλακτική αυτή στάση του ενωσιακού νομοθέτη συμπληρώνεται και στην παργ. 6 αρθ. 57, όπου επιτρέπεται στον εκάστοτε οικονομικό φορέα να λάβει ex post μέτρα απόδειξης της αξιοπιστίας του, τα οποία, εφόσον κριθούν επαρκή, αναιρούν κάθε λόγο, εξαντλητικό και δυνητικό, αποκλεισμού που συντρέχει για το πρόσωπό του.

### 3.4. Κριτήρια ανάθεσης δημόσιας σύμβασης

Εκ του προοιμίου της καινοτόμου οδηγίας 2014/24/ΕΕ, και μάλιστα σε εκτενείς αιτιολογικές σκέψεις (89 έως 102) του, επιχειρείται η έκθεση της κεντρικής σημασίας για την ανταγωνιστικότητα, την αποτελεσματικότητα και την αντικειμενικότητα στο πεδίο κατάρτισης των δημοσίων συμβάσεων της έννοιας που έχουν πλέον προσλάβει τα *αναθεωρημένα κριτήρια ανάθεσης μιας σύμβασης έργου, προμηθειών ή υπηρεσιών*, λόγω εξωσυμβατικών επιρροών της διεθνούς και παγκοσμιοποιημένης πολιτικής στους τομείς της καινοτόμου ανάπτυξης, του περιβάλλοντος, των κοινωνικών δομών και των εργατικών δικαιωμάτων.

Καταρχάς, τα ισχύοντα με τις οδηγίες του 2004 εν λόγω κριτήρια ανάθεσης που επιβάλλουν στις αναθέτουσες αρχές να επιλέγουν τον καταλληλότερο εκ των προσφερόντων βάσει είτε του *αποκλειστικά χαμηλότερου κόστους* είτε της *πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς* (παργ. 1 αρθ. 53 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ) ενισχύονται και αναδιαμορφώνονται ριζικά. Αυτό, εκ των πραγμάτων, σημαίνει ότι ο κανόνας για τη λήψη απόφασης περί ανάθεσης της σύμβασης, τον οποίο εισάγουν οι νέες ενωσιακές

μεταρρυθμίσεις του 2014, είναι σε τελική ανάλυση το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, που στο εξής – με διαφορετική διατύπωση για λόγους μόνον τυπικούς αποφυγής εννοιολογικών συγκρούσεων των δύο όρων μεταξύ των οδηγιών – συνίσταται στην αξιολόγησή της βάσει της *βέλτιστης σχέσης ποιότητας-τιμής*.

Οι αναθέτουσες αρχές, πλέον, στα πλαίσια της ένταξης των συμβάσεων στη στρατηγική «Ευρώπη 2020» και της κατά συνέπεια στροφής τους στην προώθηση όρων ποιότητας, οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη όχι μόνον την προσφερόμενη τιμή ή το κόστος της σύμβασης αλλά και πρόσθετα, κατάλληλα, ποιοτικά πρότυπα (μέσω των τεχνικών προδιαγραφών ή των όρων εκτέλεσης) αντικειμενικής συγκριτικής αξιολόγησης του βαθμού απόδοσης των προσφορών και των απαιτούμενων τεχνικών προδιαγραφών. Έτσι, όπως ορίζει ο μη εξαντλητικός κατάλογος κριτηρίων ανάθεσης της παρ. 2 αρθ. 67 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, πέραν των κοστολογικών οικονομικών παραγόντων (τιμή-κόστος) πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και άλλοι μη επακριβώς κοστολογίσιμοι ποιοτικοί παράγοντες<sup>101</sup>, όπως είναι το κόστος κύκλου ζωής της σύμβασης και οι συναφείς με το αντικείμενο της σύμβασης κοινωνικοί, περιβαλλοντικοί και εργατικοί όροι εθνικής έως και διεθνούς νομικής προέλευσης και γενικά κάθε παράγων που επηρεάζει την ποιότητα και συνεπώς την οικονομική αξία της σύμβασης σε κάθε στάδιο του κύκλου ζωής της. Βέβαια, σε αυτές τις παραμέτρους δεν εντάσσεται, σε καμία των περιπτώσεων, η σχετική εταιρική πολιτική των υποψηφίων. Λόγω των δυνητικά ευρύτερων διαστάσεων των παραμέτρων αποτίμησης της σχέσης ποιότητας-τιμής, η κλήρωση ως μέσον ανάθεσης δε συστήνεται πλέον.

Παράλληλα, σεβόμενες οι αναθέτουσες αρχές τις επιταγές των αρχών της ισότιμης μεταχείρισης και των εγγυήσεων δημοσιότητας και σαφήνειας που παρέχει η αρχή της διαφάνειας, οφείλουν να προσδιορίζουν, εκτός από το περιεχόμενο των κριτηρίων, και τη μεταξύ τους *στάθμιση*, ώστε όλοι οι προσφέροντες, πλήρως και επακριβώς πληροφορημένοι, να ερμηνεύουν το ίδιο τις συνολικές ρυθμίσεις στις οποίες θα στηριχθεί η ανάθεση της

---

<sup>101</sup> Βλ. σχετικά, κατά την Ε. Π. Κασιμάνη, *Κοινοτικό δίκαιο δημοσίων συμβάσεων, Κριτική προσέγγιση των θεμελιωδών αρχών* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007), 34, υποσ. 85, την υπ. ΠΕΚ Τ-4/01 (Renco / Συμβουλίου Ε.Ε.) Συλλ. 2003, σελ. ΙΙ-00171, σκ. 69. Στην εν λόγω περίπτωση, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι τα ποιοτικά κριτήρια ανάθεσης, π.χ. η τεχνογνωσία, η εμπειρία, μόνο από το γεγονός ότι δεν μπορούν να αποτιμηθούν κατά τρόπο απόλυτο (“they are not absolute”) δεν μπορεί να θεωρείται ότι είναι ασαφή και αόριστα. Αντίθετα, μπορούν και αυτά, όπως τα κοστολογικά ποσοτικά κριτήρια, να εκτιμηθούν αντικειμενικά (“objectively”) και με ακρίβεια (“specifically”) προκειμένου να εξακριβωθεί η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά.



σύμβασης<sup>102</sup>. Εάν, λόγω πολύπλοκης σύμβασης, μια τέτοια στάθμιση δεν είναι εφικτή, τότε οι αναθέτουσες αρχές υποχρεωτικά προβαίνουν σε παράθεση των κριτηρίων κατά φθίνουσα σειρά σπουδαιότητάς τους.

Ωστόσο, τα εκάστοτε κριτήρια ανάθεσης που συγκεκριμενοποιεί κατά την κρίση της η αναθέτουσα αρχή, κατά ρητή πρόβλεψη της παρ. 4 αρθ. 67 της νέας γενικής οδηγίας, δε θα πρέπει να προσβλέπουν σε μια απεριορίστου βαθμού δυνατότητα επιλογής της που θα στρέβλωνε υπό τέτοιες συνθήκες τον ανταγωνισμό μεταξύ των προσφερόντων. Αποκλειστικός στόχος, άλλωστε, των αναθεωρημένων βάσεων των κριτηρίων ανάθεσης είναι η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά να αποσκοπεί στη βέλτιστη αξιοποίηση των δημοσίων δαπανών και να εξασφαλίζει την αποδοτικότητα των χρησιμοποιούμενων πόρων υπό την ασφαλή παραδοχή ότι ο εκάστοτε αναθέτων φορέας συμμορφώνεται με τις αρχές της διαφάνειας, αποφυγής των διακρίσεων και ίσης μεταχείρισης.

### 3.5. Κανόνες δημοσιότητας και διαφάνειας κατά τη διεξαγωγή της διαδικασίας

Οι απαιτήσεις, καταρχήν, του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου και δή των γενικών αρχών των θεμελιωδών ελευθεριών που εδράζονται στη Συνθήκη – ιδίως των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας – αλλά και του εθνικού δικαίου ειδικότερα για το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων στην ελεύθερη αγορά, συνεπάγονται την *υποχρέωση διαφάνειας*, η οποία, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ<sup>103</sup>, συνίσταται στο ότι τα κράτη-μέλη οφείλουν να τηρούν *ένα βαθμό δημοσιότητας* καθ' όλη τη διενέργεια των διαδικασιών για τη σύναψη μιας δημόσιας σύμβασης, είτε αυτή εμπίπτει στα κατώτατα όρια που θεσπίζει περαιτέρω το δευτερογενές δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων

---

<sup>102</sup> Βλ. σχετικά, κατά την Ε. Π. Κατσιμάνη (ό.π.), ΔΕΚ υπ. C-448/01 (Wienstrom / Republik Österreich) Συλλ. 2003, I-14527 σκ. 57 έως 58 και C- 19/00 (SIAC Construction), Συλλ. 2001, I-07725, σκ. 41.

<sup>103</sup> ΔΕΚ υπ. C-243/89 (Επιτροπή / Δανίας) Συλλ. 1993, I-03353, C-324/98 (Telaustria και Telefonadress / Telekom) Συλλ. 2000, I-10745, σκ. 61 και 62, C-458/03 (Parking Brixen / Gemeinde Brixen) Συλλ. 2005, I-08585, σκ. 49, C-231/03 (Coname / Comune di Cingia de' Botti) Συλλ. 2005, I-07287, σκ. 16 έως 19.

είτε δεν τα υπερβαίνει και αποκλείεται του πεδίου εφαρμογής του<sup>104</sup> – οπότε και γίνεται λόγος για τις κλασικές διοικητικές συμβάσεις – ώστε να κατοχυρώνεται με ασφάλεια η διαφάνεια και ο αμερόληπτος και αντικειμενικός χαρακτήρας του συνόλου των διαδικασιών κατάρτισης μιας σύμβασης.

Εξειδικεύοντας, και σύμφωνα με τις επισημάνσεις της ΕΑΑΔΗΣΥ, η κατά τα ως άνω επιταγή του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, αποτελώντας κύρια συνισταμένη των ουσιωδών τύπων στα πλαίσια του σταδίου που προηγείται της σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης – εκείνου, δηλαδή, της *προδικασίας ανάθεσης* – υποχρεώνει τις αναθέτουσες αρχές αλλά και τους αναθέτοντες φορείς εν γένει, κατά την ορθή τήρησή της, στη «*διασφάλιση ενός προσήκοντος βαθμού δημοσιότητας, προκειμένου να ενημερωθούν οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς, να κατανοήσουν το αντικείμενο του εκάστοτε διαγωνισμού και να αποφασίσουν εάν θα συμμετάσχουν ή όχι στη διαγωνιστική διαδικασία*<sup>105</sup>». Αν και το επίπεδο δημοσιότητας είναι ασαφές και δεν συγκεκριμενοποιείται, εντούτοις υποδηλώνεται ότι αποσκοπείται καταρχάς η ευρύτερης σημασίας για το κοινοτικό δίκαιο και ειδικά για το δίκαιο των συμβάσεων τήρηση του υγιούς ανταγωνισμού μεταξύ των διαγωνιζομένων, ούτως ώστε να αποτραπούν συνήθη φαινόμενα παραβίασης των διατυπώσεων δημοσιότητας και διαφάνειας που επιλοχωρούν στο προσυμβατικό στάδιο και να διευκολυνθεί τοιουτρόπως το όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερο έργο των αναθετουσών αρχών.

Εξάλλου, εάν δεν τηρηθούν στον προσήκοντα βαθμό οι προαναφερθείσες διατυπώσεις και αποδειχθεί ότι αυτό συνιστά ουσιώδη πλημμέλεια του διαγωνιστικού σκέλους της σύμβασης, δύναται ο εκάστοτε διαγωνισμός να ακυρωθεί<sup>106</sup>. Για τους λόγους αυτούς, λοιπόν, οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να είναι ιδιαίτερα επιμελείς κατά την υποχρέωσή τους προς τήρηση των κανόνων δημοσιότητας, τόσο στις διαδικασίες εκείνες που αφορούν τη γνωστοποίηση των επιμέρους διακηρύξεων ενός διαγωνισμού όσο και στις εγγυήσεις πληρότητας και ορθότητας των οικείων δημοσιευόμενων στοιχείων και πληροφοριών. Τα εν λόγω στοιχεία και πληροφορίες, βέβαια, περιλαμβάνονται και σε όλα τα τεύχη μιας

---

<sup>104</sup> Ερμηνευτική ανακοίνωση σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο που εφαρμόζεται στην ανάθεση συμβάσεων οι οποίες δεν καλύπτονται ή καλύπτονται εν μέρει από τις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις, Ε.Ε. C 179/02, 1.8.2006.

Βλ. επίσης, ΔΕΚ υπ. C-59/00 (Bent Moustén Vestergaard / Spøttrup Boligselskab) Συλλ. 2001, I-09505, σκ. 20.

<sup>105</sup> Βλ. σχετικά, Κατευθυντήρια Οδηγία 4 της ΕΑΑΔΗΣΥ (Απόφαση 294/2014).

<sup>106</sup> Βλ. ΠΔ 59/2007 και ΠΔ 60/2007.

διακήρυξης διαγωνισμού, π.χ. στη μελέτη, τη συγγραφή υποχρεώσεων και τα παραρτήματα αυτών.

Σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου, οι κανόνες δημοσιότητας και διαφάνειας προβλέπουν, κατά τα ρητώς οριζόμενα των αρθ. 48, 49 και 50 αντίστοιχα της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, τη γνωστοποίηση των διακηρύξεων μιας δημόσιας σύμβασης σε ολόκληρη την Ε.Ε. σε τρία διαδοχικά στάδια: πρόκειται για το πρώτο και προαιρετικό στάδιο της δημοσίευσης *προκαταρκτικής προκήρυξης* του διαγωνισμού, το δεύτερο στάδιο της δημοσίευσης *προκήρυξης* και το τρίτο στάδιο που αφορά, πλέον, τη δημοσίευση *προκήρυξης των αποτελεσμάτων της διαδικασίας σύναψης*. Όλες αυτές οι προκηρύξεις δημοσιεύονται στο *Συμπλήρωμα της Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.Ε.Ε.)* και στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων *TED (Tenders Electronic Daily)* βάσει των τυποποιημένων σχετικών εντύπων που παρέχει το δικτυακό σύστημα *SIMAP*.

Σε επίπεδο εθνικού δικαίου, πάντοτε υπό τους όρους του σχετικού αρθ. 52 της ως άνω γενικής οδηγίας και της συναφούς εσωτερικής νομοθεσίας, ο κανόνας της υποχρεωτικής δημοσίευσης των διακηρύξεων ενός διαγωνισμού απαιτεί τη δημοσίευση περίληψης της προκήρυξης στο *Τεύχος Διακηρύξεων Δημοσίων Συμβάσεων (ΔΔΣ)* της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (ΕτΚ) βάσει του Ν.3469/2006 και στο δικτυακό τόπο *ΔΙΑΥΓΕΙΑ* βάσει του Ν.3861/2010. Πέραν αυτών, προβλέπεται ειδικότερα υποχρεωτική δημοσίευση και στον εθνικό τύπο (ο αριθμός και το είδος των εφημερίδων είναι ανάλογα του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου), τον περιφερειακό και τοπικό τύπο (εάν και εφόσον αυτό προβλέπεται από τις οικείες διατάξεις ως υποχρεωτικό) καθώς και σε άλλα επιμέρους σημεία, όπως η ιστοσελίδα του *Τεχνικού Επιμελητηρίου*. Άλλες επιμέρους διατάξεις προβλέπουν, μάλιστα, την εν λόγω δημοσίευση και σε πρεσβείες, συνδέσμους και άλλα συναφή επιμελητήρια παράλληλα οπωσδήποτε με την ανάρτηση του οικείου έντυπου εγγράφου της προκήρυξης σε εμφανές μέρος της υπηρεσίας της αναθέτουσας αρχής που διενεργεί το διαγωνισμό<sup>107</sup>. Τέλος, βάσει της ΚΥΑ Π1/2380 (Β'3400/2012), το πλήρες κείμενο των προκηρύξεων καταχωρείται στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ) και μάλιστα στο υποσύστημα του *Μητρώου Ηλεκτρονικής Καταχώρησης Αιτημάτων* ενώ η παράλειψη αυτής της ενέργειας εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής συνεπάγεται τη μη εκτέλεση δαπανών.

---

<sup>107</sup> Βλ. σχετικά, Κατευθυντήρια Οδηγία 4 της ΕΑΑΔΗΣΥ (Απόφαση 294/2014).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ IV

### Θεσμικοί Μηχανισμοί Ελέγχου, Πρόταξης και Διαφύλαξης της Διαφάνειας στις Δημόσιες Συμβάσεις

#### 4.1. Το Ε.Σ.Ρ. ως ελεγκτής διαφάνειας των σχέσεων ΜΜΕ-Δημοσίων Συμβάσεων

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ. στο εξής), κατά τον ιδρυτικό αυτού Ν.1866/1989, έχει ως έργο καταρχήν την εξασφάλιση της ελευθερίας της έκφρασης, της νόμιμης, διαφανούς και ποιοτικής λειτουργίας και της πολυφωνίας στα ΜΜΕ. Ωστόσο, κατόπιν σειράς νομοθετικών παρεμβάσεων, ο ρόλος του μετεξελίχθη σε ανεξάρτητο συλλογικό όργανο της Διοίκησης, αρμόδιο πλέον για τον έλεγχο της διαφάνειας των δημοσίων συμβάσεων.

Ειδικότερα, με το ΠΔ 310/1996 «Για τον έλεγχο της διαφάνειας στον ευρύτερο χώρο των Μ.Μ.Ε.» (ΦΕΚ Α' 214/1996) και το αρθ. 1 αυτού, προστέθηκε *Τμήμα Ελέγχου και Διαφάνειας*, ενώ διευρύνθηκαν οι αρμοδιότητες του Ε.Σ.Ρ. και στη *διασταύρωση στοιχείων*, προκειμένου να διαπιστώνονται οι παραβάσεις του νόμου σχετικά με το ασυμβίβαστο μεταξύ ιδιοκτησίας, διοίκησης και ελέγχου επιχείρησης ΜΜΕ και επιχείρησης που συνάπτει δημόσιες συμβάσεις. Το εν λόγω ΠΔ ακολούθησε ο Ν.2863/2000, σύμφωνα με το αρθ. 7 του οποίου το Τμήμα Ελέγχου και Διαφάνειας είναι αρμόδιο για την τήρηση του *Μητρώου Επιχειρήσεων* και για την εκτέλεση των ελεγκτικών και λοιπών εργασιών, συμπεριλαμβανομένης της έκδοσης του *Πιστοποιητικού Διαφάνειας*<sup>108</sup>.

Τις ανωτέρω νομοθετικές παρεμβάσεις συμπλήρωσε και αναβάθμισε, μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, ο Ν.3021/2002 και το αρθ. 4 αυτού, σύμφωνα με το οποίο και όπως προαναφέρθηκε, καθίστατο υποχρεωτική η έκδοση «Πιστοποιητικού Διαφάνειας» από το Ε.Σ.Ρ. ως απαραίτητη προϋπόθεση και με ποινή ακυρότητας της συναπτόμενης δημόσιας σύμβασης. Η σημασία, δε, της εν λόγω διοικητικής διαδικασίας που αναλαμβάνει το Ε.Σ.Ρ. και η οποία οδηγεί στην έκδοση του σχετικού πιστοποιητικού ως

---

<sup>108</sup> Παναγιώτης Εμμ. Δέγλερης, *Διαφθορά & δημόσιες Συμβάσεις* (Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2012), 139.

προϋπόθεση του έγκυρου της σύναψης της δημόσιας σύμβασης, διαφαίνεται στο ανωτέρω νομοθέτημα και κατά το ότι οι σχετικές πράξεις ή παραλείψεις του Ε.Σ.Ρ. μπορούν να προσβληθούν ενώπιον της Επιτροπής Αναστολών (ΕΑ) του ΣτΕ κατά τα οριζόμενα του Ν.2522/1997 (ΦΕΚ Α' 178/1997) περι δικαστικής προστασίας στο στάδιο προ της σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης.

#### 4.2. Ο προσυμβατικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Ο κοινός νομοθέτης, ύστερα από χρονοβόρες διαπραγματεύσεις για το ζήτημα του καταλληλότερου θεσμού διαφάνειας και εξάλειψης του φαινομένου της διαφθοράς, ανέθεσε εν τέλει στο Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕλΣυν στο εξής) το βαρύνοντα ρόλο ως το όργανο εκείνο που θα διασφαλίσει σε προληπτικό επίπεδο τη νομιμότητα κατά το στάδιο ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης. «Ο εν λόγω ρόλος του ΕλΣυν ασκείται παράλληλα με τις λοιπές κατά το νόμο υποχρεώσεις εποπτείας και ελέγχου και δεν ανατρέπει κατ'ουδένα τρόπο την πλήρη εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας στη διοικητική δράση<sup>109</sup>».

Ήδη από το 1998 με τον Ν.2145/1998 θεσπίστηκε έλεγχος νομιμότητας δημοσίων συμβάσεων κόστους άνω του 1 δισ. δρχμ από το ΕλΣυν πριν την υπογραφή τους. Η εν προκειμένω νομοθετική ρύθμιση αποτέλεσε την απαρχή ευαισθητοποίησης του ελληνικού δικαίου στην ανάγκη καταπολέμησης των διεφθαρμένων δραστηριοτήτων. Κατά το αρθ. 16 του ίδιου νόμου προβλέπεται, συνακόλουθα, ότι ειδικά για τις χρηματοδοτούμενες συμβάσεις από την Ε.Ε., το ΕλΣυν δικαιούται να προβαίνει σε ελέγχους και ανακρίσεις κατά τη διαδικασία του αρθ. 85 του Ν.1892/1990.

Τον νόμο 2145/1995 αντικατέστησε αργότερα ο Ν.2741/1999, το αρθ. 8 παρ. 1 του οποίου αύξησε περαιτέρω το προϋπολογιζόμενο κόστος των προς έλεγχο συμβάσεων ενώ κατέστησε υποχρεωτικό τον έλεγχο και παρέτεινε την προθεσμία διεξαγωγής του. Πλέον, σε έλεγχο υπάγονται μόνον οι συμβάσεις που υπερβαίνουν μια σχετικά υψηλή αξία του αντικειμένου τους. Η διάταξη αυτή επιβεβαίωσε και εδραίωσε το θεσμικό ρόλο του ΕλΣυν στην εγκαθίδρυση της διαφάνειας στο πεδίο των δημοσίων διαγωνισμών. Με τον

---

<sup>109</sup> Βλ. Ε.Τροβά, [Ελεγκτικό Συνέδριο και έλεγχος δημοσίων συμβάσεων](#). (ανακτήθηκε 6 Δεκεμβρίου 2015)

N.2702/1999 και το αρθ. 14 παργ. 2 αυτού ορίζεται, επιπλέον, ότι ο αρμόδιος υπουργός μπορεί να προτείνει κάθε είδους δημόσια σύμβαση προς έλεγχο νομιμότητας από το ΕλΣυν, διερύνοντας έτσι τη σχετική κατηγορία των συμβάσεων.

Ο θεσμικός ρόλος του ΕλΣυν δεν άργησε να κωδικοποιηθεί σε θεσμικό επίπεδο με τον Οργανισμό του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατ'αρθ 19 του ΠΔ 774/1980.

Τις νομοθετικές μεταρρυθμίσεις περί του εγγυητικού έργου του ΕλΣυν ολοκλήρωσε ο Ν.3060/2002, για τον οποίο, όμως, αξίζει να επισημάνουμε ότι προηγήθη η συνταγματική καθιέρωση – με την αναθεώρηση του 2001 – της εν λόγω αρμοδιότητας του ΕλΣυν στο αρθ. 98 παργ. 1 Σ (*έλεγχος δημοσίων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας*). Πιο αναλυτικά, κατά τη ρητή διατύπωση του αρθ. 2 του ανωτέρω νόμου, προβλέπεται πλέον ότι για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών το προϋπολογιζόμενο κόστος των οποίων ανέρχεται στο 1,5 εκ. ευρώ καθώς και για εκείνες τις συμβάσεις έργων με κόστος άνω των 2,9 εκ. ευρώ διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας της οικείας σύμβασης, πριν από τη σύναψή της, από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Στο Κλιμάκιο υποβάλλεται από τον αρμόδιο Υπουργό/φορέα φάκελος με τα σχετικά έγγραφα, ιδίως εκείνα που είναι κρίσιμα προκειμένου να μην αποκλειστεί υποψήφιος ανάδοχος από διαγωνισμό, και πάντως πριν την αποσφράγιση των προσφορών. Ο εκάστοτε αρμόδιος Υπουργός δύναται να ζητήσει τη διενέργεια ελέγχου και για επιμέρους στάδια της διαδικασίας κατάρτισης προ της τελικής σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης. Από τη διαβίβαση του σχετικού φακέλου στο ΕλΣυν, το τελευταίο έχει προθεσμία τριάντα (30) ημερών προκειμένου να διενεργήσει τον έλεγχο νομιμότητας.

Σε κάθε περίπτωση, εάν δε διενεργηθεί ο προληπτικός έλεγχος από το ΕλΣυν, καθίσταται άκυρη η όποια σύμβαση – τυπική προϋπόθεση κατά το νόμο αλλά μη συμβατή με το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Είναι πρόδηλη, επομένως, και η κατασταλτική επενέργεια του ως άνω ελέγχου αφού η διαπίστωση της όποιας πλημμέλειας οδηγεί αναπόφευκτα στη ματαίωση της υπογραφής της σύμβασης. Πάντως, είναι χαρακτηριστικό ότι με την τελευταία αυτή νομοθετική μεταρρύθμιση του Ν.3060/2002 οι προβλεπόμενες κυρώσεις είναι μεν βαρύ πλήγμα για τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, εξυψώνουν δε την πρόθεση του κοινού νομοθέτη να καταστήσει υποχρεωτικό τον προληπτικό έλεγχο της νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Πρόβλημα, βέβαια,

παραμένει το γεγονός ότι εφόσον έχει υπογραφεί η σύμβαση, το ΕλΣυν δε δικαιούται να επιληφθεί του ελέγχου της σύμφωνα με τα Πρακτικά του.

#### 4.3. Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων – e-Procurement

Η λειτουργία, ήδη από 1/01/2014<sup>110</sup>, της νέας ηλεκτρονικής εφαρμογής του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ στο εξής) – η οποία εκπονήθηκε ως εθνική στρατηγική για τη διαφάνεια από την ΕΑΑΔΗΣΥ και αναπτύσσεται στη Γενική Γραμματεία Εμπορίου – για τη διενέργεια πλέον των δημοσίων διαγωνισμών έργων, προμηθειών και υπηρεσιών αποτελεί υποχρεωτικά τον κανόνα για τον οικείο τομέα. Κατά τον Ν.4155/2013 (ΦΕΚ Α' 120), πεδίο εφαρμογής της ηλεκτρονικής αυτής πλατφόρμας είναι (μέχρι τα μέσα του 2015<sup>111</sup>) η εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών, που καλύπτει όλα τα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας και ανεξαρτήτως διαδικασίας ανάθεσης, με προϋπολογισμό άνω των 60.000 ευρώ (άνευ ΦΠΑ). Τουτέστιν, δεν θα δαπανάται δημόσιο χρήμα για ποσό σύμβασης υψηλότερο της προαναφερόμενης αξίας, εάν προηγουμένως δεν έχει καταχωριστεί ηλεκτρονικώς το αίτημα της αναθέτουσας αρχής και δεν έχουν υποβληθεί οι προσφορές των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων.

Αναλυτικότερα, για κάθε δημόσια σύμβαση ισχύει υποχρεωτική καταχώριση μέσω της ηλεκτρονικής πύλης (portal) του συστήματος [www.promitheus.gov.gr](http://www.promitheus.gov.gr) των σχετικών στοιχείων για το πρωτογενές αίτημα, την έγκρισή του, τη διακήρυξή του, την συμβασιοποίησή του και τις πληρωμές που θα πραγματοποιούνται για την υλοποίησή του. Λόγω του ότι θα γίνεται εφεξής ηλεκτρονικώς η επικοινωνία των αντισυμβαλλομένων και η όλη διαχείριση των συμβάσεων – από την υποβολή των προσφορών έως την αυτεπάγγελτη αναζήτηση των απαιτούμενων δικαιολογητικών και πιστοποιητικών – το ΕΣΗΔΗΣ εξασφαλίζει την ευρύτερη δυνατότητα συμμετοχής των ενδιαφερομένων προσφερόντων με παράλληλη εγγύηση μειωμένου κόστους συμμετοχής τους τουλάχιστον 15%, απόλυτης νομικής τους διασφάλισης και διαφάνειας.

---

<sup>110</sup> Η εφαρμογή του ΕΣΗΔΗΣ στην Ελλάδα καθυστέρησε συγκριτικά με άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

<sup>111</sup> Οι συμβάσεις μελετών για τους φορείς της κεντρικής κυβέρνησης και οι συμβάσεις έργων για τους φορείς της γενικής κυβέρνησης αναμένεται να ενταχθούν στο σύστημα έως το τέλος του έτους 2015.

Όπως πολύ σωστά επισήμανε και ο Πρόεδρος του Επιμελητηρίου Κοζάνης κ. Κων.Κυριακίδης<sup>112</sup> κατά την παρουσίαση της εν λόγω ρηξικέλευθης εφαρμογής των δημοσίων συμβάσεων σε σχετική εκδήλωση υπό την αιγίδα της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου, η αξία και η σημασία της είναι κάτι παραπάνω από ουσιαστικές. Το ΕΣΗΔΗΣ αποτελεί ένα «πραγματικό άλμα» στην ενίσχυση και τη σταθεροποίηση των όψεων διαφάνειας και αποτελεσματικότητας κατά τη διαχείριση των δημοσίων πόρων, αντικρούοντας φαινόμενα παθογένειας του χώρου των δημοσίων συμβάσεων. Ασαφείς και φωτογραφικές διακηρύξεις, άγονοι διαγωνισμοί, η αμφίβολη διαύγεια διαγωνισμών έργων και προμηθειών αλλά και οι νοσηρές «νοοτροπίες της μίζας» του παρελθόντος βρίσκονται πλέον στο στόχαστρο του ΕΣΗΔΗΣ ώστε να επανακυριαρχήσουν οι όροι υγιούς ανταγωνιστικότητας και ίσων ευκαιριών για όλους τους ιδιώτες αντισυμβαλλόμενους του Δημοσίου. Ταυτόχρονα, ανακτώνται τα οφέλη ειδικά για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις αφού ελαχιστοποιείται η διοικητική γραφειοκρατία των πολυάριθμων και μη συναφών πολλές φορές απαιτούμενων δικαιολογητικών.

Σύμφωνα, άλλωστε, με το Διευθυντή ανάπτυξης και τεχνικής στήριξης του ΕΣΗΔΗΣ Απ.Φρατζέσκο, μέχρι το Μάιο 2015 έχουν ήδη δημοσιευθεί πάνω από 1400-1500 ηλεκτρονικοί δημόσιοι διαγωνισμοί και έχουν υποβληθεί πάνω από 3500 ηλεκτρονικές προσφορές από οικονομικούς φορείς, ενώ το Μητρώο Διοικητικών Αποφάσεων μέτρησε πάνω από 1 εκ. εγγραφές<sup>113</sup>. Οι ανωτέρω μετρήσεις δεν είναι τυχαία προσαρτημένες στην παρούσα εργασία. Αρκούν για να αποδειχθεί η τρέχουσα κατάσταση στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων την παραπάνω περίοδο και δη ο έλεγχος και η εποπτεία αυτής από τα στελέχη του ΕΣΗΔΗΣ. Μάλιστα, ο κ. Φρατζέσκος υποστήριξε επαινετικά και την αλληλοστήριξη που δέχεται το σύστημα από το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ), χάριν του οποίου μεγιστοποιείται η πληρότητα της διαφάνειας σε ό,τι αφορά τα στοιχεία των συμβάσεων.

---

<sup>112</sup> Βλ. σχετικά [Η νέα εφαρμογή του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων παρουσιάστηκε σε εκδήλωση του Επιμελητηρίου Κοζάνης από τη Γ.Γ.Εμπορίου.](#) (ανακτήθηκε 6 Δεκεμβρίου 2015)

<sup>113</sup> Βλ. σχετικά [Μικρότερο κόστος και μεγαλύτερη διαφάνεια στους δημόσιους διαγωνισμούς.](#) (ανακτήθηκε 6 Δεκεμβρίου 2015)



#### 4.4. Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ στο εξής), κατά τον ιδρυτικό αυτής Ν.4013/2011, επιλαμβάνεται καταρχήν οποιουδήποτε ζητήματος σχετικού με τις δημόσιες συμβάσεις στη χώρα μας. Συνοπτικά, εκπονεί εθνικές στρατηγικές ανάθεσης και εκτέλεσης, ελέγχει και μειώνει τις κρατικές δαπάνες για τις δημόσιες συμβάσεις, βελτιώνει το συναφές εσωτερικό νομικό πλαίσιο πάντοτε υπό τους όρους του κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, συντονίζει τις πρακτικές των αναθετουσών αρχών, απλουστεύει και ενθαρρύνει τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων στους διαγωνισμούς και διαφυλάσσει τη ρήτρα του υγιούς ανταγωνισμού, ίσης μεταχείρισης και διαφάνειας στις διαγωνιστικές διαδικασίες εν γένει.

Είναι δε αξιοσημείωτο ότι για πρώτη φορά στον οικείο οικονομικό τομέα με τη σύσταση της εν λόγω Αρχής παύει ο κατακερματισμός του εθνικού νομοθετικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις, γεγονός που θα δώσει προβάδισμα και στην ανάπτυξη της αγοράς μέσω του σαφούς νομικού πλαισίου και της ενοποίησης της διαγωνιστικής πρακτικής των αναθετουσών αρχών. Έτσι, παρελθοντικές πλημμελείς ερμηνείες και εφαρμογές των υπαρχόντων νομοθεσιών αλλά και υπέρμετρες καθυστερήσεις λόγω δικαστικών διενέξεων των αντισυμβαλλομένων που έχουν αν μη τι άλλο στοιχίσει στην Ελλάδα καταδίκες από το ΔΕΕ θα αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά.

Συγκεκριμενοποιώντας το πλαίσιο αρμοδιοτήτων της ΕΑΑΔΗΣΥ, καταρχάς είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση της τήρησης των κανόνων από όλες τις αναθέτουσες αρχές και τα δημόσια όργανα κατά την κατάρτιση κάθε δημόσιας σύμβασης. Επιπλέον, θα διατυπώνει απλή γνώμη και προτάσεις κωδικοποίησης, αναμόρφωσης ή ενοποίησης για κάθε σχέδιο νόμου που αφορά τις δημόσιες συμβάσεις<sup>114</sup>. Θα παρακολουθεί εάν εναρμονίζεται ορθώς το εθνικό δίκαιο με τη σχετική κοινοτική νομοθεσία και αν αυτά τηρούνται από τους οικονομικούς φορείς, ενώ οι τελευταίοι δεν θα προσφεύγουν σε απευθείας αναθέσεις χωρίς τη σύμφωνη γνώμη της. Οι δειγματοληπτικοί έλεγχοι σε εν εξελίξει διαγωνιστικές διαδικασίες είναι άλλη μια αρμοδιότητά της, κατά την οποία εάν διαπιστωθεί παράβαση η ΕΑΑΔΗΣΥ καλείται να ενημερώσει άμεσα τα αρμόδια εποπτικά και ελεγκτικά όργανα και να

---

<sup>114</sup> Χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων προτάσεων είναι τα σχετικά με την ερμηνεία της εθνικής και ενωσιακής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις έγγραφα διαβούλευσης και οι κατευθυντήριες οδηγίες προς τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις αναθέτουσες αρχές που εκδίδει η ΕΑΑΔΗΣΥ.

συντάξει έπειτα ειδική έκθεση προς τον Πρόεδρο της Βουλής. Η κινητοποίηση αυτή των αρμοδίων οργάνων διασφαλίζει ότι οι εν λόγω φορείς δεν θα αδρανούν (φαινόμενο ρουτίνας στη χώρα μας δυστυχώς) στην επιβολή των προβλεπόμενων κατά τον νόμο κυρώσεων σε περίπτωση πλημμελούς εκτέλεσης μιας σύμβασης.

Μεταξύ άλλων και η κατάρτιση εθνικής βάσης δεδομένων ανήκει στις υποχρεώσεις της ΕΑΑΔΗΣΥ, η οποία (βάση δεδομένων) περιλαμβάνει στοιχεία που συλλέγονται από τις αναθέτουσες αρχές και θα συνδέεται με κάθε άλλη βάση δεδομένων που σχετίζεται με τις δημόσιες συμβάσεις. Παράλληλα, η Αρχή θα συντονίζει και τις ήδη υπάρχουσες ή μελλοντικές βάσεις δεδομένων του οικείου τομέα, π.χ. το ΕΣΗΔΗΣ και το ΚΗΜΔΗΣ στα οποία αναφερθήκαμε ανωτέρω. Τέλος, η ΕΑΑΔΗΣΥ αναλαμβάνει και την εκπροσώπηση της χώρας μας σε διεθνείς οργανισμούς και συνέδρια που αφορούν τον τομέα των δημοσίων διαγωνισμών, π.χ. ACOP και Public Procurement Network.

Στα πλαίσια περαιτέρω ενίσχυσης της δραστηριοποίησης της ΕΑΑΔΗΣΥ στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων, κατά το αρθ. 11 του ως άνω ιδρυτικού της νόμου, εισαγεται ρύθμιση η οποία προβλέπει τη σύσταση του *Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δαπανών Δημοσίων Συμβάσεων* (ΚΗΜΔΗΣ στο εξής). Στο εν προκειμένω Μητρώο καταχωρούνται, μεταξύ άλλων, πληροφορίες σχετικά με την υποβολή των αιτημάτων για τη σύναψη μιας σύμβασης, την έγκριση της σχετικής δαπάνης αυτής, τη διαδικασία ανάθεσης και εκτέλεσης της σύμβασης και την πληρωμή κάθε σχετικής αυτής δαπάνης. Αρχικά, προβλέπεται ότι το Μητρώο συνιστάται στο τότε Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (νυν Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού), ωστόσο, στο Ν.4013/2011 επισημαίνεται ότι θα μεταβιβαστεί στην Αρχή, μετά από αίτημά της.

#### 4.5. Άλλα θεσμικά εργαλεία

Το δικτυακό σύστημα SIMAP (Système d'Information pour les MArchés Publics) αποτελεί ένα αρκετά εκσυγχρονισμένο σύστημα πληροφοριών για τις ευρωπαϊκές δημόσιες συμβάσεις. Ουσιαστικά, παρέχει απλοποιημένες προεπιλογές τόσο για τους υποβάλλοντες προκηρύξεις (eSenders) όσο και για τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς μέσω της δημοσίευσης των σχετικών εγγράφων σε δομημένη ηλεκτρονική μορφή, με χρήση, δηλαδή, τυποποιημένων εντύπων (επιγραμμικά έντυπα-eNotices) που καλύπτει η εκάστοτε οδηγία. Οι

ηλεκτρονικές προκηρύξεις θα δημοσιεύονται εντός πέντε ημερών από την παραλαβή τους από την Υπηρεσία Εκδόσεων της Ε.Ε. ανατρέποντας το παλαιό καθεστώς των 12 ημερών (για τη δημοσίευση) και διασφαλίζοντας την ταχύτητα και την ακρίβεια που αρμόζει στις διαδικασίες κατάρτισης μιας δημόσιας σύμβασης, ειδικά αν η τελευταία επείγει να εκτελεστεί.

Ταυτόχρονα, ο αυτόματος έλεγχος των υποχρεωτικών πεδίων και η σαφής δομή των ηλεκτρονικών εντύπων για τις προκηρύξεις και τις προσφορές αποτελούν απόδειξη της συμμόρφωσης του SIMAP προς τις συναφείς ευρωπαϊκές επιταγές των οδηγιών και ελαχιστοποιούν τυχόν κινδύνους σφαλμάτων κωδικοποίησης. Μάλιστα, εντός του προαναφερθέντος δικτυακού τόπου παρέχεται η πρόσβαση στη βάση δεδομένων TED για την πλήρη και δωρεάν αναζήτηση από κάθε ενδιαφερόμενο επιχειρηματία προκηρύξεων των δημοσίων συμβάσεων σε όλο το εύρος της Ε.Ε.

Εκτός, όμως, από το SIMAP, που τείνει περισσότερο στην αντιστάθμιση της εθνικής τουλάχιστον διαφάνειας που παρέχει το ΕΣΗΔΗΣ, ένα ακόμα θεσμοθετημένο εργαλείο προαγωγής της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις είναι και η Μονάδα Παρακολούθησης Διαγωνισμών και Συμβάσεων (ΜοΠαΔιΣ στο εξής). Η ΜοΠαΔιΣ είναι κατά βάση ένα γνωμοδοτικό όργανο που παρέχει εξειδικευμένη και ταχύτατη νομική συμβουλευτική υποστήριξη στις ελληνικές αναθέτουσες αρχές κατά την δημοπράτηση συμβάσεων έργων και υπηρεσιών.

Εκ των πραγμάτων, είναι αρμόδια για τη διασφάλιση των κοινοτικών κανόνων και των συνθηκών διαφάνειας και γνήσιου ανταγωνισμού κατά τη διαδικασία ανάθεσης μια σύμβασης. Προάγει την αποτελεσματικότητα και τη βέλτιστη σχέση κόστους/ποιότητας προς όφελος του Δημοσίου, των επιχειρήσεων και της κοινωνίας. Τέλος, σε αντίθεση με τους λοιπούς προαναφερθέντες θεσμούς, η εν λόγω Μονάδα πρωτοτυπεί στο είδος της, αφού ενθαρρύνει τις συναφείς με το γνωστικό αντικείμενό της ακαδημαϊκές έρευνες και τον διεπιστημονικό διάλογο επιχειρώντας έτσι να διαδώσει σε οιονδήποτε ενδιαφερόμενο πληροφορίες για το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ

Ύστερα από την παρούσα, μακρά διερευνητική προσπάθεια, οι καταληκτικές παρατηρήσεις που μπορούν να γίνουν θεωρούνται αβίαστα αμφίρροπες. Διότι, όπως λέει και το ρητό, «το νόμισμα έχει πάντα δύο όψεις». Και στην περίπτωση μας, το νόμισμα είναι η ίδια η επίμαχη έννοια της διαφάνειας που αγωνίζεται – και άλλοτε τα καταφέρνει, άλλοτε όχι – για να εγκατασταθεί στο έτερο της πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Στο δυναμικό αυτό πεδίο, όπου πρωτίστως έχει επενδύσει η Ευρωπαϊκή Ένωση για τη θεμελίωση του ενοποιητικού της εγχειρήματος και δευτερευόντως τα λοιπά κράτη-μέλη, μεταξύ αυτών και η χώρα μας φυσικά, η αρχή της διαφάνειας δεν ήταν καθόλου άγνωστη καταρχήν για τον κοινοτικό νομοθέτη. Ίσα-ίσα, από τις πρώτες κι όλες οδηγίες εναρμόνισης του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων έως και τις ισχύουσες σήμερα, είναι ορατή η συνεχώς αυξανόμενη τάση αυτού να προωθήσει, να προστατέψει και να εγκαθιδρύσει σε τελική ανάλυση διαφανείς κανόνες και πρακτικές τόσο για τις αναθέτουσες αρχές όσο και για τους οικονομικούς φορείς.

Ωστόσο, οι θετικές συνέπειες της παγκοσμιοποίησης στον ευρωπαϊκό χώρο, δεν άργησαν να αντικατοπτριστούν και στους ελληνικούς δημόσιους διαγωνισμούς. Υπάρχουν μέχρι σήμερα εξαιρετικές περιπτώσεις συναφών σκανδάλων περί οργανωμένων συμφερόντων των μεγαλοεργολάβων οι οποίοι προφανώς και δεν σεβάστηκαν την εμπορική δεοντολογία, εξαθλίωσαν το Δημόσιο και τους μικρομεσαίους «συναδέλφους» τους. Αδρανείς, βέβαια, δεν έμειναν μήτε οι θεσμικά υπεύθυνες αρχές μήτε και οι Ευρωπαϊκοί Θεσμοί. Οι τελευταίοι, όντας πάντοτε εκσυγχρονιστικοί, φρόντισαν να εισάγουν εκ νέου το 2014 αυστηρότερες, πρότυπες ρήτρες κατοχύρωσης της πρέπουσας ανταγωνιστικής και διαφανούς δράσης που οφείλουν να τηρούν όλοι ανεξαιρέτως οι διαγωνιζόμενοι και που εγγυάται την αύξηση της αποδοτικότητας των συμβάσεων, ενώ απαξιώνει τη διαφθορά σε όλα τα επίπεδα (εθνικό, ενωσιακό, διεθνές).

Η απαξίωση αυτή, ωστόσο, περισσότερο θεωρητική παρά ουσιαστική μπορεί να νοηθεί. Διότι, ούτε οι κοινοτικές οδηγίες, ούτε και το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων εν γένει, ούτε και η εθνική νομοθεσία – ειδικά εκείνη του ασυμβίβαστου του «βασικού μετόχου» – μπόρεσαν να απαλλάξουν την πολιτική ηγεσία από το να ανέχεται τέτοιου είδους σφοδρές επιθέσεις στη δημοκρατία. Και το γεγονός, μάλιστα, ότι οι εκάστοτε κυβερνήσεις στρέφονται

στην ψήφιση ή την τροποποίηση των νόμων καθώς και στην αναθεώρηση συνταγματικών διατάξεων, όντας βέβαιες ότι θα καταπολεμηθούν αποτελεσματικότερα οι αδιαφανείς πρακτικές των φιλόδοξων αντισυμβαλλόμενων του Δημοσίου, δεν μπορεί να θεωρηθεί παρά μόνον πρόσχημα της πολιτικής απροθυμίας και αδυναμίας τους να αντιμετωπίσουν με τη δέουσα σοβαρότητα την κατάσταση. Όχι ότι όλα αυτά δεν είναι απαραίτητα. Απλώς, δεν επαρκούν. Θα ήταν προτιμότερο, δηλαδή, αυτή η ανασφάλεια δικαίου να αντικατασταθεί από προσπάθειες βελτίωσης, ίσως και αναπροσδιορισμού, του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας των θεσμικά κατοχυρωμένων αρχών που είναι αρμόδιες για τη διασφάλιση της διαφάνειας στους δημόσιους διαγωνισμούς, όπως άλλωστε πράττουν σε άλλες χώρες της Ευρώπης.

Αυτήν την «αλλαγή πλεύσης» χρειαζόμαστε πραγματικά στη χώρα μας. Ήδη, έχουν γίνει σημαντικά προοδευτικά βήματα με τη λειτουργία της ΕΑΑΔΗΣΥ και του ΕΣΗΔΗΣ που αναμένεται να αποδώσουν αρκετούς καρπούς και να τυποποιήσουν τις διαδικασίες συμμετοχής στους διαγωνισμούς, αποτρέποντας κάθε είδους «κακόβουλες» επιλογές των αναδόχων, μειώνοντας τη γραφειοκρατία, διαχειρίζοντας αποτελεσματικά τις δημόσιες δαπάνες, υποβοηθώντας μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις και αποκαθιστώντας γενικώς την εμπιστοσύνη. Προς την υλοποίηση των στόχων αυτών απολύτως απαραίτητος είναι ο συντονισμός εκπαιδευτικών σεμιναρίων ως πολύτιμων εργαλείων για την ορθή αξιοποίηση των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων. Όσον αφορά τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, ειδικότερα, θα πρέπει να ενθαρρύνονται να συμμετέχουν περισσότερο στις δημόσιες συμβάσεις μέσω εθνικών πρωτοβουλιών ενίσχυσής τους, λόγω του δυναμικού τους στη μείωση της ανεργίας, στη μεγέθυνση και την καινοτομία. Στοιχεύοντας σε αυτό οι αναθέτουσες αρχές θα καταφέρουν να αναδείξουν τις δημόσιες συμβάσεις ως έναν πόλο έλξης σημαντικών, γνήσιων πάνω από όλα επενδύσεων.

Σε τελική ανάλυση, η διαφάνεια στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων δεν είναι ο αυτοσκοπός. Αντιθέτως, είναι το διαρκώς ζητούμενο. Είναι η συμβατική διαφάνεια που συνδράμει στη σύναψη ουσιαστικών συμβάσεων για το δημόσιο συμφέρον.

Κλείνοντας, θα ήταν ευπρόσδεκτη η συνέχιση της παρούσας έρευνας λόγω της δυναμικής του οικείου αντικειμένου στο χώρο και το χρόνο αλλά και για να μελετηθούν εκ νέου νεώτερες «λύσεις» του προβλήματος.

## ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

<b>ΑΕ</b>	Ανώνυμη Εταιρία
<b>Αιτιολ.σκ.</b>	Αιτιολογική σκέψη
<b>Αποφ.</b>	Απόφαση
<b>Αρθ.</b>	Άρθρο
<b>Βλ.</b>	Βλέπε
<b>Ε.Ε.Ε.Ε.</b>	Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης
<b>ΕΚΔΔΑ</b>	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
<b>Επ.Αντ.</b>	Επιτροπή Ανταγωνισμού
<b>ΕτΚ</b>	Εφημερίδα της Κυβερνήσεως
<b>Κατ'αρθ.</b>	Κατά άρθρο
<b>ΜΜΕ</b>	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
<b>Ν.π.</b>	Νομικό πρόσωπο
<b>Ό.Π.</b>	Όπου και προηγουμένως
<b>Παργ.</b>	Παράγραφος
<b>ΠΔ</b>	Προεδρικό Διάταγμα
<b>Σ</b>	Σύνταγμα
<b>ΣΔΙΤ</b>	Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
<b>ΣΕΕ</b>	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
<b>ΣΕΚ</b>	Συνθήκη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
<b>ΣΛΕΕ</b>	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής

	Ένωσης
<b>Σκ.</b>	Σκέψη
<b>ΣυνθΕΕ</b>	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
<b>ΣυνθΛΕΕ</b>	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
<b>Συλλ.</b>	Συλλογή
<b>Υπ.</b>	Υπόθεση
<b>Υπ'αριθ.</b>	Υπ'αριθμόν
<b>Φ.π.</b>	Φυσικό πρόσωπο

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Κ.Βασιλακάκη-Μπουγιούκα και Σ.Ιωαννίδου-Ανδριώτη (1995). *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και οι επιπτώσεις του στο ελληνικό δίκαιο των δημοσίων έργων*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.

Παναγιώτης Εμμ. Δέγλερης (2012). *Διαφθορά & δημόσιες Συμβάσεις*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Β. Ι. Καραγεώργου (2013). *Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη. Όψεις μιας αναδυόμενης νομικής αρχής*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Εβίτα Π. Κατσιμάνη (2007). *Κοινοτικό δίκαιο δημοσίων συμβάσεων, Κριτική προσέγγιση των θεμελιωδών αρχών*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.

Δον.Παπαγιάννης (2011). *Ευρωπαϊκό δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.

Δον. Ι. Παπαγιάννης (2001). *Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.

Ε.Τροβά και Παν.Σκουρής (2009). *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Ε.Τροβά (2005). *Εξουσίες και Διαφάνεια. Από τον έλεγχο της συνταγματικότητας στον έλεγχο της αιτιολογίας των κανόνων*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.

### ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

<http://www.constitutionalism.gr/site/>, <http://www.etdime.gr/>, <http://justar-lawblog.blogspot.gr/>, <http://www.kozan.gr/>, <http://www.naftemporiki.gr/>, <http://www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy/>, <http://www.typosthes.gr/>