

ΤΕΙ ΛΑΡΙΣΑΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΕΡΓΩΝ

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ
ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΡΓΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ»**

ΤΙΤΛΟΣ

**Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗΣ ΑΡΧΗΣ
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΣΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΤΗΤΑ
ΚΑΙ ΤΟΝ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ
ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ, ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ
ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ**

ΔΗΜΗΤΡΑ ΚΟΥΡΙΤΑ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ : ΙΩΑΝΝΗΣ ΠΑΠΑΔΗΜΟΠΟΥΛΟΣ

ΛΑΡΙΣΑ
ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ: 2013-2014

Πρόλογος

Στην Ελλάδα διεξάγεται τον τελευταίο καιρό έντονη συζήτηση περί διοικητικής μεταρρύθμισης, περιστολής των δημοσίων οικονομικών, εξορθολογισμού της δημόσιας διοίκησης και διαχείρισης, με απώτερο στόχο την επίτευξη των καλύτερων δυνατών αποτελεσμάτων μέσω της ορθής διαχείρισης των υφιστάμενων πόρων.

Μέρος της δημόσιας διοίκησης είναι και οι δημόσιες συμβάσεις, έργων και προμηθειών, κάθε μορφής, οι οποίες αποτελούν καθημερινή νομική πρακτική κατά την άσκηση της διοικητικής δραστηριότητας.

Υπό την ευρωπαϊκή οπτική ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων αντιπροσωπεύει ένα τομέα στρατηγικής σημασίας για την ενιαία ευρωπαϊκή αγορά, τόσο σε οικονομικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο.

Σε εθνικό επίπεδο ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων δεν είχε τύχει ανάλογης προσοχής και επιμέλειας, που παρατηρεί ο καθείς σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διαπίστωση της ανεπάρκειας της κεντρικής διοίκησης να διαχειριστεί τον νευραλγικό αυτό τομέα για την εθνική οικονομία και η ανάγκη συμμόρφωσης, που επιτάσσουν οι ευρωπαϊκοί κανόνες, οδήγησαν στην δημιουργία της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)

Βασικός της στόχος είναι να συμβάλει στην διαχείριση και παρακολούθηση των θεμάτων του τομέα των δημοσίων συμβάσεων σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι παθογένειες που εμφανίζει ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα, με απώτερο στόχο την εναρμόνιση του εθνικού με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στα πλαίσια της πορείας προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Αξίζει στο σημείο αυτό να υπογραμμιστεί η ανεκτίμητη συνεισφορά του επιβλέποντα καθηγητή Ιωάννη Παπαδημόπουλου, ο οποίος στάθηκε άγρυπνος αρωγός και εμπνευστής του εγχειρήματος τούτου. Τον ευχαριστώ βαθύτατα, είτε το παράδειγμά του να φωτίζει και άλλους δασκάλους.-

Περίληψη

Τα τελευταία χρόνια μεσούσης της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα διεξάγεται έντονη συζήτηση περί διοικητικής μεταρρύθμισης, περιστολής των δημοσίων οικονομικών, εξορθολογισμού της δημόσιας διοίκησης και διαχείρισης. Η διοικητική αυτή μεταρρύθμιση θα πρέπει να έχει ως στόχο την επίτευξη των καλύτερων δυνατών αποτελεσμάτων, μέσω της ορθής διαχείρισης των υφιστάμενων πόρων, όποιοι και αν είναι αυτοί - οικονομικοί, ανθρώπινοι, υλικοί και άυλοι- στα πλαίσια της τήρησης και της εφαρμογής των θεμελιωδών αρχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μέρος της δημόσιας διοίκησης είναι και οι δημόσιες συμβάσεις, έργων και προμηθειών.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων αντιπροσωπεύει ένα τομέα στρατηγικής σημασίας για την ενιαία ευρωπαϊκή αγορά, τόσο σε οικονομικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο. Από οικονομικής πλευράς ο δημόσιος τομέας αποτελεί τον μεγαλύτερο τροφοδότη της ευρωπαϊκής οικονομίας (μόνο για το 2010 σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία που έδωσαν 23 κράτη μέλη 3,4 τρις ευρώ (2012, European Commission Annual Public Procurement Implementation Review). Σε πολιτικό επίπεδο η αποτελεσματική διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων είναι στρατηγικής σημασίας, καθώς η χρηστή διαχείριση των δυσέυρετων στις σημερινές περιόδους κρίσης δημοσίων πόρων βοηθά περαιτέρω στην επίτευξη και των εν γένει πολιτικών στόχων της ευρωπαϊκής ένωσης, δηλαδή της πράσινης ανάπτυξης και της κοινωνικής ένταξης (άρθρο 3 της ΣΕΕ) (Πρόλογος Πράσινης Βίβλου για τις Δημόσιες Συμβάσεις Κατευθύνσεις και Προβληματισμοί για το μέλλον ανακοίνωσης της 27ης Νοεμβρίου του 1996) (European Commission, 27.6.2011)

Ωστόσο η Ελλάδα έως το έτος 2010, παρόλη τη μεγάλη -οικονομική και πολιτική- σημασία των δημοσίων συμβάσεων για την εγχώρια αγορά, αλλά και για την ενιαία ευρωπαϊκή αγορά, ούτε είχε δώσει την πέπουσα σημασία για τον εκσυγχρονισμό και την ορθή λειτουργία του κύριου αυτού τομέα της δημόσιας διοίκησης, ούτε είχε καταφέρει να επιτύχει να δημιουργήσει ή έστω να ορίσει έναν ανεξάρτητο φορέα όπως όριζαν οι ενωσιακές οδηγίες. Σημαντικές δυσλειτουργίες παρατηρούνταν στον τομέα αυτό. Μάλιστα είχε διαπιστωθεί και είχε «κατηγορηθεί» η ανεπάρκεια και αδυναμία της ελληνικής κεντρικής διοίκησης να διοικήσει και να διαχειριστεί αντικειμενικά τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Οι παρατηρήσεις αυτές αποτυπώθηκαν στο πρώτο Μνημόνιο

Συνεννόησης επί Συγκεκριμένων Προϋποθέσεων Οικονομικής Πολιτικής, Παράρτημα IV (Μάιος 2010), το οποίο υπέγραψε η Ελλάδα με την τρόικα (Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα) και κυρώθηκε με το ν. 3845/2010 (ΦΕΚ Α΄ 65/06.05.2010) «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» (ν. 3845/2010 ΦΕΚ Α΄65/06.05.2010 , 2010). Στο αρχικό κείμενο του μνημονίου μεταξύ των προτεινόμενων «διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» για τη «μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης» ως στοιχείο της μεταρρύθμισης του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων στην χώρα μας περιλαμβανόταν και η πρόταση για τη δημιουργία μιας αρχής, αρμόδιας για τις δημόσιες συμβάσεις.

Από οικονομικής άποψης η λειτουργία της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. αναμένεται να συμβάλει στον περιορισμό της αλόγιστης κατασπατάλησης πόρων κατά την εκτέλεση δημοσίων έργων, την υλοποίηση δημοσίων προμηθειών και την παροχή δημοσίων υπηρεσιών. Από πολιτικής άποψης η δημιουργία και η λειτουργία της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. θα συμβάλλει στην εναρμόνιση του εθνικού δικαίου προς το ενωσιακό και περαιτέρω στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Σκοπός της παρούσας είναι να παρουσιάσει την νεοσυσταθείσα αρχή και του ρόλου που καλείται να επιτελέσει στον εκσυγχρονισμό του τομέα δημοσίων συμβάσεων μέσω της εναρμόνισης του με την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Καίριο ερώτημα της παρούσας είναι κατά πόσο έχει εναρμονιστεί η εθνική έναντι της ενωσιακής νομοθεσίας στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, και πώς και κατά πόσο θα συμβάλει η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων προς την κατεύθυνση αυτή. Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, εν συντομία Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., συστάθηκε μόλις το 2011 με το ν. 4013/2011. Ρόλος της είναι να καταστήσει λειτουργικότερο και να εκσυγχρονίσει τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου να επιτευχθεί η βασική αρχή της ευρωπαϊκής ενώσεως, ήτοι η αρχή της οικονομίας της ανοικτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό.

Δυο είναι τα κύρια στοιχεία που θα πρέπει λοιπόν να οριοθετηθούν εννοιολογικά. Η έννοια της ανεξάρτητης αρχής και η έννοια της δημόσιας σύμβασης. Το πρώτο μέρος της παρούσας είναι αφιερωμένο σε αυτές τις δυο έννοιες. Αρχικά αποσαφηνίζεται η έννοια της ανεξάρτητης αρχής, δίδεται ο ορισμός της και σκιαγραφούνται τα ιδιαίτερα

χαρακτηριστικά της γνωρίσματα και η νομική της φύση, καθώς ως θεσμός είναι καινοφανής τόσο για το εθνικό όσο και για την ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Στη συνέχεια αναπτύσσεται η έννοια της δημόσιας σύμβασης όπως αυτή έχει επικρατήσει σύμφωνα με το ισχύον ελληνικό δίκαιο αλλά και σύμφωνα με την νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων. Επίσης τονίζεται η οικονομική και κοινωνική σημασία των δημοσίων συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα και η αναγκαιότητα της δημιουργίας της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. ως φορέα που θα διαδραματίσει κυρίαρχο ρόλο στον τομέα αυτό.

Στη συνέχεια στο δεύτερο μέρος της παρούσας καταγράφεται το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, το ευρωπαϊκό και το εθνικό, σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ..

Αρχικά οριοθετείται γενικά η έννοια του καθενός και ο τρόπος που συνδέονται και αλληλεπιδρούν. Αναπτύσσεται το ευρωπαϊκό δίκαιο για τις δημόσιες συμβάσεις σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές συνθήκες και τις οδηγίες. Αναλύονται αρχικά οι γενικές αρχές του ευρωπαϊκού δικαίου, η αρχή της αναλογικότητας, της ασφάλειας δικαίου και της ίσης μεταχείρισης και εν συνεχεία οι αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της μη-διάκρισης και το περιεχόμενο που αυτές λαμβάνουν μέσα στις συνθήκες και τις ισχύουσες οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις, δηλαδή την οδηγία 2004/17/EK και την οδηγία 2004/18/EK. Προ της παρουσίασης των οδηγιών του 2004, παρουσιάζεται η ιστορική τους προέλευση καθώς οι οδηγίες του 2004 αποτελούν ενοποίηση και τροποποίηση του προϋπάρχοντος νομικού πλαισίου. Γίνεται ειδικότερη αναφορά στη σημασία της Λευκής Βίβλου και της Πράσινης Βίβλου. Εν συνεχεία παρουσιάζονται οι κυριότεροι νόμοι και προεδρικά διατάγματα αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα που αποτελούν μεταφορά των ευρωπαϊκών οδηγιών στην ελληνική έννομη τάξη στα πλαίσια εναρμόνισης του ελληνικού δικαίου προς το ενωσιακό. Τελικά το δεύτερο μέρος ολοκληρώνεται με την παρουσίαση της νεοσυσταθείσας Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ μέσα από το νομοθετικό πλαίσιο δημιουργίας της όπως τροποποιήθηκε και ισχύει. Ειδικότερα σκιαγραφείται το πεδίο των αρμοδιοτήτων της σε συμφωνία με τις οδηγίες του 2004, ο σκοπός της και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της. Προ αυτού γίνεται αναφορά στο τι συμβαίνει ανάλογα στις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ, κατά πόσο δηλαδή υπάρχουν ανάλογοι φορείς.

Τέλος σκιαγραφείται η υφιστάμενη κατάσταση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο και συνοψίζονται όσο παρατηρήθηκαν από την παρουσίαση και την ανάλυση των νομοθετικού πλαισίου που τις αφορά.

Εν κατακλείδι η σχέση εναρμόνισης του εθνικού θεσμικού πλαισίου δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών προς το ενωσιακό με τον εκσυγχρονισμό του είναι αμφίδρομη. Η νεοσυσταθείσα Αρχή αποτελεί απτή απόδειξη εναρμόνισης εθνικού-ενωσιακού δικαίου και κατ' επέκταση απαρχή εκσυγχρονισμού του τομέα των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα. Η θεσμική της κατοχύρωση όμως δεν αρκεί. Πολλά είναι αυτά που υπολείπονται να γίνουν και τα οποία σε κάθε περίπτωση χρειάζονται την ειλικρινή συνδρομή της κεντρικής ελληνικής διοίκησης προκειμένου το όλο εγχείρημα να στεφθεί με επιτυχία. Η πολυαναμενόμενη μάλιστα θέση σε πλήρη λειτουργία του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (άρθρο 11 ν. 4013/2011) αλλά και ο διαδικτυακός τόπος της νέας αρχής στον οποίο θα δημοσιεύονται όσα προβλέπονται από τον νόμο (άρθρο 2 ν. 4014/2011) αναμένονται να αποτελέσουν σημείο συγκέντρωσης στοιχείων και πληροφοριών (ποσοτικών και ποιοτικών) σχετικά με το τι επικρατεί στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Όλα αυτά τα στοιχεία θα είναι ικανά να τροφοδοτήσουν περαιτέρω έρευνα στο πεδίο διοίκησης και διαχείρισης δημοσίων συμβάσεων.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Περίληψη.....	iii
ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ	vii
Συνομογραφίες.....	xiii
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	1
2. ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ (ΑΔΑ).....	3
2.1 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ	3
2.1.1. Έννοια.....	3
2.1.2 Χαρακτηριστικά γνωρίσματα.....	3
2.1.2.1. Οργανωτική θεσμοθέτηση.....	3
2.1.2.2. Ανεξαρτησία από την εκτελεστική εξουσία.....	4
2.1.2.3 Διοικητική δομή	5
2.2. ΕΜΦΑΝΙΣΗ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΘΕΤΗΣΗ.....	5
2.3. ΣΚΟΠΟΣ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑΣ.....	7
2.4. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ	8
2.5. Η ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	10
2.6 Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΩΝ ΑΔΑ	11
2.6.1. Αμφισβήτηση της νομικής φύσης	11
2.6.2. Αξιολογικά χαρακτηριστικά.....	11
2.6.3. Περιορισμοί της λειτουργικής ανεξαρτησίας.....	12
2.6.4. Ο δικαστικός έλεγχος	12
2.7.ΕΝΔΙΑΜΕΣΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ.....	13
3. ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ	14
3.1.ΚΕΝΤΡΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ	14
3.2 ΈΝΝΟΙΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	14

3.2.1. Κατά το νόμο	15
3.2.2. Κατά την ελληνική θεωρία και τη νομολογία	16
3.2.2.1. Η κρατούσα άποψη.....	16
3.2.2.2. Δημόσιες συμβάσεις σε αντιδιαστολή με τις ιδιωτικές συμβάσεις	17
3.2.3. Συμπέρασμα-Ορισμός	21
3.2.4. Δημόσιες Συμβάσεις που ανήκουν στην αρμοδιότητα της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων.....	21
3.3. Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	23
3.3.1. Στην ευρωπαϊκή ένωση	23
3.3.2. Στην Ελλάδα.....	26
3.3.2.1. Κατακερματισμός αρμοδιοτήτων	27
3.3.2.2. Πολυπλοκότητα νομοθετικού πλαισίου και έλλειψη εναρμόνισης με το ενωσιακό δίκαιο	28
3.3.2.3. Έλλειψη λογοδοσίας και διαφάνειας.....	28
3.3.2.4. Ανεπαρκής κεντρική εποπτεία της εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων	28
3.3.2.5. Έλλειψη συλλογής στατιστικών στοιχείων	29
3.3.2.6. Έλλειψη εκπροσώπησης της χώρας στο εξωτερικό	29
3.4. Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	29
4. ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	32
4.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	32
4.2. ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ.....	32
4.2.1. Εννοιολογικός προσδιορισμός.....	32
4.2.2 Οι πηγές του ενωσιακού δικαίου.....	33
4.2.3 Ιεράρχηση των πηγών του ενωσιακού δικαίου	36
4.3 ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ.....	36

4.3.1. Εννοιολογικός προσδιορισμός.....	36
4.3.2. Πηγές του Δημοσίου Δικαίου.....	37
4.3.3. Ιεράρχηση των πηγών του εθνικού δικαίου	37
4.4. ΣΧΕΣΗ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ	38
4.5. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	39
4.5.1. Πηγές ενωσιακού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις.....	40
4.5.2. Οι γενικές αρχές ενωσιακού δικαίου.....	41
4.5.2.1. Η αρχή της αναλογικότητας.....	42
4.5.2.2. Η αρχή της ασφάλειας δικαίου.....	43
4.5.2.3. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης.....	43
4.6. ΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΤΗΣ ΣΛΕΕ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ	43
4.6.1. Απαγόρευση διακρίσεων και περιορισμοί της ελεύθερης αγοράς.....	44
4.6.2. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης στην ΣΛΕΕ.....	45
4.6.3. Η αρχή της διαφάνειας και η δημοσιότητα στην ΣΛΕΕ.....	46
4.7. ΕΝΔΙΑΜΕΣΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ.....	47
4.8. ΟΙ ΟΔΗΓΙΕΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ	48
4.8.1. Ιστορική επισκόπηση.....	48
4.8.1.1. Η 1 ^η Γενιά οδηγιών.....	48
4.8.1.2 Η δεύτερη γενιά οδηγιών.....	49
4.8.1.3. Η Λευκή Βίβλος για τις δημόσιες συμβάσεις.....	50
4.8.2. Η 3 ^η γενιά των ισχυουσών οδηγιών.....	52
4.8.2.1 Εισαγωγικά.....	52
4.8.2.2. Απλοποίηση των διαδικασιών.....	53
4.8.2.3. Ευελιξία διαδικασιών.....	54
4.8.2.4. Επελθούσες μεταβολές.....	54
4.9. ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΩΝ ΟΔΗΓΙΩΝ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ	55

4.9.1. Εισαγωγικά.....	55
4.9.2. Τα σημαντικά εθνικά νομοθετήματα.....	55
4.9.3. Τα Προεδρικά Διατάγματα.....	56
4.9.4. Η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου	58
4.9.5 Νόμοι για τη δικαστική προστασία κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων....	58
4.9.6. Νόμοι για τη διαδικασία ανάθεσης και σύναψης δημοσίων συμβάσεων.....	59
4.9.7. Λοιποί σχετιζόμενοι με τις δημόσιες συμβάσεις νόμοι.....	59
4.9.8. Ενδιάμεση συμπερασματική θέση.....	61
5. Η ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ.....	62
5.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	62
5.2 ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΕΕ	64
5.2.1. Έκδοση συγκριτικής μελέτης	64
5.2.2. Οι λειτουργίες ως κριτήριο κατηγοριοποίησης	65
5.2.2.1. Η νομοθεσία	65
5.2.2.2. Η παρακολούθηση και ο έλεγχος	65
5.2.2.3. Η διεθνής συνεργασία	65
5.2.2.4. Η καθοδήγηση	65
5.2.2.5. Η δημοσίευση και η παροχή πληροφοριών	66
5.2.3. Συνοπτική αξιολόγηση	66
5.2.3.1. Ως προς τη νομοθεσία	66
5.2.3.2 Ως προς την παρακολούθηση και τον έλεγχο.....	66
5.2.3.3. Ως προς την διεθνή συνεργασία	68
5.2.3.4 Ως προς την καθοδήγηση	68
5.2.3.5. Ως προς τη δημοσίευση και την παροχή πληροφοριών.....	68
5.2.4 Ενδιάμεση συμπερασματική θέση.....	68
5.3 ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ	69

5.3.1. Το ενωσιακό δίκαιο	69
5.3.2. Το εθνικό δίκαιο	70
5.4. Η ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ.....	73
5.4.1. Νομική φύση	73
5.4.1.1. Το στοιχείο της ανεξαρτησίας.....	73
5.4.1.2 Το στοιχείο της διοικητικής δομής.....	76
5.4.1.3. Το στοιχείο της Αρχής.....	76
5.4.2. Η σύνθεση	77
5.4.3 Σκοπός	78
5.4.4 Αρμοδιότητες.....	79
5.4.4.1 Κανονιστικές - γνωμοδοτικές.....	79
5.4.4.2. Ελεγκτικές	81
5.4.4.3. Διεθνής διάσταση	82
5.4.4.4. Δημοσιότητα και παροχή συμβουλών.....	83
5.5. Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟΥ ΕΡΓΟΥ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ	84
6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	86
6.1 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	86
6.1.1 Ο θεσμός των ΑΔΑ	86
6.1.2. Η σημασία των δημοσίων συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση	87
6.1.3. Οι δράσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.....	87
6.1.4. Η σύσταση της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ.....	89
6.1.4.1. Προσδοκώμενα οφέλη από τη σύσταση και λειτουργία της ΕΑΑΔΗΣΥ	90
6.1.4.2. Εμπόδια για τη λειτουργία της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ.	93
6.2 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	95
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ.....	98
Ελληνική Βιβλιογραφία.....	98

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία	100
Νομοθετικά Κείμενα	100
Αποφάσεις ΔΔΕ.....	104
Αποφάσεις ΔΕΚ (πρώην ΔΔΕ).....	105
Έγγραφα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	105
Ηλεκτρονικές Πηγές.....	106
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	108
Παράρτημα Ι.....	108
1.Ανεξάρτητες αρχές που δημιουργήθηκαν λόγω ενσωμάτωσης ευρωπαϊκών οδηγιών	108
2. Οι λειτουργίες του συντάγματος	109
3. Οι κυριότερες αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Διοικητικών αρχών στην Ελλάδα ...	110
I. Με κριτήριο τον τρόπο κατοχύρωσης τους.....	111
Ανεξάρτητες αρχές εκ του Συντάγματος και εκ του νόμου.....	112
II. Με κριτήριο τις αρμοδιότητες που ασκούν:	114
Παράρτημα II	115
Η πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση- Οι Συνθήκες	115
Παράρτημα III	123
Η σχέση ευρωπαϊκού- εθνικού δικαίου	123
Η σχέση ευρωπαϊκού- εθνικού δικαίου υπό την ευρωπαϊκή οπτική- Οι Αρχές	123
Παράρτημα IV	127

Συνομογραφίες

- ΑΔΑ:** Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές
ΑΔΑΕ: Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών
ΑΔΙΠ: Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση
ΑΕΔ: Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΕΠ: Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
ΑΚ : Αστικός Κώδικας
ΑΠ: Άρειος Πάγος
ΑΠΔΠΧ: Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα,
ΑΣΕΠ: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΔΕΕ : Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην ΔΕΚ)
ΔΕΚ Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
Ε.Σ.Ρ.: Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασεως
ΕΑ: Επιτροπή Ανταγωνισμού
ΕΑΑ: Εθνική Αναλογιστική Αρχή
ΕΑΑΔΗΣΥ. Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΑΙΥΑ : Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής
ΕΛΛΔ : Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕΤΠΚ : Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Τυχερών Παιγνιδιών και Καζίνο
ΕΕΤΤ: Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
Εισ.Ν.ΑΚ: Εισαγωγικός Νόμος του Αστικού Κώδικα
ΕΚ : Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΕΣΔΑ : Σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών
ΕΣΔΥ: το Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Υγείας
ΕΣΗΔΗ.ΣΥ. Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων
ΚΗΜΗ.ΔΗ.ΣΥ.: Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων
ΜΚΟ: Μη Κυβερνητική Οργάνωση
ΜΟ.ΠΑ.ΔΙ.Σ: Μονάδα Παρακολούθησης Διαγωνισμών και Συμβάσεων
ν. : Νόμος

Ν.Δ. : Νομοθετικό Διάταγμα
Ν.Π.Δ.Δ.: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ολ. : Ολομέλεια
π.δ. : Προεδρικό Διάταγμα
ΠΟΕ : Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου
ΡΑΕ: Ρυθμιστή Αρχή Ενέργειας
Σ : Σύνταγμα
ΣΔΣ: Συμφωνία για τις Δημόσιες Συμβάσεις
ΣΕΕ: Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΚ: Συνήγορος του Καταναλωτή
ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΠ: ο Συνήγορος του Πολίτη
ΣτΕ : Συμβούλιο της Επικρατείας
ΦΕΚ : Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
Χρ. ΙΔ: Χρονικά Ιδιωτικού Δικαίου
COM: Commission
CPV: Common Procurement Vocabulary
EU : European Union
GATT: General Agreement on Tariffs and Trade (Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου, ακρόνυμο ΓΕΣΔΕ)
NPPPU :National Public Procurement Policy Unit
PPN: Public Procurement Network
PPPP': Pilot Project on Public Procurement (1998-2003)

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, εν συντομία ΕΑΑΔΗ.ΣΥ., συστάθηκε μόλις το 2011 με το ν. 4013/2011 (ν. 4013/2011 (ΦΕΚ Α΄ 204/15.09.2011) , 2011). Έχει ως κεντρικό στόχο τον εκσυγχρονισμό του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου να επιτευχθεί ο κύριος στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που είναι η απρόσκοπτη λειτουργία της οικονομίας της αγοράς, που θα βασίζεται πραγματικά σ' έναν ελεύθερο και ανόθευτο ανταγωνισμό, χωρίς στρεβλώσεις, γραφειοκρατία και διαφθορά. Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιάσει την νεοσυσταθείσα αυτή Ανεξάρτητη Αρχή και τον ρόλο που καλείται να επιτελέσει στον εκσυγχρονισμό του τομέα δημοσίων συμβάσεων μέσω της εναρμόνισης του με την ενωσιακή νομοθεσία. Καίριο ερώτημα που τίθεται είναι πώς και κατά πόσο θα συμβάλει στον εκσυγχρονισμό του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ώστε πράγματι να επιτευχθεί στην πράξη ο στόχος της εναρμόνισης της εθνικής με την ενωσιακή νομοθεσία σ' έναν καίριο για την Ευρωπαϊκή Ένωση τομέα, που είναι οι δημόσιες συμβάσεις, δεδομένου ότι περίπου το 25% του ακαθάριστου ενωσιακού εισοδήματος σχετίζεται άμεσα ή έμμεσα μ' αυτές.

Η παρούσα εργασία αποτελείται από έξι κεφάλαια, που συναρθρώνονται σε τρία κεντρικά μέρη. Το πρώτο μέρος, που περιλαμβάνει το δεύτερο και το τρίτο κεφάλαιο, αναφέρεται σε κεντρικές έννοιες και σε θεμελιώδεις αρχές που σχετίζονται με τις ανεξάρτητες αρχές και ειδικότερα με τη διερευνώμενη Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. Το δεύτερο μέρος καταγράφει στο τέταρτο και πέμπτο κεφάλαιο το ισχύον θεσμικό πλαίσιο σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ και σκιαγραφεί την παρούσα κατάσταση σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Το τρίτο μέρος αποτελείται από το έκτο κεφάλαιο μόνο και περιλαμβάνει τα συμπεράσματα και τις προτάσεις αναφορικά με το κύριο ερώτημα της μέλλουσας συνεισφοράς της διερευνώμενης Αρχής στον εκσυγχρονισμό των δημοσίων συμβάσεων, όπως απαιτεί το ενωσιακό περιβάλλον.

Στο πρώτο μέρος αρχικά παρουσιάζεται ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών καθώς αποτελεί έναν καινοφανή θεσμό, που στην Ελλάδα είναι συνταγματικά κατοχυρωμένος, γεγονός που αποτελεί και ευρωπαϊκή πρωτοτυπία σε θεσμικό επίπεδο. Στη συνέχεια αποσαφηνίζεται η έννοια των δημοσίων συμβάσεων εντός της ελληνικής έννομης τάξης. Επιχειρείται συνοπτική απεικόνιση της οικονομικής και κοινωνικής σημασίας των

δημοσίων συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα. Εν τέλει καταδεικνύεται η αναγκαιότητα δημιουργίας της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.

Στο δεύτερο μέρος παρουσιάζεται αρχικά στο τέταρτο κεφάλαιο το θεσμικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, το ευρωπαϊκό και το εθνικό. Επιχειρείται μια εννοιολογική οριοθέτηση και αναδεικνύεται ο τρόπος σύνδεσης και αλληλεπίδρασης αυτών. Παρουσιάζεται το ενωσιακό θεσμικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις, όπως αυτό προκύπτει έμμεσα από τις ενωσιακές συνθήκες και αποτυπώνεται άμεσα στις οδηγίες της Ένωσης. Οι συνθήκες δεν ρυθμίζουν άμεσα θέματα που άπτονται του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, αυτά ρυθμίζονται από τις οδηγίες. Μέσα όμως από συγκεκριμένες διατάξεις οι συνθήκες της Ένωσης σηματοδοτούν την κατεύθυνση των πολιτικής που πρέπει να ακολουθείται στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, που πράγματι αποτυπώνονται σήμερα στην τρίτη γενεά των οδηγιών, που είναι η οδηγία 2004/17/EK και η οδηγία 2004/18/EK. Ενόψει αυτής της διαρθρωτικής δομής θα παρουσιαστούν αρχικά οι γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου, η αρχή της αναλογικότητας, της ασφάλειας δικαίου και της ίσης μεταχείρισης και εν συνεχεία οι αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της μη διάκρισης, που πρέπει να διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις. Πριν από την παρουσίαση των παραπάνω οδηγιών, γίνεται σύντομη αναφορά στην ιστορική τους προέλευση, καθόσον με αυτές τροποποιείται και ενοποιείται το προϋπάρχον νομικό πλαίσιο. Το τέταρτο κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την παρουσίαση των κυριότερων νόμων και προεδρικών διαταγμάτων αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα, που αποτελούν μεταφορά των ευρωπαϊκών οδηγιών στην ελληνική έννομη τάξη στα πλαίσια εναρμόνισης του ελληνικού δικαίου προς το ενωσιακό.

Στη συνέχεια στο επόμενο κεφάλαιο παρουσιάζεται η νεοσυσταθείσα Αρχή μέσα από το νομοθετικό πλαίσιο δημιουργίας της, όπως αυτό ήδη τροποποιήθηκε και ισχύει σήμερα. Σκιαγραφείται δε το πεδίο των αρμοδιοτήτων της διερευνώμενης Αρχής, ο σκοπός της και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της, αφού προηγηθεί μια συγκριτική επισκόπηση ανάλογων θεσμών άλλων κρατών. Κατόπιν αποτυπώνεται η υφιστάμενη κατάσταση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο.

Στο τέλος παρουσιάζεται το έργο της διερευνώμενης αρχής και συνοψίζονται τα συμπεράσματα που προέκυψαν από την παρουσίαση και την ανάλυση των προηγούμενων στοιχείων για την επιχειρούμενη απάντηση του κύριου ερωτήματος, που είναι το αν η

σύσταση της αρχής αυτής μπορεί να συνεισφέρει πραγματικά στον εκσυγχρονισμό του πολυσύνθετου τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

2. ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ (ΑΔΑ)

2.1 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ

2.1.1. Έννοια

Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές (ΑΔΑ) είναι συλλογικά κρατικά όργανα με αυτοτελή διοικητική υποδομή και προϋπολογισμό. Τα μέλη τους απολαμβάνουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία και διορίζονται από μη κυβερνητικούς φορείς για ορισμένη θητεία. Οι ΑΔΑ έχουν ως ρόλο την κυριαρχική εποπτεία ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής δια μέσου της άσκησης κανονιστικών, γνωμοδοτικών, διαιτητικών και εξελεγκτικών αρμοδιοτήτων. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων τους δεν υπόκειται στον ιεραρχικό έλεγχο της διοίκησης, αλλά μόνο στον έλεγχο νομιμότητας στην κλασική του μορφή (Κουλούρης, Νικ., 1993; Αντωνοπουλος Μαν., 1995).

2.1.2 Χαρακτηριστικά γνωρίσματα

Τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών (ΑΔΑ) συνοψίζονται στο ότι αυτές είναι αρχές, εντάσσονται στην κρατική διοίκηση (διοικητικές) και είναι ανεξάρτητες.

2.1.2.1. Οργανωτική θεσμοθέτηση

Η εννοιολογική οριοθέτηση των ΑΔΑ ως Αρχών σημαίνει ότι κάθε ΑΔΑ αποτελεί έναν οργανωτικό θεσμό, ο οποίος δραστηριοποιείται εντός των πλαισίων λειτουργίας του κράτους, χωρίς ωστόσο να αποκτά νομική προσωπικότητα. Η μη δυνατότητα απόκτησης νομικής προσωπικότητας δεν σημαίνει ταυτόχρονα ότι η ΑΔΑ δεν έχει και ικανότητα δικαστικής παράστασης (Γεώργιος Δελλής, 2003)¹. Το κυριότερο όμως θεσμικό στοιχείο ως Αρχής συνίσταται στο ότι δεν υπόκειται σε κανέναν ιεραρχικό έλεγχο της διοίκησης και εποπτεία, παρά μόνο σε δικαστικό έλεγχο. Στην πράξη αυτό σημαίνει ότι, αν δεν προβλέπεται ρητά σε νόμο άλλο ένδικο βοήθημα, ο έλεγχος ασκείται με αίτηση ακυρώσεως από το Συμβούλιο της Επικρατείας (1451/2004 ΣτΕ) και το κράτος αναλαμβάνει την ευθύνη σε περίπτωση που επέλθει βλάβη ή ζημία από την δράση τους (άρθρο 105 ΕισΝΑΚ) (Προκόπης Παυλόπουλος, 1989). Περαιτέρω η αξιολόγηση των ΑΔΑ ως Αρχών τους παρέχει τη δυνατότητα να ασκούν κανονιστικές, γνωμοδοτικές,

¹ Για παράδειγμα κατ' αντιπαράθεση, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (ν.2324/1995), είναι ΝΠΔΔ και όχι Ανεξάρτητη Αρχή.

διαιτητικές και εξελεγκτικές αρμοδιότητες (Μανώλης, Αντωνοπουλος, 1995)². Κατά μια άλλη άποψη οι αρμοδιότητες των ΑΔΑ θα πρέπει να διακρίνονται ρητά σε διοικητικές κανονιστικές, διαιτητικές, ακυρωτικές και αρμοδιότητες παροχής προσωρινής προστασίας (Γεώργιος Δελλής, 2003). Ως προς το ζήτημα δε της μη απόκτησης νομικής προσωπικότητας και της δυνατότητας δικαστικής παράστασης των ΑΔΑ γίνεται -κατά βάση - δεκτό οι αρχές αυτές εκπροσωπούν τόσο τις ίδιες καθώς και άμεσα το Δημόσιο, αντί για τον εκάστοτε Υπουργό, στις δίκες κατά των πράξεων που εκδίδουν (ΣτΕ 2279/01(ΑΠΠΔ), 2967/2002(ΕΣΡ), αντιθ. 2923/2002 (ΕπΑντ).). Περαιτέρω οι ανεξάρτητες αρχές υπόκεινται μόνο σε δικαστικό έλεγχο και σε καμία άλλη εποπτεία ή άλλον έλεγχο, γεγονός που σημαίνει ότι όχι απλώς δεν τις ασκείται οποιουδήποτε είδους ή μορφής προληπτικός έλεγχος, αλλά δεν είναι δυνατή ούτε η παροχή οδηγιών, ούτε ο κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας, και φυσικά ούτε λόγος για έλεγχο σκοπιμότητας.

2.1.2.2. Ανεξαρτησία από την εκτελεστική εξουσία

Οι ΑΔΑ είναι ανεξάρτητες αρχές και η ανεξαρτησία τους από την εκτελεστική εξουσία αποτελεί βασικό λόγο ύπαρξής τους. Ωστόσο σε διεθνές επίπεδο αποτελεί αμφισβητούμενο μέχρι σήμερα θέμα σχετικά με το ποιο είναι το περιεχόμενο και πώς διασφαλίζεται η ανεξαρτησία των ΑΔΑ. Πάντως η ανεξαρτησία αυτή προσδιορίζεται ως λειτουργική, οργανική και οικονομική. Ειδικότερα τα κριτήρια που προσδιορίζουν την ανεξαρτησία των ΑΔΑ είναι: η επιλογή του προέδρου και των μελών, η στελέχωση των υπηρεσιών, ο χορηγούμενος προϋπολογισμός, οι αρμοδιότητες, η λογοδοσία, η δημοσιότητα των αποφάσεων και δυνατότητα ακύρωσης αποφάσεων που διατηρεί η εκτελεστική εξουσία. Ως προς τα μέλη, την οργανωτική δομή τους και την οικονομική διαχείριση η ανεξαρτησία εκφράζεται ως εξής: τα μέλη των ΑΔΑ απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία και για το λόγο αυτό από το ένα μέρος η θητεία τους δεν είναι ανανεώσιμη και από το άλλο μέρος επιχειρείται η ενδυνάμωση της θέσης τους και ο περιορισμός οποιασδήποτε εξωτερικής επιρροής και πολιτικής εξάρτησης μέσω της πρόβλεψης ασυλία και συγκεκριμένων ασυμβιβάστων. Δεν υπόκεινται σε οποιασδήποτε μορφής διοικητικό έλεγχο, υπόκεινται όμως σε κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο (έλεγχος νομιμότητας), «είτε κατόπιν πρωτοβουλίας των θιγομένων πολιτών είτε κατόπιν πρωτοβουλίας του αρμοδίου Υπουργού» (Εισηγητική Έκθεση ν.

² Παράρτημα Ι αριθμ. 3 Οι κυριότερες αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Διοικητικών αρχών στην Ελλάδα.

3051/2002 εκτελεστικού νόμου άρθρου 101 Α του Συντάγματος.). Έχουν αυτοτελή διοικητική δομή και δεν εντάσσονται στην τυπική ιεραρχική δομή της δημόσιας διοίκησης. Διαθέτουν οικονομική αυτοτέλεια, η οποία επικεντρώνεται στον τρόπο χρηματοδότησης καθώς και στη μορφή οικονομικού ελέγχου στον οποίο υπόκεινται οι ΑΔΑ.

2.1.2.3 Διοικητική δομή

Οι ΑΔΑ, ανεξαρτήτως της ιεραρχικής τους δομής, είναι διοικητικές αρχές και συστηματικά εντάσσονται στο χώρο του δημοσίου δικαίου. Η ίδρυση και η λειτουργία τους διέπονται από κανόνες δημοσίου δικαίου. Ενώ ο έλληνας συνταγματικός νομοθέτης σε κανένα σημείο του Συντάγματος δεν τις αναφέρει ως διοικητικές, αλλά ως ανεξάρτητες αρχές, παρά ταύτα, οργανωτικά σύμφωνα με το άρθρο 101^Α του Συντάγματος εντάσσονται στην υπερκείμενη έννοια της «Διοίκησης» και συγκεκριμένα στο πρώτο κεφάλαιο υπό τον τίτλο «Οργάνωση της διοίκησης». Η πρόθεση αυτή του συνταγματικού νομοθέτη δεν έχει μέχρι σήμερα διευκρινιστεί αν ήταν εκούσια ή ακούσια. Πάντως, η μέχρι σήμερα πορεία τους δείχνει ότι κινούνται εντός του χώρου της δημόσιας διοίκησης (Γεώργιος Παπαδημητρίου, 2008) καθώς ασκούν αρμοδιότητες που τους αναθέτει το Σύνταγμα και η σχετική νομοθεσία. Επιτελούν δε την αποστολή τους συνήθως σε τομείς της διοίκησης, όπου οι παραδοσιακοί θεσμοί δεν είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις προκλήσεις που συνεπάγεται η ανάπτυξη της σύγχρονης τεχνολογίας. Το ίδιο ισχύει, τηρουμένων των αναλογιών, και όταν οι ΑΔΑ δραστηριοποιούνται σε άλλες περιοχές, όπως είναι η αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης.

2.2. ΕΜΦΑΝΙΣΗ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΘΕΤΗΣΗ

Ο θεσμός των ΑΔΑ πρωτοεμφανίστηκε στις ΗΠΑ περί τα τέλη του 19^{ου} αιώνα με την ίδρυση της Interstate Commerce Commision, και επικράτησε ως θεσμός με την ονομασία Independent Administrative Agencies, που είχε ως σκοπό τη ρύθμιση της λειτουργίας επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, ώστε να μην συμπεριφέρονται ως μονοπώλια. Γενικεύτηκε με το New Deal προκειμένου, όπως επεσήμανε ο Μ. Αντωνόπουλος (Μανώλης, Αντωνόπουλος, 1995) «να συμφιλιώσει την παρέμβαση του κράτους με την ιδεολογία της ελεύθερης επιχείρησης».

Στον ηπειρωτικό ευρωπαϊκό χώρο έκανε την εμφάνιση του στα μέσα περίπου του 20^{ου} αιώνα. Αρχικά στη Γαλλία περί τα τέλη του 1950, με τις ονομαζόμενες «Autorites administratives independantes». Στη Γαλλία ο θεσμός γνώρισε ιδιαίτερη άνθηση,

μελετήθηκε και συστηματοποιήθηκε. Στη Μεγάλη Βρετανία ο θεσμός εμφανίζεται ως QUANGOS- quasi-autonomous non-governmental organizations-. Στη Σκανδιναβία κεντρικό ρόλο διαδραματίζει ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη (Ombudsman), ο οποίος είχε θεσμοθετηθεί από το Σουηδικό Κοινοβούλιο ήδη από το 1809. Πρότυπο του έλληνα νομοθέτη ήταν και είναι η γαλλική νομοθεσία.

Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές (ΑΔΑ) έχουν αποκτήσει μεγάλη σημασία στα αγγλοσαξονικά και ευρωπαϊκά νομικά συστήματα. Η δημιουργία τους επιβλήθηκε από πολιτικο-κοινωνικούς λόγους, οι οποίοι οδήγησαν και τη θεσμοθέτηση αυτών στην ελληνική έννομη τάξη. Αξίζει επίσης να τονιστεί ότι η ίδρυση και δημιουργία κάποιων εκ των ΑΔΑ στην Ελλάδα ήταν επιβεβλημένη στα πλαίσια εναρμόνισης του εθνικού προς το ενωσιακό δίκαιο³.

Στην ελληνική νομοθεσία μια από τις πρώτες ανεξάρτητες διοικητικές αρχές μπορεί να θεωρηθεί η Επιτροπή Ανταγωνισμού του αρθρ 8 ν. 703/1977 όπως ανασχηματίστηκε με το άρθρο 4 ν. 1934/1991, η οποία είναι η μόνη που αποτελεί ΝΠΔΔ. Κατά τον Ν. Κουλούρη πρόδρομος των ΑΔΑ στην Ελλάδα υπήρξε η Επιτροπή Αδείας Ασκήσεως Επαγγέλματος Ηθοποιού που είχε συσταθεί με το ν. 5736/1933 και η οποία καταργήθηκε με το ν. 1158/1981). Έκτοτε με αύξουσα συχνότητα δημιουργήθηκαν και άλλες. Όμως, υπό την τυπική εννοιολογική σημασία του όρου ως πρώτη ΑΔΑ μπορεί να θεωρηθεί το Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο του ν. 1730/1987, το οποίο αντικαταστάθηκε από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης του ν. 1866/1989 όπως αυτό ανασυγκροτήθηκε με το ν. 2173/1993.

Σημαντική τομή για τις ελληνικές ΑΔΑ θεωρείται η συνταγματική κατοχύρωση τους με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 ((Το Σύνταγμα της Ελλάδος ΦΕΚ Α/85-8-4-2001 , 2001). Η συνταγματική τυποποίηση των ανεξαρτήτων αρχών αποτελεί μία από τις εγγυήσεις ενίσχυσης της αρχής της διαφάνειας στη λειτουργία του κράτους και στις σχέσεις κράτους και οικονομίας. Ο τρόπος δε ανάδειξης των ανεξάρτητων αρχών, πραγματώνει την υπέρβαση της αρχής της πλειοψηφίας και την εφαρμογή της αρχής της συναίνεσης των πολιτικών δυνάμεων. Ακόμη, η εισαγωγή του θεσμού των ανεξάρτητων αρχών συμβάλλει στην ενίσχυση και στον εκσυγχρονισμό της οργανωτικής λειτουργίας

³ Βλ. Παράρτημα Ι αριθ. 1 Ανεξάρτητες αρχές που δημιουργήθηκαν λόγω ενσωμάτωσης οδηγιών

του Συντάγματος⁴ (Ευάγγελος Βενιζέλος <http://www.evenizelos.gr/el/constitutionalreview2001/694-2009-04-18-18-39-52>, 2001). Πάντως, η συνταγματική τους κατοχύρωση τους αποτελεί ελληνική πρωτοτυπία σε παγκόσμιο επίπεδο και για το λόγο αυτό αποτέλεσε σημείο έντονων επιστημονικών συζητήσεων (Χρυσόγονος, 2000; SCOFFONI., 1999.).

2.3. ΣΚΟΠΟΣ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑΣ

Σκοπός της δημιουργίας των ΑΔΑ τόσο στο αγγλοσαξονικό όσο και στο ευρωπαϊκό νομικό σύστημα ήταν η ίδρυση διοικητικών σχημάτων (μορφωμάτων), τα οποία αν και θα εντάσσονταν στο λειτουργικό πλαίσιο της κεντρικής διοίκησης, εντούτοις θα απολάμβαναν πραγματική αυτοτέλεια έναντι της κυβέρνησης και των εξαρτώμενων από αυτή διοικητικών οργάνων, δηλαδή έναντι της εκτελεστικής εξουσίας. Με τον τρόπο αυτό θα μπορούσαν να ασκούν ανεμπόδιστα αρμοδιότητες σε σημαντικούς τομείς της οικονομικής δραστηριότητας, της κοινωνικής και πολιτικής ζωής.

Η δημιουργία τους έχει ως σημείο εκκίνησης, αφενός μεν, τη διάγνωση της ανεπάρκειας της κεντρικής διοίκησης να διοικήσει και να διαχειριστεί αντικειμενικά καίρια ζητήματα της οικονομικής κοινωνικής και πολιτικής ζωής, αφ' ετέρου δε, την ανάγκη για αυτορρύθμιση (κοινωνική, οικονομική κλπ) και περιορισμό του διοικητικού-κρατικού παρεμβατισμού. Η εμφάνισή τους είναι έκφανση μιας νέας πλουραλιστικής αντίληψης για το κράτος. Ο αυστηρός κρατικός παρεμβατισμός φαίνεται να υποχωρεί δίνοντας τη θέση του σε νέα πρότυπα πολυκεντρικής διοίκησης. Χαρακτηριστική είναι η συνύπαρξη πολλών κέντρων λήψης ευθυνών και αποφάσεων αντί της ενιαίας αυστηρής κεντρικής διοίκησης. Οι ανεξάρτητες αρχές είναι συνεπώς μια μορφή ενίσχυσης και θωράκισης του δικαιοκρατικού φαινομένου, αλλά είναι ταυτόχρονα και εκδήλωση της βαθιάς κρίσης του δημοκρατικού φαινομένου. (Ευάγγελος Βενιζέλος, Πρόταση πλειοψηφίας, 2000).

Στην χώρα μας συνειδητοποιήθηκε μια πολιτική αποτυχία, μια αποτυχία των αντιπροσωπευτικών θεσμών. Έγινε αισθητή η ανάγκη ουδετεροποίησης πολύ σημαντικών περιοχών του δηmosίου βίου, χωρίς αυτή η πολιτική ουδετεροποίηση να αποτελεί πρόσχημα που επιτρέπει την μετακύλιση ευθυνών. Διαπιστώθηκε ανεπάρκεια της

⁴ Βλ. Παράρτημα Ι αριθμ. 2. για τις λειτουργίες του συντάγματος

Δημόσιας Διοίκησης να διαχειριστεί με αποτελεσματικότητα και διαφάνεια νέα προβλήματα, συνδεδεμένα ιδίως με νέες τεχνολογίες και νέες απειλές. Γεγονός, που καθιστούσε αδήριτη την ανάγκη θέσπισης νέων εγγυήσεων και θεσμών που να υπερβαίνουν τις κλασικές διοικητικές ταξινομήσεις και να στηρίζονται σε πραγματικά ανεξάρτητες δομές και να λειτουργούν με απόλυτη διαφάνεια. Η ανάγκη αυτή μπορούσε να καλυφθεί μέσω της θεσμοθέτησης και στη χώρα μας των ΑΔΑ, που αποτελούσε άλλωστε διεθνή νομική υποχρέωση, την οποία επέβαλαν διατάξεις του ενωσιακού δικαίου καθώς και διεθνείς συνθήκες, ιδίως στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης (Γεώργιος Δελλής, , 2003)⁵ (Ευάγγελος Βενιζέλος , 2002)

2.4. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος το έτος 2001 και ενώ ήδη είχαν δημιουργηθεί δειλά δειλά από τον κοινό νομοθέτη κάποιες ανεξάρτητες αρχές εντός της ελληνικής έννομης τάξης, αποφάσισε ότι κάποιες από τις αρχές αυτές θα έπρεπε να τις ανυψώσει στην περίοπτη θέση των συνταγματικών θεσμών, μετατρέποντάς τες σε όργανα του κράτους, προβλεπόμενα απ' το Σύνταγμα. Διατυπώθηκαν βέβαια αρκετές επιφυλάξεις για το κατά πόσο ήταν επιβεβλημένη η αναγωγή κάποιων εκ των ανεξάρτητων αρχών σε συνταγματικά κατοχυρωμένα όργανα καθώς και για το αν είναι τόσο επιβεβλημένη τελικά η δημιουργία τους. (Χρυσόγονος, 2000), (Ευάγγελος Βενιζέλος , 2002)(βλ τις σχετικές εισηγήσεις Βουλή των Ελλήνων Περίοδος Ι, Πρακτικά Βουλής Συνεδρίαση ΡΜΕ της Τετάρτης 21 Μαρτίου 2001 σελ 6198επ. καθώς και μεταξύ άλλων κριτικές απόψεις επί του θέματος Ιφ. Καμτσίδου, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΤοΣ 1999, σελ. 543, Αικ. Ηλιάδου, Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Διδικ 2000, σελ. 784, Κ. Βιδάλη, Τυπική ή ουσιαστική διάκριση των λειτουργιών; Το θεμέλιο των Ανεξάρτητων Αρχών στο πολίτευμα, Το Σ 2003, σελ. 783, και Γρ. Λαζαράκο, Ανεξάρτητες Αρχές, 2010, σελ. 5)

⁵ την Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος προς τη Ζ' Αναθεωρητική Βουλή στα Πρακτικά των Συνεδριάσεών της, Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Ι' - Σύνοδος Α', σ. 616 επ. καθώς και Πρακτικά της Βουλής (Ολομέλεια, Περίοδος Ι'- Σύνοδος Α', Συνεδρίαση ΑΘ'/24.10.2000, σ. 16 επ.). Επίσης βλ. τη συζήτηση επί του άρθρου 14 Συντ. στην Ολομέλεια της Βουλής, όπ.π., Συνεδρίαση ΡΖ'/7.2.2001, σ. 167-222. επ., Αντ. Μακρυδημήτρης (επιμ.) Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, Εκδ. Α. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2001, σελ. 103- 117)

Η δημιουργία, λειτουργία και το περιεχόμενο συγκεκριμένων ΑΔΑ στη χώρα μας προβλέπονται στις παρακάτω συνταγματικές διατάξεις (Το Σύνταγμα της Ελλάδος ΦΕΚ Α120/27-6-2008, 2008):

α) στο άρθρο 9^Α ορίζεται «.. Η προστασία των προσωπικών δεδομένων διασφαλίζεται από ανεξάρτητη αρχή, που συγκροτείται και λειτουργεί, όπως ο νόμος ορίζει».

β) στο άρθρο 15 παρ. 2 ορίζεται : «.. Ο έλεγχος και η επιβολή των διοικητικών κυρώσεων υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του ΕΣΡ, που είναι ανεξάρτητη αρχή...».

γ) στο άρθρο 19 παρ. 1,2 ορίζεται ότι: «1. Το απόρρητο των επιστολών και της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας με οποιονδήποτε άλλο τρόπο είναι απόλυτα απαραβίαστο.2. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες ανεξάρτητης αρχής που διασφαλίζει το απόρρητο της παραγράφου 1 τα σχετικά με το απόρρητο των επιστολών και την ελεύθερη ανταπόκριση.....»

δ) στο άρθρο 103 παρ. 7 ορίζεται ότι : « η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής,»

ε) στο άρθρο 103 παρ. 9 ορίζεται ότι : «Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του «Συνηγόρου του Πολίτη» που λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή.»

στ) στο άρθρο 101 Α ορίζεται ότι : «1. Όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και η λειτουργία ανεξάρτητης αρχής, τα μέλη της διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία 3. Με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου.»

Ο εκτελεστικός δε νόμος 3051/2002 (ΦΕΚ Α'220/20.9.2002), όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 61 του ν. 4055/2012 (ΦΕΚ Α 51 12.3.2012) ορίζει ειδικότερα τη λειτουργία, οργάνωση και στελέχωση των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, ενώ πλέον στο πεδίο εφαρμογής του υπάγονται και οι μη συνταγματικά προβλεπόμενες διοικητικές αρχές. Ειδικότερα η παρ.4 του άρθρου 61 του ν. 4055/2012 (ΦΕΚ Α 51 12.3.2012) ορίζει ότι: « *Με προεδρικό διάταγμα που προτείνεται από τον εποπτεύοντα Υπουργό μπορούν να υπαχθούν εν όλω ή εν μέρει στο καθεστώς του*

παρόντος νόμου και ανεξάρτητες αρχές η σύσταση των οποίων δεν προβλέπεται στο Σύνταγμα.»

Ενόψει του θεσμικού αυτού πλαισίου οι ΑΔΑ που έχουν θεσμοθετηθεί από το ίδιο το Σύνταγμα είναι οι: το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ), ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣΠ), η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ) και το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ).

Οι ΑΔΑ που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία είναι: η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ), η Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΑ), η Ρυθμιστή Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), ο Συνήγορος του Καταναλωτή (ΣΚ), η Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής (ΕΑΙΥΑ), η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Τυχερών Παιγνιδιών και Καζίνο (ΕΕΕΤΠΚ), η Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (ΑΔΙΠ), το Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Υγείας (ΕΣΔΥ), η Εθνική Αναλογιστική Αρχή (ΕΑΑ) και η μελετώμενη Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΣ). (βλ. περισσότερα παράρτημα Ι αριθ. 4)

2.5. Η ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗ.ΣΥ.) συστήθηκε με το νόμο 4013/2011 (ΦΕΚ Α΄ 204/15.09.2011)⁶ « Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων». Στο εδ. α του άρθρου 1 του νόμου που την συνέστησε, ορίζεται ο σκοπός της δημιουργίας της : «..... έχει σκοπό την ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο, τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και τον έλεγχο της τήρησης του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές...» Στο εδ. β του ίδιου άρθρου και νόμου ορίζεται ρητά ότι : «..... απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλη ανεξάρτητη ή διοικητική αρχή. Η Αρχή υπόκειται στον έλεγχο της Βουλής των

⁶ Βλ. και τροποποιήσεις στους ν. 4072/2012 (ΦΕΚ Α΄86/11.4.2012) και 4051/2012 (ΦΕΚ Α΄40/29.2.2012)

Ελλήνων σύμφωνα με το άρθρο 138Α του Κανονισμού της Βουλής.» Αποτελεί μία εκ των νομοθετικά κατοχυρωμένων ΑΔΑ (βλ. παράρτημα Ι αριθμ 4 διακρίσεις ΑΔΑ ανάλογα με τον τρόπο κατοχύρωσης τους.) Επομένως καθίσταται σαφές ότι εννοιολογικά ανήκει στις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές. Έχει τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών δηλαδή απολαμβάνει ανεξαρτησίας λειτουργικής, οργανικής, αλλά και οικονομικής. Συστηματικά εντάσσεται στο χώρο του δημοσίου δικαίου καθώς η ίδρυση και η λειτουργία της διέπεται από κανόνες δημοσίου δικαίου. Και τέλος σκοπός της είναι η αντικειμενική διαχείριση ενός καίριου ζητήματος της οικονομικής, κοινωνικής αλλά και πολιτικής ζωής, αυτού των δημοσίων συμβάσεων.

2.6 Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΩΝ ΑΔΑ

2.6.1. Αμφισβήτηση της νομικής φύσης

Ως προς τη νομική φύση των ΑΔΑ υπάρχει διχοστασία στη θεωρία και στη νομολογία στη χώρα μας, με αποτέλεσμα να αμφισβητείται εντόνως και η ιδέα του ίδιου του θεσμού. Στο σύνταγμα υιοθετείται ο όρος «ανεξάρτητες αρχές». Το ΣτΕ αναγνωρίζει την διοικητική ιδιότητα των ΑΔΑ και τις υπαγάγει στο θεσμικό πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας. Ο Ν. Κουλούρης, ακολουθώντας το αμερικανικό πρότυπο, υπογραμμίζει την αναγκαιότητα να αντιμετωπιστούν οι ΑΔΑ ως μία τέταρτη εξουσία (Νικολαος Κουλούρης, 1993). Ενώ ο Μ. Αντωνόπουλος (Μανώλης, Αντωνόπουλος, 1995), ως εκπρόσωπος του γαλλικού συλλογισμού, υπάγει τις ΑΔΑ στην εκτελεστική εξουσία. Ο εισηγητής της πλειοψηφίας κατά την αναθεώρηση του 2001 (Συνεδρίαση ΡΜΔ' Τετάρτη 21 Μαρτίου 2001) Ευάγγελος Βενιζέλος (Βουλή των Έλλήνων, 20 Απριλίου 2000 έως 27 Σεπτεμβρίου 2001) υποστηρίζει ότι οι ΑΔΑ εντάσσονται στο κοινοβουλευτικό σύστημα και εξαρτώνται από τη Βουλή, καθόσον αυτές υπόκεινται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο και επιλέγονται και διορίζονται από το κοινοβούλιο. Ο ίδιος, αργότερα εκφράζει μια διαφοροποιημένη άποψη ότι οι ΑΔΑ αποτελούν το αποκορύφωμα της διασταύρωσης των εξουσιών. Η άποψη αυτή έχει επικριθεί, διότι οδηγεί σε ασάφειες και παρερμηνείες ως προς τη σημασία της αξίας του διαχωρισμού των εξουσιών και εν γένει ως προς το φάσμα των αρμοδιοτήτων των ΑΔΑ (Χρυσόγονος, 2000; Τάκης Βιδάλης, 2003; Ιφιγένεια Καμτσίδου, 1999).

2.6.2. Αξιολογικά χαρακτηριστικά

Ανεξαρτήτως της δυσκολίας αξιολόγησης της νομικής φύσης των ΑΔΑ, στην εσωτερική έννομη τάξη γίνεται καταρχήν αποδεκτό ότι οι ΑΔΑ δεν μπορούν να

αποκτήσουν νομική προσωπικότητα, παρά μόνο διαθέτουν ικανότητα δικαστικής παράστασης, εκπροσωπώντας τις ίδιες και το Δημόσιο στις δίκες κατά των πράξεων που εκδίδουν.

Περαιτέρω οι ΑΔΑ έχουν πλήρη διοικητική ανεξαρτησία με την έννοια της δυνατότητας έκδοσης εκτελεστών διοικητικών πράξεων, που υπόκεινται βέβαια σε δικαστικό έλεγχο. Έχουν κανονιστική αρμοδιότητα στα πλαίσια του άρθρου 43 του Συντάγματος. Αυτό σημαίνει ότι μπορούν να ρυθμίσουν μόνο ειδικότερα θέματα και ιδίως θέματα τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα και όχι θέματα για τα οποία είναι αναγκαία η έκδοση Προεδρικού Διατάγματος, που μπορεί να εκδοθεί μόνο στο πλαίσιο γενικής ή ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης με πρόταση του αρμοδίου υπουργού. Δεν τελούν σε εξάρτηση με τον καθ' ύλην κάθε φορά αρμόδιο υπουργό, παρά μόνο συνδέονται μερικώς με τον υπουργό Οικονομικών για λόγους που αφορούν τη δημοσιονομική νομιμότητα.

2.6.3. Περιορισμοί της λειτουργικής ανεξαρτησίας

Όπως προαναφέρθηκε, η λειτουργική ανεξαρτησία, που απολαμβάνουν οι ΑΔΑ, δεν υπόκεινται ούτε σε εποπτεία ούτε σε διοικητικό έλεγχο. Προβλέπονται όμως ορισμένοι περιορισμοί, οι οποίοι μπορούν που ενέχουν τόσο το στοιχείο της εποπτείας όσο και του ελέγχου. Τέτοιοι περιορισμοί είναι:

-Η άσκηση άτυπης εποπτείας με την σε τακτά χρονικά διαστήματα κλήση σε ακρόαση του Προεδρείου των ΑΔΑ από την Επιτροπή Διαφάνειας και Θεσμών της Βουλής και με τη συμμετοχή της στη διαδικασία διορισμού των μελών ορισμένων ΑΔΑ. Για την επιλογή δε των προσώπων που στελεχώνουν τις ΑΔΑ απαιτείται απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της.

-Η καθιέρωση υποχρέωσης για τις περισσότερες ΑΔΑ υποβολής στη Βουλή Ετήσιας Έκθεσης Πεπραγμένων, η οποία έκθεση συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της Βουλής.

2.6.4. Ο δικαστικός έλεγχος

Οι ΑΔΑ υπόκεινται σε πλήρη δικαστικό έλεγχο σε περίπτωση αμφισβήτησης της εγκυρότητας των πράξεών τους. Έτσι, εάν δεν προβλέπεται ρητά άλλο ένδικο βοήθημα, ο δικαστικός έλεγχος ασκείται με αίτηση ακυρώσεως από το Συμβούλιο της Επικρατείας (άρθρο 95 Σ). Επίσης προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης ενδوستρεφούς προσφυγής και αιτήσεως ακυρώσεως από τον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό. Το δικαίωμα κίνησης του δικαστικού ελέγχου, που διατηρεί ο αρμόδιος υπουργός, δεν συνιστά άσκηση ελέγχου

νομιμότητας. Ο υπουργός στην περίπτωση αυτή λαμβάνει τη θέση του διαδίκου, ο οποίος έχει εκ του νόμου έννομο συμφέρον για την άσκηση σχετικής αίτησης ακυρώσεως, με αντίστοιχο διακανονισμό του τρόπου νομικής εκπροσώπησης του υπουργού και της ανεξάρτητης αρχής.

2.7.ΕΝΔΙΑΜΕΣΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Ο θεσμός των ΑΔΑ τόσο σε διεθνές όσο και σε εσωτερικό επίπεδο αμφισβητείται έντονα, σχετικά με το αν μπορούν να έχουν έναν πραγματικά ανεξάρτητο ρόλο στην πολιτικο-οικονομική ζωή ενός κράτους, ή εν τέλει αποτελούν και οι ίδια έναν περαιτέρω κρίκο της κρατικής διοίκησης, η οποία αυξάνει τη γραφειοκρατία ή υπό το πέπλο της ανεξαρτησίας συντηρεί ή και ακόμη αναπαράγει φαινόμενα διαφθοράς.

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό μπορεί να δοθεί, αν σκεφθεί κανείς τους λόγους – κίνητρα, που οδήγησαν την εκτελεστική εξουσία να εκχωρήσει αρμοδιότητες που της ανήκαν σε ανεξάρτητες αρχές. Τα κίνητρα αυτά συνοψίζονται ως εξής: η βελτίωση της αξιοπιστίας της εκτελεστικής εξουσίας μέσω της δημιουργίας των ΑΔΑ, η αναγκαιότητα της διαχείρισης εξειδικευμένων θεμάτων από τους επαίοντες, αλλά και η ευκαιρία μετακύλισης άστοχων ενεργειών ή αδιεξόδων των κυβερνώντων προς τις ΑΔΑ ή ακόμη η ανάγκη για συνέχιση ορισμένων πολιτικών σε βάθος χρόνου, ανεξάρτητα από την εναλλαγή των κομμάτων με διαφορετικές ιδεολογικοπολιτικές αντιλήψεις στην κυβέρνηση.

Οι λόγοι αυτοί οδηγούν αβίαστα στο συμπέρασμα ότι ο ρόλος της κάθε ΑΔΑ εξαρτάται από το εύρος των αρμοδιοτήτων που της έχουν εκχωρηθεί. Έτσι σε πολλές περιπτώσεις παρατηρούνται φαινόμενα ασυμβατότητας της λειτουργίας των ΑΔΑ και των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας. Π.χ. ενώ στο ΕΣΡ έχουν παραχωρηθεί κανονιστικές και ρυθμιστές αρμοδιότητες, παρά ταύτα ο Υπουργός τύπου είναι αυτός που επιλέγει τα μέλη του. Επίσης, ανάλογα με το ποιοι ήταν οι κυβερνώντες που θεσμοθέτησαν τις ΑΔΑ και αν η ίδρυσή τους συνιστούσε απαίτηση της ενωσιακής νομοθεσίας, διαφαίνεται και ο βαθμός εξασφάλισης ισχυρών εγγυών ανεξαρτησίας. Έτσι η συνταγματική κατοχύρωση ορισμένων ΑΔΑ στην Ελλάδα καταδεικνύει το μεγάλο βαθμό αναξιοπιστίας του ελληνικού πολιτικού συστήματος και της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, τουλάχιστον υπό την οπτική γωνία των ευρωπαϊκών εταιρών. Από το άλλο μέρος η πρόβλεψη ΑΔΑ σε θέματα λειτουργίας πολύ κρίσιμων τομέων της αγοράς, δηλαδή σε θέματα που αφορούν τα σημεία επαφής του κράτους με την οικονομία, δικαιολογεί σοβαρές επιφυλάξεις ως προς

τη συμβολή τους στην εξάλειψη παρενεργειών ή δυσλειτουργιών της αγοράς και εν γένει της αντιμετώπισης φαινομένων οικονομικής ύφεσης. Ένα τέτοιο ζήτημα που θεωρείται τα τελευταία χρόνια πολύ σημαντικό σε διεθνές οικονομικό επίπεδο είναι η δημιουργία μιας ανεξάρτητης αρχής με καθοριστικές αρμοδιότητες για μια πιο ισχυρή διεθνή εποπτεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Στην Ελλάδα επίσης γίνεται συζήτηση για την ανάγκη ισχυρότερης εποπτείας των μονοπωλιακών φαινομένων μέσω των ανεξάρτητων αρχών. Ωστόσο, η διεθνής εμπειρία καταδεικνύει ότι η ρύθμιση θεμάτων της αγοράς, μέσω του παρεμβατικού ρόλου των ΑΔΑ, δεν μπορεί να ειπωθεί με ασφάλεια ότι διευκολύνθηκε ή απλουστεύθηκε. Μάλιστα, σε πολλές περιπτώσεις τα όρια των αρμοδιοτήτων των ΑΔΑ έναντι της κεντρικής διοικήσεως είναι δυσδιάκριτα, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται ψευδείς αντιλήψεις στον πολίτη περί του ανεξάρτητου ρόλου τους στην ρύθμιση θεμάτων στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους, ενώ στην πραγματικότητα οι αποφάσεις τους καταλήγουν να αποτελούν επιταγή χωρίς διαθέσιμα.

Τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η μελετώμενη νεοσύστατη ΕΑΑΔΗ.ΣΥ., η οποία σχετίζεται με έναν από τους σημαντικότερους τομείς της εθνικής οικονομίας που είναι οι δημόσιες συμβάσεις και ήδη ακούγονται οι πρώτες φωνές περί αστοχιών ως προς τον τρόπο σύστασής της καθώς και περί επιχειρούμενης απαξίωσής της εν τη γενέσει (βλ. Εφημερίδα Αυγή της 27.06.2013).

3. ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

3.1. ΚΕΝΤΡΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ

Αντικείμενο της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, όπως άλλωστε προδήλως καταδεικνύει η ονομασία της, αποτελούν οι δημόσιες συμβάσεις. Τα ερωτήματα που τίθενται καταρχήν είναι, η περιχαράκωση της έννοιας και της εμβέλειας των δημοσίων συμβάσεων, η διάκρισή τους σε σχέση με τις ιδιωτικές συμβάσεις, αλλά και σε σχέση με το αν όλες οι συμβάσεις που συνάπτει το δημόσιο θεωρούνται δημόσιες και αν στον κύκλο αρμοδιότητας της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων υπάγονται όλες οι συμβάσεις που συνάπτει το δημόσιο ανεξαρτήτως του νομικού χαρακτηρισμού τους.

3.2. ΈΝΝΟΙΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Η έννοια της δημόσιας σύμβασης διαμορφώνεται από τις ισχύουσες διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας, που αποτελούν ενσωμάτωση των σχετικών ευρωπαϊκών οδηγιών και

κατ' ουσία πιστή μετάφραση τους, καθώς επίσης και από τα πορίσματα και τις απόψεις της νομολογίας και της θεωρίας, που προκύπτουν κατά την εφαρμογή του νόμου.

3.2.1. Κατά το νόμο

Στο άρθρο 2 του π.δ. 60/2007 περιλαμβάνεται γενικά ο ορισμός της δημόσιας σύμβασης αλλά και των δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών κατ' εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την ενωσιακή και ειδικότερα της Οδηγίας 2004/18/EK "περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών", όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/EK της Επιτροπής και την Οδηγία 2005/75/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005.

Έτσι:

α) "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 του παρόντος.

β) "Δημόσιες συμβάσεις έργων" είναι δημόσιες συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο είτε την εκτέλεση, είτε συγχρόνως τη μελέτη και την εκτέλεση, εργασιών που αφορούν μία από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στο Παράρτημα Ι ή ενός έργου, είτε ακόμη την πραγματοποίηση, με οποιαδήποτε μέσα, ενός έργου το οποίο ανταποκρίνεται στις επακριβώς οριζόμενες από την αναθέτουσα αρχή ανάγκες. Ως "έργο", νοείται το αποτέλεσμα ενός συνόλου οικοδομικών εργασιών ή εργασιών πολιτικού μηχανικού που προορίζεται να πληροί αυτό καθαυτό μια οικονομική ή τεχνική λειτουργία.

γ) "Δημόσιες συμβάσεις προμηθειών" είναι δημόσιες συμβάσεις, πλην αυτών του στοιχείου β), οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την αγορά, τη χρηματοδοτική μίσθωση, τη μίσθωση ή τη μίσθωση-πώληση, με ή χωρίς δικαίωμα αγοράς, προϊόντων. Δημόσια σύμβαση, η οποία έχει ως αντικείμενο την προμήθεια προϊόντων και καλύπτει, παρεμπιπτόντως, εργασίες τοποθέτησης και εγκατάστασης, θεωρείται ως "δημόσια σύμβαση προμηθειών".

δ) "Δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών" είναι δημόσιες συμβάσεις, πλην των δημοσίων συμβάσεων έργων ή προμηθειών, οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την παροχή των υπηρεσιών που αναφέρονται στο Παράρτημα ΙΙ.

Δημόσια σύμβαση, η οποία έχει ως αντικείμενο ταυτοχρόνως προϊόντα και υπηρεσίες που αναφέρονται στο Παράρτημα II, θεωρείται ως "δημόσια σύμβαση υπηρεσιών", εφόσον η αξία των συγκεκριμένων υπηρεσιών υπερβαίνει την αξία των προϊόντων που περιλαμβάνονται στη σύμβαση.

Δημόσια σύμβαση, η οποία έχει ως αντικείμενο υπηρεσίες που αναφέρονται στο Παράρτημα II και η οποία δεν περιλαμβάνει δραστηριότητες που αναφέρονται στο Παράρτημα I παρά μόνο παρεμπιπτόντως σε σχέση με το κύριο αντικείμενο της σύμβασης, θεωρείται ως δημόσια σύμβαση υπηρεσιών.

"Σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων" είναι μια σύμβαση η οποία παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά με μια δημόσια σύμβαση έργων, εκτός από το γεγονός ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου είτε στο δικαίωμα αυτό, σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής.

"Σύμβαση παραχώρησης υπηρεσιών" είναι μια σύμβαση η οποία παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά με μια δημόσια σύμβαση υπηρεσιών, εκτός από το γεγονός ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης της υπηρεσίας είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με την καταβολή αμοιβής.

"Συμφωνία-πλαίσιο" είναι μια συμφωνία που συνάπτεται μεταξύ μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων, η οποία αποσκοπεί στον καθορισμό των όρων που διέπουν τις συμβάσεις που πρόκειται να συναφθούν κατά τη διάρκεια συγκεκριμένης περιόδου, ιδίως όσον αφορά στις τιμές και, ενδεχομένως, τις προβλεπόμενες ποσότητες.

3.2.2. Κατά την ελληνική θεωρία και τη νομολογία

Κατά την άποψη που επικρατεί στην ελληνική θεωρία και νομολογία η έννοια της δημόσιας σύμβασης ορίζεται από τρεις προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν ταυτόχρονα. Χαρακτηριστικό του ορισμού τους είναι ότι αυτός προκύπτει σχεδόν πάντα σε αντιδιαστολή με αυτόν των ιδιωτικών συμβάσεων.

3.2.2.1. Η κρατούσα άποψη

Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη τόσο στην θεωρία δημοσίου δικαίου όσο και την νομολογία διοικητικές και περαιτέρω δημόσιες συμβάσεις θεωρούνται εάν πληρούνται, σωρευτικά, οι εξής προϋποθέσεις : α) ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη είναι το Δημόσιο ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, β) με την σύναψη της σύμβασης επιδιώκεται η εξυπηρέτηση σκοπού, τον οποίο ο νόμος έχει αναγάγει σε σκοπό δημοσίου συμφέροντος,

γ) ο συμβατικός δεσμός διέπεται από εξαιρετικές ρήτρες, δηλαδή όρους αποκλίνοντες από το κοινό δίκαιο, οι οποίοι εξασφαλίζουν στο Δημόσιο ή το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου υπερέχουσα, έναντι του αντισυμβαλλομένου, θέση, δηλαδή θέση που δεν προσιδιάζει σε συμβαλλόμενο σε σύμβαση, η οποία συνάπτεται σύμφωνα με τις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου⁷. Συμβάσεις που δεν συγκεντρώνουν τα γνωρίσματα αυτά είναι ιδιωτικές και οι διαφορές από αυτές υπάγονται στα πολιτικά δικαστήρια⁸. Συμβάσεις λοιπόν που δεν συγκεντρώνουν τα παραπάνω χαρακτηριστικά δεν αποτελούν διοικητικές συμβάσεις αλλά ιδιωτικές συμβάσεις.

3.2.2.2. Δημόσιες συμβάσεις σε αντιδιαστολή με τις ιδιωτικές συμβάσεις

Ιδιωτικές συμβάσεις θεωρούνται οι συμβάσεις που συνάπτονται σύμφωνα με τις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου. Ιδιωτικό δίκαιο αποκαλείται το σύνολο των διατάξεων που ρυθμίζουν τις σχέσεις μεταξύ υποκειμένων (φυσικών ή νομικών προσώπων) τα οποία δεν ασκούν στη συγκεκριμένη περίπτωση δημόσια εξουσία⁹. Σε καμία από τις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου ο έλληνας νομοθέτης δεν περιέλαβε διάταξη που να ορίζει ακριβώς την έννοια της σύμβασης. Ακόμη και στο αστικό δίκαιο, το οποίο αποτυπώνεται κυρίως στον Αστικό Κώδικα, και αποτελεί γενικό ιδιωτικό δίκαιο, δηλαδή το δίκαιο που ρυθμίζει κατεξοχήν τις έννομες σχέσεις του βίου του κοινού ανθρώπου και στο οποίο περιλαμβάνονται διατάξεις που αφορούν την κατάρτιση και την σύναψη συμβάσεων, ακόμη και εκεί δεν εμπεριέχεται ορισμός της έννοιας σύμβαση.

Από το σύνολο όμως των διατάξεων και ιδίως από τις διατάξεις που αφορούν τις δικαιοπραξίες και περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο πέμπτο των Γενικών Αρχών του Αστικού Κώδικα υπό τα άρθρα 127-200 συνάγεται αναμφίβολα η έννοια της σύμβασης. Σύμβαση λοιπόν, και κατ' επέκταση ιδιωτική σύμβαση, αφού συνάπτεται σύμφωνα με τις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου, θεωρείται η σύμπτωση αντιτιθέμενων δηλώσεων βουλήσεως δυο τουλάχιστον προσώπων που το καθένα τους εκκινεί από διαφορετικό συμφέρον σε σχέση με το συμφέρον του άλλου με σκοπό να επέλθει ένα συγκεκριμένο έννομο αποτέλεσμα, το οποίο και επέρχεται με τη συνδρομή και των υπολοίπων προϋποθέσεων που θέτει ο νόμος. Οι δυο αντίθετες δηλώσεις βουλήσεως των οποίων η

⁷ 1208/2011 ΣτΕ.

⁸ ΑΠ Ολ. 7/2001 ΧρΙΔ 2001,248, Συνήγορος 2001,82 (περ.)

σύμπτωση είναι αναγκαία και απαραίτητη για την κατάρτιση της σύμβασης, ονομάζονται πρόταση και αποδοχή.

Η πρόταση και αποδοχή δεν απαιτείται να συμπίπτουν χρονικά. Είθισται πάντως η πρόταση να προηγείται της αποδοχής. Χωρίς να αποκλείεται να λάβουν χώρα ταυτοχρόνως. Αρκεί η πρόταση να είναι ορισμένη, πλήρης και σαφής (να μη γεννά αμφιβολίες) έτσι ώστε ο αποδεχόμενος να μπορεί να την αποδεχτεί με ένα απλό ναι. (Γεωργιάδης, 1996) (Π.Κ.Κορνηλάκης, 1992) (Ιωάννης Γ. Δελληγιάννης, 1989). (Γεωργιάδης, 1996). Οι συμβάσεις που συνάπτονται κατά το ιδιωτικό δίκαιο διέπονται από τις αρχές που κυριαρχούν σ' αυτό.

Βασική αρχή του ιδιωτικού δικαίου είναι η αρχή της ιδιωτικής αυτονομίας. Η ιδιωτική αυτονομία αποτελεί εκδήλωση της συνταγματικώς κατοχυρωμένης (Σ 5§1) ελευθερίας του προσώπου, δηλαδή της ελευθερίας του να αναπτύσσει κανείς την προσωπικότητά του όπως επιθυμεί, υπό την προϋπόθεση ότι δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη. Απόρροια της αρχής της ιδιωτικής αυτονομίας είναι η αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων. Η σύναψη συμβάσεων κατά το ιδιωτικό δίκαιο κυριαρχείται από την αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων. Σύμφωνα με την αρχή αυτή τα άτομα είναι ελεύθερα όχι μόνο να αποφασίζουν αν και με ποιόν θα καταρτίσουν ορισμένη σύμβαση αλλά και τι περιεχόμενο θα δώσουν στις συμφωνίες τους αρκεί αυτό να μην αντίκειται στο νόμο ή στα χρηστά ήθη (3, 174, 178, 179 ΑΚ). Εκδηλώσεις της αρχής της ελευθερίας των συμβάσεων αποτελούν η αρχή της υποχρέωσης τηρήσεως των συμφωνηθέντων (pacta sunt servanda), η αρχή του ατύπου των δικαιοπραξιών (158 ΑΚ) καθώς και της μη ύπαρξης κλειστού αριθμού ειδών συμβάσεων. Η ελευθερία των συμβάσεων βέβαια δεν είναι απεριόριστη. Στο ιδιωτικό δίκαιο περιλαμβάνονται και σημαντικοί περιορισμοί της αρχής της ελευθερίας των συμβάσεων. Τέτοιοι περιορισμοί απορρέουν από την αρχή της καλής πίστης και των συναλλακτικών ηθών (281, 288 ΑΚ), την αρχή της μη αντίθεσης της σύμβασεως στα χρηστά ήθη (178, 179 ΑΚ), και της μη ασκήσεως καταχρηστικής ασκήσεως δικαιώματος. Οι περιορισμοί αυτοί ακριβώς θεσπίστηκαν όχι για να περιστείλουν την αρχή της ιδιωτικής αυτονομίας που κυριαρχεί στις ιδιωτικές συμβάσεις, αλλά αντίθετα για να την ενδυναμώσουν. Η αρχή της ιδιωτικής αυτονομίας προϋποθέτει άτομα ισότιμα, ώστε να μπορούν να διαπραγματευτούν με ίσους όρους. Η νομική ισοτιμία των συμβαλλομένων δεν σημαίνει πάντα και οικονομική ισοτιμία. Οι περιορισμοί λοιπόν αυτοί θεσπίστηκαν

προκειμένου να αποκαταστήσουν και την ουσιαστική-οικονομική ισοτιμία μεταξύ των νομικά ίσων ατόμων (Ιωάννης Γ. Δελληγιάννης, 1989) (Π.Κ.Κορνηλάκης, 1992) (Ιωάννης Γ. Δελληγιάννης, 1989) (Σταθόπουλος, 1993, σσ. 15).

Εκ των δυο παραπάνω εκτεθέντων ορισμών καθίστανται σαφή τα όρια μεταξύ διοικητικών (δημοσίων) και ιδιωτικών συμβάσεων. Στις διοικητικές συμβάσεις ένα τουλάχιστον των μερών είναι το Δημόσιο ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. Το ένα δηλαδή των συμβαλλομένων μερών λειτουργεί ως φορέας δημόσιας εξουσίας. Επιδιώκει σκοπό εξυπηρετούντα το δημόσιο συμφέρον με τη σύναψη της σύμβασης. Το περιεχόμενο δηλαδή της σύμβασης δεν μπορεί να είναι άλλο παρά η εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος, δεν μπορεί για παράδειγμα να είναι η επίτευξη οικονομικού ή άλλου οφέλους. Και λόγω της θέσης του βρίσκεται σε θέση υπερέχουσα του αντισυμβαλλομένου του, έτσι ώστε να μπορεί να επιβάλλει ρήτρες που δεν θα μπορούσαν να σταθούν σε μια σύμβαση ιδιωτικού δικαίου. Στις ιδιωτικές συμβάσεις αντίθετα τα συμβαλλόμενα μέρη είναι φυσικά ή νομικά πρόσωπα τα οποία επιδιώκουν εκατέρωθεν επίτευξη των συμφερόντων τους (οικονομικών ή άλλων), χωρίς να περιορίζονται ως προς το περιεχόμενο που θα έχει η συμφωνία τους παρά μόνο από τους ορισμούς του νόμου και τα οποία μετέχουν από νομικής τουλάχιστον απόψεως ισότιμα στην σύναψη της σύμβασης.

Κατά τη σύναψη βεβαίως δημοσίων συμβάσεων δεν κυριαρχεί η αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων και οι εκδηλώσεις αυτής, αλλά η αρχή της νομιμότητας των πράξεων της διοικήσεων και οι εκδηλώσεις αυτής, δηλαδή οι αρχές της αναλογικότητας, της αμεροληψίας και της τυπικότητας της διαδικασίας. Ενώ παράλληλα στο άρθρο 112 του ν. 3668/2008, καθώς και στο άρθρο 3 του π.δ. 60/2007 ρητά προβλέπεται ότι τις δημόσιες συμβάσεις διέπουν οι αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης. Κύριος στόχος των αρχών αυτών είναι να επιφέρουν ισορροπία μεταξύ των σκοπών δημοσίου συμφέροντος και προστασίας των εννόμων συμφερόντων των ιδιωτών, προάγοντας τον ελεύθερο ανταγωνισμό καθώς οι διοικητικές συμβάσεις, ως μέσο εκπλήρωσης των σκοπών του δημοσίου αποτελεί ισχυρό πόλο έλξης ιδιωτικών συμφερόντων. Παράλληλα όμως με τις αρχές αυτές που ανήκουν στο χώρο του δημοσίου δικαίου έχει παγίως νομολογηθεί, ότι στις διοικητικές συμβάσεις και ειδικότερα στις συμβάσεις έργων και προμηθειών,

εφαρμόζονται και οι αρχές της καλής πίστης και των συναλλακτικών καθώς αποδίδουν γενική αρχή του δικαίου¹⁰.

Αξίζει στο σημείο αυτό να αναφερθούν ενδεικτικά ορισμένες από τις περιπτώσεις σύναψης συμβάσεως που έχει πάγια νομολογηθεί ότι αν και ένα των μερών είναι το δημόσιο ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή ακόμη και αν σκοπός της σύμβασης είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος δεν χαρακτηρίζονται ως διοικητικές (δημόσιες), αλλά ως ιδιωτικές, αν δεν συντρέχουν σωρευτικά όλες οι ανωτέρω αναφερόμενες απαιτούμενες προϋποθέσεις και επομένως οι αναφερόμενες από αυτές διαφορές δεν υπάγονται στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων αλλά στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων. Οι συμβάσεις που συνάπτονται από το Ελληνικό Δημόσιο για τη στέγαση των υπηρεσιών του, βάσει του από 19.11.1932 προεδρικού διατάγματος δεν είναι διοικητικές¹¹. Οι συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ της Υ.Δ.Α.Σ. και Μ.Κ.Ο. διέπονται από διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου, παρόλο που ο επιδιωκόμενος με την επίμαχη σύμβαση σκοπός είναι δημόσιος¹². Η μονομερής πράξη της δημοτικής αρχής, με την οποία κατακυρώνεται το αποτέλεσμα, δηλαδή η πράξη με την οποία επιλέγεται το πρόσωπο, με το οποίο ο Δήμος θα συνάψει σύμβαση πώλησεως του ακινήτου, ανάλογα με το αν χαρακτηρίζεται ως εκτελεστή διοικητική πράξη ή συνιστά πράξη διαχείρισεως της περιουσίας του Δήμου, προσδίδει στη σύμβαση χαρακτήρα διοικητικής ή ιδιωτικής, σύμφωνα με τα κριτήρια της σχετικής παγίας νομολογίας του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου¹³. Έτσι αν οι διατάξεις που διέπουν την σύμβαση δεν επιβάλλουν να περιέχει αυτή ρήτρες εξασφαλίζουσες στον Δήμο υπερέχουσα θέση έναντι του αντισυμβαλλομένου του, καθιστούν την σύμβαση αυτή ιδιωτική διεπόμενη από τις διατάξεις ιδιωτικού δικαίου. Αντίθετα, οι προβλεπόμενες στις παραπάνω διατάξεις, υποχρεωτικές συμβατικές ρήτρες είναι δυνατόν να περιλαμβάνονται σε αντίστοιχες συμβάσεις μεταξύ ιδιωτών.¹⁴

10(ΣτΕ 3831/2010, 3714/2010, 2993/2006, 262/2006)

11 ΑΕΔ 3/99 ΕΔΔΔ 2001,66.

12 987/2011 ΣΤΕ.

13 ΑΕΔ 14/2007.

14 1021/2011 ΣΤΕ.

3.2.3. Συμπέρασμα-Ορισμός

Εν κατακλείδι δημόσιες συμβάσεις θεωρούνται οι 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 του π.δ. 60/2007. Όπου «Αναθέτουσα αρχή» είναι το κράτος, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου και οι ενώσεις μίας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου κατά την έννοια της παρ. 9 του άρθρου 2 του π.δ. 60/2007. Επιπλέον δε σε κάθε περίπτωση αμφιβολίας ή αμφισβήτησης δημόσιες συμβάσεις θεωρούνται οι συμβάσεις που συγκεντρώνουν σωρευτικά τα κάτωθι χαρακτηριστικά : α) ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη είναι το Δημόσιο ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, β) με την σύναψη της σύμβασης επιδιώκεται η εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος, γ) ο συμβατικός δεσμός διέπεται από εξαιρετικές ρήτρες, δηλαδή όρους αποκλίνοντες από το κοινό δίκαιο, οι οποίοι εξασφαλίζουν στο Δημόσιο ή το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου υπερέχουσα, έναντι του αντισυμβαλλομένου, θέση, δηλαδή θέση που δεν προσιδιάζει σε συμβαλλόμενο σε σύμβαση, η οποία συνάπτεται σύμφωνα με τις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου. Αν ελλείπει ένα από τα ανωτέρω χαρακτηριστικά η σύμβαση δεν είναι δημόσια αλλά ιδιωτική.

Ο χαρακτηρισμός τους και η οριοθέτηση τους έναντι των ιδιωτικών κρίνεται αναγκαία, διότι αποτελεί προαπαιτούμενο για την εφαρμογή διαφορετικού νομικού πλαισίου από τη διαδικασία έναρξης έως την περάτωση των δημοσίων συμβάσεων σε σχέση με τις ιδιωτικές συμβάσεις.

Πέραν της εννοιολογικής προσέγγισης του όρου «δημόσιες Συμβάσεις», κρίσιμο στοιχείο περαιτέρω αποτελεί ο προσδιορισμός εκείνων των δημοσίων συμβάσεων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων.

3.2.4. Δημόσιες Συμβάσεις που ανήκουν στην αρμοδιότητα της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων

Στον κύκλο αρμοδιοτήτων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων δεν εμπίπτουν όλες οι συμβάσεις που συνάπτει το δημόσιο. Οι δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, όπως ορίζονται στο άρθρο 2 του π.δ. 60/ 2007, εμπίπτουν

στην αρμοδιότητα της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, εφόσον συγκεντρώνουν σωρευτικά τα ανωτέρω αναφερθέντα τρία κριτήρια. Διέπονται δε κατά την σύναψη τους από τις αρχές της νομιμότητας των πράξεων της διοικήσεως, όπως αυτές εκδηλώνονται με τις αρχές της αναλογικότητας, της αμεροληψίας και της τυπικότητας της διαδικασίας της, καθώς και από τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης, που διατυπώνονται στο άρθρο 112 του ν. 3668/2008 και στο άρθρο 3 του π.δ. 60/2007.

Θα πρέπει ωστόσο να σημειώσουμε ότι οι συμβάσεις του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας στο σύνολό τους, αλλά και οι συμβάσεις μισθώσεων που συνάπτει το δημόσιο με ιδιώτες, εξαιρούνται από το πεδίο αρμοδιοτήτων την ΕΑΔΗΣΥ, όπως εκφράστηκε και από τον πρώτο μέχρι στιγμής πρόεδρό της, αμέσως μετά την ανάληψη των καθηκόντων του (<http://www.tovima.gr/society/article/?aid=492723>, n.d.).

Η επισήμανση όμως αυτή δεν μπορεί να γίνει άνευ ετέρου αποδεκτή, τόσο από δογματικής όσο και από πρακτικής σκοπιάς. Οι συμβάσεις μισθώσεων που συνάπτει το δημόσιο με ιδιώτες, οι οποίες, όπως προαναφέρθηκε, σύμφωνα με την πάγια νομολογία, δεν είναι δημόσιες συμβάσεις, αλλά ιδιωτικές συμβάσεις, θα μπορούσαν ενδεχομένως να είχαν υπαχθεί στην αρμοδιότητα της Αρχής, για λόγους πληρέστερης και ενιαίας παρακολούθησης, διότι και με αυτές τις συμβάσεις καταναλώνεται δημόσιο χρήμα. Όμως για την υπαγωγή τους στον κύκλο αρμοδιοτήτων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, θα ήταν απαραίτητη ρητή νομοθετική πρόβλεψη.

Ως προς τις συμβάσεις του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας και ειδικότερα ως προς αυτές που αφορούν εξοπλιστικά προγράμματα ή προμήθεια στρατιωτικού υλικού, καθίσταται αναγκαία ή και επιβεβλημένη για λόγους εθνικής ασφάλειας η διαχείριση και παρακολούθηση τους μόνο από το ίδιο το καθ' ύλην Υπουργείο. Ως προς τις λοιπές όμως συμβάσεις του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας (π.χ. προμηθειών αναλωτών προϊόντων, ή ακόμη προϊόντων που αφορούν την σίτιση ή την ένδυση του στρατεύματος ή παροχής υπηρεσιών, όπως προμηθεύονται ή παρέχουν και άλλα υπουργεία) δεν υπάρχει εμφανής τουλάχιστον λόγος που να τις εξαιρεί από την αρμοδιότητα της διερευνώμενης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων. Αντίθετα, δεδομένου ότι εκ των πραγμάτων είναι δημόσιες συμβάσεις, η εξαίρεσή τους γεννά ερωτηματικά που χρήζουν ιδιαίτερης απάντησης και αιτιολόγησης, που ωστόσο εκφεύγει των ορίων της παρούσας εργασίας.

3.3. Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

3.3.1. Στην ευρωπαϊκή ένωση

Υπό την ευρωπαϊκή οπτική ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων αντιπροσωπεύει ένα τομέα στρατηγικής σημασίας για την ενιαία ευρωπαϊκή αγορά, τόσο σε οικονομικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο.

Ο δημόσιος τομέας αποτελεί τον μεγαλύτερο τροφοδότη της ευρωπαϊκής οικονομίας. Το 2009 ξόδεψε πάνω από δύο τρισεκατομμύρια ευρώ για την προμήθεια αγαθών, υπηρεσιών και εν γένει έργων, ποσό το οποίο αντιστοιχεί στο 17 % του ΑΕΠ της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σχεδόν το 75% αυτού του ποσού δαπανήθηκε για την εξασφάλιση παροχής υπηρεσιών δημόσιας διοίκησης, εκπαίδευσης ή υγείας και κοινωνικής εργασίας. Ο κύκλος εργασιών των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται σ' αυτές τις αγορές θα μπορούσε να ξεπεράσει το 25% του ΑΕΠ της Ε.Ε. και αντιπροσωπεύει 31 εκατομμύρια θέσεις εργασίας. Όλα αυτά τα χρήματα δαπανήθηκαν μέσα από τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων σ' όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής , 2012)Ποσό το οποίο για το 2010 σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία που έδωσαν 23 κράτη μέλη η ΕΕ ανέρχεται στα 3,4 τρις ευρώ ενώ κατά την εκτίμηση των ευρωπαϊκών οργάνων το ποσό αυτό αγγίζει στα 4,47 τρις ευρώ (2012, European Commission Annual Public Procurement Implementation Review)

Επιπλέον η αποτελεσματική διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων είναι στρατηγικής σημασίας σε πολιτικό επίπεδο, καθώς έχει ως αντικείμενο τη χρηστή διαχείριση των δυνάμεων στις σημερινές περιόδους κρίσης δημοσίων πόρων. Ωστόσο η καθημερινή διαχείριση πολυάριθμων δημοσίων υπηρεσιών, οργανισμών και δημοσίων φορέων, που εμπλέκονται στην ανάθεση και διαχείριση δημοσίων συμβάσεων, δημιουργεί φαινόμενα δυσλειτουργίας, αδιαφάνειας ή και διαφθοράς. Και τούτο, διότι πολλοί από τους προμηθευτές εξαρτώνται αποκλειστικά από το Δημόσιο και επιμένουν με αθέμιτες πρακτικές να διατηρήσουν αυτή τη σχέση, σε βάρος πολλών φορές του ελεύθερου ανταγωνισμού, όπως επίσης και οι ίδιοι εμπλεκόμενοι φορείς δημόσιας εξουσίας των κρατών μελών αρνούνται ή αδιαφορούν για τον ομαλή διεξαγωγή και την τήρηση των κανόνων λειτουργίας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, με αποτέλεσμα, αφενός μεν, να προκαλούνται φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιαχείρισης του δημοσίου χρήματος, αφετέρου δε, να μην εμπεδώνονται οι πολιτικοί στόχοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα κράτη μέλη.

Επομένως λόγω της μεγάλης οικονομικής σημασίας των δημοσίων συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, καθίσταται κομβικής σημασίας το ζήτημα ελέγχου, οργάνωσης και τήρησης ομοιομόρφων διαδικασιών από την σύναψη έως την περάτωση των δημοσίων συμβάσεων, για την τόνωση της καινοτομίας και της οικονομικής ανάπτυξης της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς. Περαιτέρω λόγω των πολιτικών εκφάνσεων του τομέας των δημοσίων συμβάσεων βοηθά στην επίτευξη και των εν γένει πολιτικών στόχων της ευρωπαϊκής ένωσης, δηλαδή της πράσινης ανάπτυξης και της κοινωνικής ένταξης (άρθρο 3 της ΣΕΕ) (Πρόλογος Πράσινης Βίβλου για τις Δημόσιες Συμβάσεις Κατευθύνσεις και Προβληματισμοί για το μέλλον ανακοίνωσης της 27ης Νοεμβρίου του 1996) (European Commission, 27.6.2011).

Οι παραπάνω διαπιστώσεις έχουν ήδη εμπεδωθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο από όλα τα όργανα της Ευρωπαϊκής ένωσης και αυτό αποτυπώνεται σε σχετικά νομοθετικά της κείμενα, όπως για αυτά θα γίνει λόγος στη συνέχεια. Η αναθεώρηση των ισχυουσών οδηγιών της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων είναι μια από τις δώδεκα βασικές δράσεις όπως αυτές προσδιορίζονται στην Πράξη της Ενιαίας Αγοράς, και την Ανακοίνωση της Επιτροπής 206 της 13.04.2011 στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: "μια Πράξη για την Ενιαία Αγορά: 12 δράσεις για την τόνωση της ανάπτυξης και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης» (COM 206/2011 , 2011) η οποία προσδοκείται να βοηθήσει στην αύξηση της μόχλευσης και της απασχόλησης στην Ευρώπη.

Καταβάλλονται, λοιπόν, ήδη προσπάθειες σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ώστε μέσω των κατάλληλων διαρθρωτικών αλλαγών ο στρατηγικής σημασίας τομέας των δημοσίων συμβάσεων να καταφέρει να αποφέρει τα προσδόκιμα αποτελέσματα, δηλαδή να επιτευχθεί άνοιγμα τους στην ενιαία αγορά μέσα από την απλοποίηση και τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων,- επιθυμητό ως επί το πλείστον να υπάρχουν σχεδόν ίδιες διαδικασίες σε όλα τα κράτη μέλη-, προκειμένου να επιτευχθούν οι υπερκείμενοι πολιτικοί στόχοι της ΕΕ, ήτοι αυτοί της καινοτομίας, της πράσινης ανάπτυξης και της κοινωνικής ένταξης (άρθρο 3 της ΣΕΕ).

Έτσι μετά την συνθήκη της Λισαβόνας με την έκδοση της τρίτης γενιάς οδηγιών, δηλαδή των οδηγιών 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ (Οδηγία 2004/17/ΕΚ, 2004) (Οδηγία 2004/18/ΕΚ,, 2004), επαναπροσδιορίζονται οι στόχοι του τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Οι δημόσιες συμβάσεις καλούνται να επιτύχουν άνοιγμα προς τον ελεύθερο

και ανόθευτο ανταγωνισμό, τηρώντας τις αρχές της συνθήκης της Λισσαβόνας, ιδιαίτερα δε τις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, της ελευθερίας της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών καθώς και τις αρχές που απορρέουν από αυτές, δηλαδή τις αρχές της ίσης μεταχείρισης, της απαγορεύσεως των διακρίσεων, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας. Μέσα για την επίτευξη αυτών των σκοπών είναι κυρίως η απλοποίηση και ο εκμοντερνισμός των διαδικασιών ανάθεσης και σύναψης δημοσίων συμβάσεων, ο συντονισμός των εθνικών διαδικασιών για τη σύναψη των εν λόγω συμβάσεων, η εναρμόνιση των εθνικών δικαίων προς τις ανωτέρω αρχές, ώστε να εξασφαλιστεί η ορθή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων αλλά και η συνεργασία των κρατών μελών, η οποία συνίσταται στο να καταρτίσουν το δικό τους σχέδιο δράσης για τις δημόσιες συμβάσεις, στο να καταφέρουν να μεταφέρουν και να ενσωματώσουν το ενωσιακό δίκαιο στο εθνικό δίκαιο και στο να προωθήσουν πρωτοβουλίες πρόληψης και καταστολής παραβιάσεων του ενωσιακού δικαίου.

Επιγραμματικά ο κεντρικός στόχος που θέλει να επιτύχει η Ε.Ε. στα πλαίσια λειτουργίας της ενιαίας αγοράς μέσω του τομέα των δημοσίων συμβάσεων αποδίδεται πλήρως με το γνωστό αγγλικό όρο «value for money», που από το ένα μέρος απαιτεί διαφάνεια και από το άλλο πάταξη της διαφθοράς.

Σε συνέχεια της Πράσινης Βίβλου (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1996) και των διαβουλεύσεων που έγιναν στα πλαίσιά της, εκδόθηκε το 1998 ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (COM (1998) 143 final, (COM (1998) 143 final, 1998) σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σύμφωνα με την ανακοίνωση αυτή, προκειμένου να βελτιωθεί η εφαρμογή της πολιτικής δημοσίων συμβάσεων μέσω της κοινής ευθύνης των κρατών μελών της Επιτροπής και των οικονομικών φορέων, η Επιτροπή προέτρεπε τα κράτη μέλη να υλοποιήσουν την πρόσκληση που τους έγινε από την Πράσινη Βίβλο, να ορίσουν ανεξάρτητες αρχές επιφορτισμένες ειδικά με θέματα δημοσίων συμβάσεων (παρ. 2.2. (COM (1998) 143 final, 1998). Έργο τους θα είναι κυρίως ο εντοπισμός των προβλημάτων ερμηνείας του ενωσιακού δικαίου σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και η επεξεργασία των επιμέρους περιπτώσεων. Επίσης οι αρχές αυτές θα μπορούσαν να αποτελέσουν το σημείο επαφής ταχείας και άτυπης επίλυσης προβλημάτων που ανακύπτουν κατά την ανάθεση και σύναψη δημοσίων συμβάσεων, ενώ εκ

παραλλήλου θα μπορούσαν να συνεργαστούν τόσο μεταξύ τους όσο και με την Επιτροπή για την παραγωγή και αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων.

Σκοπός της Επιτροπής, όπως αβίαστα προκύπτει από το κείμενο της ανακοίνωσης, δεν ήταν να υποχρεώσει τα κράτη-μέλη να δημιουργήσουν οπωσδήποτε νέα θεσμικά όργανα. Αρκούσε να οριστούν υπάρχοντα θεσμικά όργανα, τα οποία θα εργάζονταν αποκλειστικά για τα θέματα δημοσίων συμβάσεων, στην κατεύθυνση που ορίζουν τα ευρωπαϊκά νομοθετικά, όπως για παράδειγμα, υπάρχοντα γραφεία ελέγχου ή αρχές ανταγωνισμού (*«such as audit offices or competition authorities»*) (COM (1998) 143 final, 1998).

Με αυτό τον τρόπο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν ήθελε να αποφύγει τις όποιες ευθύνες της αναλογούσαν «ως θεματοφύλακας του ενωσιακού δικαίου». Ωστόσο, στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της δεν είναι να λειτουργεί ως υπερκείμενη εκτελεστική αρχή ("super enforcement authority") επίλυσης των όποιων διαφορών που ανακύπτουν κατά τη σύναψη και ανάθεση δημοσίων συμβάσεων. Επίσης δεν έχει στη διάθεσή της επαρκείς ανθρώπινους και υλικούς πόρους για να επιλύσει όλα τα ζητήματα. Έτσι εκτίμησε ότι με τη αποκέντρωση της διαχείρισης των διαφορών προς τις εθνικές αρχές, θα κατάφερνε να επικεντρωθεί στα κύρια καθήκοντα της και στις υποθέσεις που έχουν αντίκτυπο σε ενωσιακό επίπεδο ή σε θέματα ερμηνείας του ενωσιακού δικαίου, ενώ ταυτόχρονα οι εμπλεκόμενοι φορείς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων θα μπορούν να βρουν άμεσα λύσεις για τις διαφορές τους σε εθνικό επίπεδο.

Το περιεχόμενο αυτής της ανακοίνωσης πλέον οριστικοποιήθηκε και απέκτησε τη μορφή κανόνα από το άρθρο 72 και από το άρθρο 81 υπό τον τίτλο «Μηχανισμοί παρακολούθησης» παρ. 1 και 2 των οδηγιών 2004/17ΕΚ και 2004/18ΕΚ αντίστοιχα.

3.3.2. Στην Ελλάδα

Με την εμφάνιση της οικονομικής κρίσης άρχισε να διεξάγεται στην Ελλάδα έντονη συζήτηση περί διοικητικής μεταρρύθμισης, περιστολής των δημοσίων οικονομικών, εξορθολογισμού της δημόσιας διοίκησης και διαχείρισης. Η διοικητική αυτή μεταρρύθμιση θα πρέπει να έχει ως στόχο την επίτευξη των καλύτερων δυνατών αποτελεσμάτων, μέσω της ορθής διαχείρισης των υφιστάμενων πόρων, όποιοι και αν είναι αυτοί, οικονομικοί, ανθρώπινοι, υλικοί και άυλοι, στα πλαίσια της τήρησης και της εφαρμογής των θεμελιωδών αρχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για την επίτευξη του ανωτέρω στόχου κεντρική θέση αποκτά ο τρόπος άσκησης της σύγχρονης κυριαρχικής

διοίκησης στο πεδίο των λεγόμενων διοικητικών (δημοσίων) συμβάσεων (βλ. Δαγτόγλου Π., 2012). Μέρος της δημόσιας διοίκησης είναι και οι δημόσιες συμβάσεις, έργων και προμηθειών, κάθε μορφής, οι οποίες αποτελούν καθημερινή νομική πρακτική κατά την άσκηση της διοικητικής δραστηριότητας. Οι συμβάσεις αυτές αποτελούν κινητήρια δύναμη του δημοσίου τομέα αλλά και του ιδιωτικού τομέα και ιδίως σε περιόδους ύφεσης και ανεργίας αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο για την επανεκκίνηση της εθνικής οικονομίας. Ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα χωρίς τις δημόσιες συμβάσεις δεν μπορεί να λειτουργήσει και να παράγει, αφού από την απλή προμήθεια χαρτικών μέχρι την κατασκευή έργων υποδομών όπως δρόμων, σχολείων, νοσοκομείων κλπ. ή προμήθειας υγειονομικού και στρατιωτικού υλικού, πρέπει να απευθυνθεί σε ιδιώτες. Από την άλλη πλευρά ο ιδιωτικός τομέας τρέφεται από την ανάγκη αυτή του δημοσίου.

Παρόλη όμως τη μεγάλη οικονομική σημασία των δημοσίων συμβάσεων για την εγχώρια αγορά, αλλά και για την ενιαία ευρωπαϊκή αγορά, η χώρα μας δεν είχε δώσει, ηθελημένα ή μη, την πρέπουσα σημασία για τον εκσυγχρονισμό και την ορθή λειτουργία του κύριου αυτού τομέα της δημόσιας διοίκησης, με αποτέλεσμα να παρατηρούνται, όπως πολύ εύστοχα αποτυπώνεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου 4013/2011 για τη δημιουργία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Βουλή των Ελλήνων, 2011) (<http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=380509>, 11:24-26/01/11), (<http://www.euro2day.gr/news/economy/124/articles/624257/Article.aspx>, n.d.) σημαντικές δυσλειτουργίες, οι οποίες συγκεκριμενοποιούνται στις αμέσως παρακάτω κατηγορίες.

3.3.2.1. Κατακερματισμός αρμοδιοτήτων

Κατά πρώτον οι δυσλειτουργίες οφείλονται στον κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων που έχουν ως εξής:

- Για τις δημόσιες συμβάσεις δημοσίων έργων και τεχνικών μελετών αρμόδιο είναι Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων
 - Για τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών αρμόδιο είναι το Υπουργείο Οικονομικών
 - Για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών αρμόδιο είναι το Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, για δε το αμυντικό υλικό το Υπουργείο Άμυνας και για τις προμήθειες υγειονομικού υλικού και φαρμάκων το Υπουργείο Υγείας
- καταστρατηγήσεις του ενωσιακού θεσμικού πλαισίου, εμμονή σε εθνικούς κανόνες και ξεπερασμένες πρακτικές, στρεβλώσεις στην αγορά, αδιαφανείς διαδικασίες και

υποβοήθηση της διαφθοράς, αυξημένο διοικητικό και λειτουργικό κόστος και εν κατακλείδι κατασπατάληση των εθνικών και ενωσιακών πόρων.

3.3.2.2. Πολυπλοκότητα νομοθετικού πλαισίου και έλλειψη εναρμόνισης με το ενωσιακό δίκαιο

Το ισχύον νομικό πλαίσιο είναι εξαιρετικά περίπλοκο με διάσπαρτες ρυθμίσεις. Έχουν διαπιστωθεί προβλήματα συμβατότητας της εθνικής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις με την ισχύουσα ευρωπαϊκή (λ.χ. νομοθεσία περί βασικού μετόχου).

Η πολυπλοκότητα και η έλλειψη εναρμόνισης της εθνικής με την ενωσιακή νομοθεσία συντελούν στην καταστρατήγηση του ενωσιακού θεσμικού πλαισίου, στη διατήρηση ξεπερασμένων πρακτικών και στρεβλώσεων στην αγορά, στις διαφανείς διαδικασίες και υποβοήθηση της διαφθοράς, στην αύξηση του διοικητικού και λειτουργικού κόστους και εν κατακλείδι στην κατασπατάληση των εθνικών και ενωσιακών πόρων.

3.3.2.3. Έλλειψη λογοδοσίας και διαφάνειας

Η πλημμελής ερμηνεία και εφαρμογή του νομικού πλαισίου έχει ως αποτέλεσμα την έλλειψη διαφάνειας στις διαγωνιστικές διαδικασίες. (λ.χ. έλλειψη επαρκούς δημοσιότητας, πλημμελής αιτιολόγηση των αποφάσεων των αναθετουσών αρχών κλπ). Στην πράξη διαπιστώνεται συχνή προσφυγή στις διαδικασίες της απευθείας ανάθεσης, χωρίς να συντρέχουν οι προϋποθέσεις που θέτει ο νόμος. Επίσης, διαπιστώνονται καθυστερήσεις, λόγω των δικαστικών εμπλοκών, στους διαγωνισμούς, που οδηγούν σε καταγγελίες στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και σε συχνές καταδίκες της χώρας από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μάλιστα, σε ορισμένες περιπτώσεις διαπιστώνεται μη συμμόρφωση των εθνικών οργάνων με τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αποτέλεσμα την επιβολή χρηματικών κυρώσεων σε βάρος της χώρας. Για παράδειγμα, πρόσφατα (Νοέμβριος 2010) η Ελλάδα παραπέμφθηκε στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επειδή δεν έχει συμμορφωθεί με την απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Μαρτίου 2009 (C-489/06), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η Ελλάδα παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει των κανόνων της Ε.Ε., απορρίπτοντας σε δημόσιους διαγωνισμούς προσφορές προμηθευτών ιατρικού εξοπλισμού που φέρουν τη σήμανση CE.

3.3.2.4. Ανεπαρκής κεντρική εποπτεία της εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων

Η έλλειψη άσκησης κεντρικής εποπτείας καταδεικνύει το ζήτημα της μη εξοικείωσης με το νομικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, την αδυναμία ορθής

παρακολούθησης της εκτέλεσης των συμβάσεων και εν γένει της γενικής εποπτείας των δημοσίων συμβάσεων, όπως επίσης και την αύξηση των φαινομένων των καθυστερήσεων στην παράδοση των υλικών, τις κακοτεχνίες στην εκτέλεση των δημοσίων έργων κλπ., οι οποίες δυσχεραίνουν σημαντικά την καθημερινότητα του πολίτη και επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό.

3.3.2.5. Έλλειψη συλλογής στατιστικών στοιχείων

Η Ελληνική Διοίκηση δεν διαθέτει μια κεντρική βάση δεδομένων με στοιχεία για τις εκτελούμενες στη χώρα δημόσιες συμβάσεις. Διαπιστώνεται ελλιπής παρακολούθηση των συμβάσεων κατά αντικείμενο και ποσό από την προκήρυξή τους έως την ολοκλήρωση της εκτέλεσής τους, με αποτέλεσμα να μην υπάρχουν επαρκή στοιχεία για την εκτέλεση του προϋπολογισμού και τη διαχείριση των πόρων από τους εμπλεκόμενους φορείς του δημοσίου.

3.3.2.6. Έλλειψη εκπροσώπησης της χώρας στο εξωτερικό

Η χώρα μας δεν εκπροσωπείται επαρκώς σε διεθνείς οργανισμούς και συνέδρια στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων (λ.χ. *ACOP, Public Procurement Network*) . Είναι ελλιπής η προβολή του επιστημονικού έργου που συντελείται, όπως και κατ' επέκταση ελλιπής είναι και η ενημέρωση των υπηρεσιών του δημοσίου για τις παρατηρούμενες διεθνώς εξελίξεις στις δημόσιες συμβάσεις.

3.4. Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Ενόψει των παραπάνω αναμφίβολα στην Ελλάδα παρατηρήθηκε έλλειψη ενός κεντρικού οργάνου, επιφορτισμένου να παρακολουθεί και να διαχειρίζεται θέματα δημοσίων συμβάσεων. Διαπιστώθηκε επίσης ότι δεν υπάρχει κεντρικός σχεδιασμός και ελλείπει κάθε συντονισμός προς την κατεύθυνση της διαχείρισης και οργάνωσης του νευραλγικού αυτού τομέα. Δεν υπάρχει κανένας σχεδιασμός των αναγκών του δημοσίου, δεν έχουν απογραφεί ποτέ οι δημόσιες συμβάσεις που συνάπτονται, με αποτέλεσμα να μην γνωρίζει το ελληνικό δημόσιο που και τι ακριβώς δαπανά. Η εναρμόνιση εθνικού προς ενωσιακό δίκαιο γίνεται αποσπασματικά και σε καμία περίπτωση στοχευμένα. Ταυτόχρονα δεν υπάρχει κάποιο όργανο επιφορτισμένο να συμμετέχει και να συνδιαλέγεται επίσημα με τα αρμόδια όργανα της Ε.Ε. Σ' αυτές τις ελλείψεις και δυσλειτουργίες προστίθενται επίσης το δαιδαλώδες νομικό ελληνικό πλαίσιο, το γεγονός ότι δεν γίνεται καμία προσπάθεια για απλούστευση των διαδικασιών σύναψης και

ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, η παντελής έλλειψη χρήσης σύγχρονων μέσων στην εν γένει λειτουργία του (δεν τηρείται ηλεκτρονικά οποιοδήποτε αρχείο δημοσίων συμβάσεων, μόλις πρόσφατα άρχισε να λειτουργεί η ηλεκτρονική δημοσίευση τους) η ολιγωρία από πλευράς νομοθετικής εξουσίας να αναλάβει πρωτοβουλία προς την κατεύθυνση εναρμόνισης της εθνικής προς την ενωσιακή νομοθεσία και η αδυναμία της κεντρικής διοίκησης να παρακολουθήσει τα τεκταινόμενα σε επίπεδο ευρωπαϊκής ένωσης όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις.

Η αρνητική αυτή εικόνα, αφενός μεν, πλήττει την αξιοπιστία του κράτους διτώς, τόσο ως συμβαλλομένου έναντι του αντισυμβαλλομένου του –πολίτη, ιδιωτική επιχείρηση, όσο και ως κράτους-μέλους έναντι των υπολοίπων κρατών-μελών της ΕΕ και των οργάνων της ΕΕ, αφετέρου δε, συνδράμει στην κατασπατάληση του δημοσίου χρήματος.

Η Ε.Ε. ήδη από τις αρχές του 2000 διαπίστωσε ότι στα πλαίσια συνεργασίας και συντονισμένης δράσης των κρατών μελών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει σε κάθε κράτος μέλος να δημιουργηθεί ένας ενιαίος (σε εθνικό επίπεδο), αξιόπιστος και ανεξάρτητος φορέας, που θα ενοποιούσε το δίκαιο των συμβάσεων που εφαρμόζεται σε κάθε χώρα. Αυτό ήταν πάγιο αίτημα των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δέσμευση που απορρέει από τις ισχύουσες οδηγίες που εκδόθηκαν το έτος 2004.

Ωστόσο η Ελλάδα έως το έτος 2010 δεν είχε καταφέρει να επιτύχει να δημιουργήσει ή έστω να ορίσει έναν ανεξάρτητο φορέα όπως όριζαν οι ενωσιακές οδηγίες, αν και είχε διαπιστωθεί και είχε «κατηγορηθεί» η ανεπάρκεια και αδυναμία της ελληνικής κεντρικής διοίκησης να διοικήσει και να διαχειριστεί αντικειμενικά τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Η έλλειψη αυτή παρατηρήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και αποτυπώθηκε στο πρώτο Μνημόνιο Συνεννόησης επί Συγκεκριμένων Προϋποθέσεων Οικονομικής Πολιτικής, Παράρτημα IV (Μάιος 2010), το οποίο υπέγραψε η Ελλάδα με την τρόικα (Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα) και κυρώθηκε με το ν. 3845/2010 (ΦΕΚ Α' 65/06.05.2010) «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» (ν. 3845/2010 ΦΕΚ Α' 65/06.05.2010 , 2010). Στο αρχικό κείμενο του μνημονίου μεταξύ των προτεινόμενων «διαρθρωτικών

μεταρρυθμίσεων» για τη «μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης» και, πιο συγκεκριμένα, ως στοιχείο της μεταρρύθμισης του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων στην χώρα μας περιλαμβανόταν και η πρόταση για τη δημιουργία στην Ελλάδα μιας αρχής, αρμόδιας για τις δημόσιες συμβάσεις. Αφορμή για την πρόταση αυτή ήταν ακριβώς η πάγια διαπίστωση πως το νομικό πλαίσιο ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα πολύπλοκο, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η πρόσβαση των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων, λόγω της έλλειψης σαφούς και ομοιόμορφης πρακτικής μεταξύ των αναθετουσών αρχών αλλά και έλεγχου εκ των ευρωπαϊκών και ελληνικών αρχών ως προς την προσήκουσα εφαρμογή των σχετικών κανόνων δικαίου.

Ενόψει λοιπόν όλων των ανωτέρω κατέστη επιβεβλημένη ανάγκη να δημιουργηθεί ένας φορέας που θα ρύθμιζε και θα διαχειριζόταν συνολικά τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Την ανάγκη αυτή ακριβώς ήρθε να καλύψει η δημιουργία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων. Ο τότε υπουργός Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, Μ. Χρυσοχοϊδής στην εισήγησή του τόνισε ότι «.. με τη σύσταση της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων βάζουμε τάξη σε μια δημοσιονομική “μαύρη τρύπα” που “καταπίνει” τα χρήματα των φορολογουμένων, χωρίς να αποδίδει δημόσια αξία, υποθάλλει φαινόμενα κακοδιαχείρισης και διαφθοράς και υπονομεύει τις προσπάθειες όλων μας για έξοδο από την κρίση...».

Επιπλέον αξίζει να σημειωθεί ότι και η επιλογή της μορφής του φορέα, δηλαδή ότι ο φορέας αυτό θα είχε τη μορφή ανεξάρτητης αρχής δεν ήταν τυχαία. Αφενός μεν επιτάσσεται από τις ευρωπαϊκές οδηγίες και από τις υποχρεώσεις που ανέλαβε η χώρα μας στα πλαίσια εφαρμογής του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ν. 3845/2010, ΦΕΚ Α' 65/06.05.2010) και ειδικότερα από τας περιεχόμενες του Παραρτήματος IV. Αφετέρου λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών που προσλαμβάνει η αρχή αυτή εντός της ελληνικής έννομης τάξης εγγυάται ότι θα επιτύχει τους σκοπούς που καλείται να επιτύχει, δηλαδή να συμβάλει στην ορθή διαχείριση και παρακολούθηση των θεμάτων των σχετικών με τις δημόσιες συμβάσεις, τόσο στο εσωτερικό της χώρας όσο και εντός της ΕΕ.

4. ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

4.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το θεσμικό πλαίσιο που αφορά τις δημόσιες συμβάσεις δεν είναι άλλο από το σύνολο των κανόνων δικαίου που τις διέπουν. Η Ελλάδα στα πλαίσια συμμετοχής της στη διαδικασία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως κράτος μέλος της ΕΕ δεσμεύεται να εφαρμόζει τους κανόνες του ενωσιακού δικαίου (άρθρο 28 Σ). Το ενωσιακό δίκαιο περιλαμβάνει κανόνες που ρυθμίζουν τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, δεδομένου ότι για την Ε.Ε. ο τομέας τούτος αποτελεί τομέα στρατηγικής σημασίας. Επίσης στο εθνικό δίκαιο υπάρχουν κανόνες σχετικοί με τις δημόσιες συμβάσεις. Οι κανόνες αυτοί αλληλοσυνδέονται και αλληλεπιδρούν. Δεν είναι μάλιστα σπάνιες οι φορές που συγκρούονται. Δεδομένου ότι κύριο μέλημα των ευρωπαϊκών οργάνων είναι η ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στα πλαίσια συνεργασίας και συντονισμένης δράσης των κρατών μελών σε όλους τους τομείς, επομένως και στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, προκρίθηκε, όπως προαναφέρθηκε η λύση της υιοθέτησης από τα κράτη μέλη μιας ενιαίας, αξιόπιστης και ανεξάρτητης αρχής επιφορτισμένης (σε εθνικό επίπεδο), με την ενοποίηση του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων που εφαρμόζεται σε κάθε χώρα.

Καθίσταται λοιπόν απαραίτητο, να οριοθετηθούν αρχικά οι έννοιες ενωσιακό δίκαιο και εθνικό δίκαιο, πως αλληλεπιδρούν και ιεραρχούνται γενικότερα και στη συνέχεια να εντοπιστούν οι κυριότερες πηγές των κανόνων του ενωσιακού και εθνικού δικαίου σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, να αναλυθεί το περιεχόμενό τους προκειμένου να καταδειχθεί πως συσχετίζονται, δεδομένου ότι η εφαρμογή των κανόνων τούτων συνέχεια άμεσα με την δημιουργία της εν λόγω αρχής αλλά και τους σκοπούς που καλείται να επιτύχει.

4.2. ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

4.2.1. Εννοιολογικός προσδιορισμός

Ο όρος ενωσιακό δίκαιο περιγράφει το δίκαιο περί της Ευρωπαϊκής ενώσεως αλλά και το δίκαιο που παράγει η Ευρωπαϊκή ένωση. Αντικατάστησε τον όρο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο ο οποίος επικράτησε του όρου δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η μετονομασία αυτή του δικαίου από ευρωπαϊκό κοινοτικό σε ενωσιακό δίκαιο ακολουθεί

την μετεξέλιξη της συνεργασίας των ευρωπαϊκών κρατών και την πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση¹⁵.

4.2.2 Οι πηγές του ενωσιακού δικαίου

Πηγές του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης που συμβάλλουν στη διαμόρφωση μιας ενωσιακής έννομης τάξης είναι το άγραφο ενωσιακό δίκαιο, το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, οι διεθνείς συνθήκες που συνάπτει η Ένωση και το δευτερογενές ή παράγωγο ενωσιακό δίκαιο.

Το άγραφο ενωσιακό δίκαιο περιλαμβάνει τις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου και συγκεκριμένα τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών καθώς και τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών που αναγνωρίζονται στο επίπεδο της Ένωσης (άρθρο 6 παρ. 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση).

Στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο περιλαμβάνονται οι συνθήκες με τις οποίες ιδρύθηκαν οι τρεις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα, Ατομικής Ενέργειας και Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΣΕΚΑΧ, ΣΕΚΑΕ και ΣΕΟΚ), και όλες οι συνθήκες οι οποίες τις αναθεώρησαν και τις τροποποίησαν (πχ. Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, Συνθήκη του Μάαστριχτ, Συνθήκη του Άμστερνταμ), όπως επίσης και όλες τις συνθήκες προσχώρησης των κρατών μελών της ΕΕ, (πχ. συνθήκη προσχώρησης της Ελλάδας το 1981). Κάθε φορά που προσχωρούν νέες χώρες στην ΕΕ, τροποποιούνται οι ιδρυτικές Συνθήκες:

- 1973 (Δανία, Ιρλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο)
- 1981 (Ελλάδα)
- 1986 (Ισπανία, Πορτογαλία)
- 1995 (Αυστρία, Φινλανδία, Σουηδία)
- 2004 (Τσεχική Δημοκρατία, Κύπρος, Εσθονία, Ουγγαρία, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα, Πολωνία, Σλοβακία, Σλοβενία)
- 2007 (Βουλγαρία, Ρουμανία).

¹⁵ Παράρτημα II αριθ. 1 Η πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση-Οι Συνθήκες.

Τελευταία αναθεώρηση των αρχικών συνθηκών έλαβε χώρα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (13. 12. 2007) (EE C 306/17.12.2007 , 2007) (ν. 3671/2008 ΦΕΚ Α΄129, 2008). Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας για πρώτη φορά η Ευρωπαϊκή Ένωση εμφανίζεται ως ενιαίο νομικό πρόσωπο, με διασπασμένο όμως το νομικό της θεμέλιο (Νίκος Σκανδάμης, 2008), δηλαδή στη βάση δύο διεθνών συνθηκών, τη «Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση» (εφεξής ΣΕΕ, 1992) (2012/ C 326/01, 2012.) και τη «Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (εφεξής ΣΛΕΕ, πρώην ΕΚ και αρχικά ΕΟΚ, 1957), όπως μετονομάστηκε «η Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας». Ο όρος δε «Κοινότητα» αντικαθίσταται από τον όρο «Ένωση» σε ολόκληρο το κείμενο. Η Ένωση παίρνει τη θέση της Κοινότητας και αποτελεί τον νόμιμο διάδοχό της.

Εκτός της ενοποίησης των συνθηκών και της αναγνώρισης της νομικής προσωπικότητας της ΕΕ, άλλα σημαντικά σημεία της Συνθήκης της Λισαβόνας είναι η εξαφάνιση των πυλώνων, η ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών και η καλύτερη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, με υιοθέτηση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).¹⁶

Το γεγονός ότι αναγνωρίζεται νομική προσωπικότητα στην Ένωση συνεπάγεται την κτήση από αυτή της ικανότητας να υπογράφει διεθνείς συμφωνίες στους τομείς των εκχωρηθεισών αρμοδιοτήτων της ή να συμμετέχει σε διεθνείς οργανισμούς. Οι συνθήκες δε που συνάπτει η Ένωση είναι δεσμευτικές για αυτή και για τα κράτη μέλη σύμφωνα με

¹⁶ Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων υπογράφηκε στη Νίκαια την 7^η Δεκεμβρίου 2000 (EE C 364/18.12.2000) και διακηρύχθηκε ξανά τη 14^η Δεκεμβρίου 2007 (2007/ C 303/01) προκειμένου να προσαρμοστεί στα δεδομένα της Συνθήκης της Λισαβόνας. Η τελευταία κωδικοποίηση του εξεδόθη τον Οκτώβριο του 2012 (2012 / C 362/02). Μετά την θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας ο Χάρτης Θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ αποκτά νομικά δεσμευτική ισχύ και έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες (άρθρο 6§1 ΣΕΕ) το Ηνωμένο Βασίλειο και την Πολωνία δεν δεσμεύονται από το Χάρτη λόγω του Πρωτοκόλλου 30 των Συνθηκών, ενώ τη εξαίρεση της έχει εξασφαλίσει και η Τσεχία. Ο Χάρτης απευθύνεται στα θεσμικά και λοιπά όργανα της Ένωσης, καθώς και στα κράτη μέλη μόνο όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Η ΕΕ προσχωρεί στην ευρωπαϊκή σύμβαση μόλις τεθεί σε ισχύ το 14ο πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ, το οποίο επιτρέπει όχι μόνο σε κράτη αλλά και σε διεθνείς οργανισμούς να γίνουν συμβαλλόμενα μέλη της ΕΣΔΑ. Και πάλι, η πράξη προσχώρησης πρέπει να επικυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ.

το άρθρο 300 παράγραφος 7 της ΣΕΕ και αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα του κοινοτικού δικαίου επομένως πηγή του ενωσιακού δικαίου.

Στο δευτερογενές ή παράγωγο ενωσιακό δίκαιο περιλαμβάνονται οι πράξεις εκείνες που παράγονται από τα κοινοτικά όργανα, το Συμβούλιο των Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, βάσει των αρμοδιοτήτων που προβλέπονται στο πρωτογενές δίκαιο. Θα μπορούσαμε μάλιστα να παρομοιάσουμε την σχέση μεταξύ παράγωγου ή δευτερογενούς και πρωτογενούς δικαίου, με την σχέση μεταξύ Συντάγματος και κοινού νόμου. Στο παράγωγο δίκαιο ανήκουν:

α) Ο Κανονισμός, ο οποίος αποτελεί και την σημαντικότερη πηγή δικαίου στο πλαίσιο της ΕΕ. Χαρακτηρίζεται από τη γενική του ισχύ (έχει γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα και δεσμεύει το σύνολο των κρατών μελών της ΕΕ), την καθολική του δεσμευτικότητα (οι κανόνες δικαίου που θέτει εφαρμόζονται υποχρεωτικά και στο σύνολό τους) και την άμεση ισχύ του (ισχύει στα κράτη μέλη της ΕΕ χωρίς την ανάγκη παρέμβασης της εθνικής έννομης τάξης). Με βάση νεότερες συνθήκες ο Κανονισμός θα ονομάζεται πλέον Ευρωπαϊκός Νόμος.

β) Η Οδηγία, η οποία δεσμεύει το κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή της δικαιοϊκής μορφής που θα λάβει στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Η Οδηγία χαρακτηρίζεται από την μερική της ισχύ (μπορεί να ισχύσει σε όλα αλλά και σε μερικά μόνο κράτη μέλη της ΕΕ) και την μερική της δεσμευτικότητα (η δεσμευτικότητα της Οδηγίας περιορίζεται μόνον στον καθορισμό του επιδιωκόμενου αποτελέσματος και της προθεσμία επίτευξής του, αφήνει όμως στις αρχές των επιμέρους κρατών μελών να επιλέξουν τον τρόπο, τα μέσα και την δικαιοϊκή μορφή που θα θεωρήσουν πρόσφορα για την επίτευξη του). Με βάση νεότερες συνθήκες η Οδηγία θα ονομάζεται πλέον Ευρωπαϊκός Νόμος Πλαίσιο.

γ) Η Απόφαση, η οποία είναι δεσμευτική ως προς όλα της τα μέρη για τους αποδέκτες που ορίζει. Οι αποφάσεις είναι ειδικές πράξεις με συγκεκριμένο περιεχόμενο και μπορούν να απευθύνονται και σε συγκεκριμένα κράτη- μέλη και σε ιδιώτες. Με βάση νεότερες συνθήκες η Απόφαση θα ονομάζεται πλέον Ευρωπαϊκή Απόφαση.

δ) και τέλος οι Συστάσεις και οι γνωμοδοτήσεις, οι οποίες δεν είναι δεσμευτικές, δηλαδή δεν δημιουργούν δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους αποδέκτες τους, παρέχουν όμως κατευθυντήριες γραμμές για την ερμηνεία και το περιεχόμενο του κοινοτικού δικαίου.

4.2.3 Ιεράρχηση των πηγών του ενωσιακού δικαίου

Οι πηγές του ενωσιακού δικαίου είναι διαφορετικής φύσεως και γι' αυτό έχει θεσπισθεί μια ιεράρχηση μεταξύ αυτών. Στην κορυφή της ιεραρχικής κατάταξης αυτών βρίσκεται το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο και το άγραφο ενωσιακό δίκαιο. Οι διατάξεις του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου είναι καταρχήν ισότιμες μεταξύ τους. Το ίδιο ισχύει για το άγραφο ενωσιακό δίκαιο, δηλαδή τις γενικές αρχές δικαίου. Οι διεθνείς συνθήκες που συνάπτει η Ένωση κατατάσσονται μετά το πρωτογενές και το άγραφο ενωσιακό δίκαιο. Ακολουθεί το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο, δηλαδή οι νομοθετικές αυτές πράξεις πρέπει, για να είναι έγκυρες, να είναι συμβατές με τους ιεραρχικά ανώτερους κανόνες.

4.3 ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

4.3.1. Εννοιολογικός προσδιορισμός

Ως εθνικό δίκαιο ή ελληνικό δίκαιο καλούνται όλοι οι κανόνες δικαίου που ισχύουν εντός της ελληνικής επικράτειας. Για λόγους συστηματοποίησης του δικαίου το εθνικό δίκαιο διακρίνεται σε ιδιωτικό και δημόσιο δίκαιο. Κριτήριο διαχωρισμού τους έχει επικρατήσει να θεωρείται η θέση που κατέχει το ένα από τα δύο μέρη της ρυθμιζόμενης σχέσης. Έτσι ως δημόσιο δίκαιο ορίζεται το σύνολο των κανόνων που ρυθμίζουν σχέσεις στις οποίες το ένα μέρος είναι το κράτος, ως φορέας δημόσιας εξουσίας. Ως ιδιωτικό δε αντίθετα ορίζεται το σύνολο των κανόνων που ρυθμίζουν σχέσεις μεταξύ ιδιωτών.

Αυτή η αυστηρή διάκριση κράτους-κοινωνίας, κράτους-ιδιωτών που αποτυπώνεται στην διάκριση του δικαίου σε δημόσιο και ιδιωτικό, αντιστοιχεί σε μία στεγανή διάκριση κράτους-κοινωνίας. Σήμερα εκδηλώνονται ποικιλοτρόπως δύο αντίρροπες τάσεις: της ιδιωτικοποίησης του κράτους και του δημόσιου δικαίου και της δημοσιοποίησης του ιδιωτικού δικαίου. Όσο η στεγανότητα αυτή αναιρείται τόσο πιο σχετική γίνεται η διαφορά των δυο δικαίων. Όσο η αποτελεσματική λειτουργία του κρατικού μηχανισμού παίρνει την μορφή της δομικά οργανωμένης παρέμβασης στην οικονομία τόσο η απόλυτη διάκριση κράτους και κοινωνίας δίνει τη θέση της σε αξίες όπως ο εκσυγχρονισμός, η διαχειριστική ικανότητα, η αποτελεσματικότητα κλπ. (Δημήτρης Θ. Τσάτσος, 1985).

Επειδή οι δημόσιες συμβάσεις από απόψεως δικαίου κατατάσσονται στο χώρο του δημοσίου δικαίου και επειδή οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και κατ' επέκταση και η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων αποτελούν μεν έκφραση οργανωμένης παρέμβασης στην οικονομία και παραχώρησης εκ μέρους του κράτους βασικών λειτουργιών του σε

αυτές, αλλά ανήκουν από απόψεως δικαίου στο χώρο του δημοσίου δικαίου, στην παρούσα εργασία όπου αναφέρεται ο όρος εθνικό δίκαιο, θα εννοείται το δημόσιο δίκαιο.

4.3.2. Πηγές του Δημοσίου Δικαίου

Ως πηγές του ελληνικού δημοσίου δικαίου θεωρούνται σήμερα από την επιστήμη, με μικρές διαφοροποιήσεις και αποκλίσεις οι εξής, το Σύνταγμα, το Διεθνές δίκαιο και το δίκαιο της ΕΕ, ο τυπικός νόμος και ο κανονισμός της Βουλής, ο ουσιαστικός νόμος –οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης, οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, τα εκτελεστικά προεδρικά διατάγματα και οι ατομικές πράξεις της δημόσιας διοίκησης.

Η νομολογία παρά την μεγάλη της συμβολή στην ερμηνεία και εφαρμογή του δημοσίου δικαίου και δη του Συνταγματικού δικαίου δεν αποτελεί πηγή του. Μόνη εξαίρεση αποτελεί η ειδική αρμοδιότητα του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου σύμφωνα με το άρθρο 100 § 1, εδ. ε' Σ, το οποίο έχει την δυνατότητα όταν διαπιστώνει αντίθεση στις αποφάσεις δύο εκ των ανώτατων δικαστηρίων της χώρας (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ελεγκτικό Συνέδριο και Άρειος Πάγος) πάνω στην συνταγματικότητα διάταξης τυπικού νόμου, να την κηρύσσει, εφόσον επιβεβαιώσει την αντισυνταγματικότητά της ως ανίσχυρη.

4.3.3. Ιεράρχηση των πηγών του εθνικού δικαίου

Οι πηγές αυτές όπως αποτυπώνονται παραπάνω, με κορυφαία το τυπικό Σύνταγμα, στο σύνολό τους, συντάσσουν μια πυραμίδα δικαίου στην οποία η κάθε μια κατέχει την δική της ιεραρχική θέση. Η ιεραρχία αυτή είναι απαραίτητη, αφενός μεν προς αποφυγή συγκρούσεων μεταξύ των κανόνων δικαίου κάθε πηγής, αφ' ετέρου δε για λόγους τήρησης της νομιμότητάς τους, αφού κάθε πηγή του δικαίου οφείλει να τελεί σε αρμονία με τις ιεραρχικά ανώτερές της. Στην υψηλότερη θέση βρίσκεται το τυπικό Σύνταγμα, το οποίο όταν έχει αυστηρό χαρακτήρα, όπως το ελληνικό υπερέχει-υπερισχύει έναντι όλων των υπολοίπων εθνικών νομικών πράξεων. Έπονται ο τυπικός νόμος και ο Κανονισμός της Βουλής, ο ουσιαστικός νόμος και οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης, οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, τα εκτελεστικά προεδρικά διατάγματα και οι ατομικές πράξεις της δημόσιας διοίκησης. Οι ιδρυτικές συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατατάσσονται, από πλευράς σημασίας, στο ίδιο επίπεδο με το Σύνταγμα, ενώ οι υπόλοιπες διεθνείς νομικές πράξεις υπερισχύουν των εθνικών νομικών πράξεων, εξαιρουμένου του Συντάγματος.

4.4. ΣΧΕΣΗ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Ήδη πριν καν προσχωρήσει η Ελλάδα στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες τέθηκε το ζήτημα της σχέσεως του τότε κοινοτικού -σήμερα ενωσιακού- και εθνικού δικαίου. Ιδιαίτερη δε σημασία αποκτά το εν λόγω θέμα, όταν ανακύπτει θέμα συγκρούσεως των δυο εννόμων τάξεων. Θέμα δε συγκρούσεως προκύπτει όταν το περιεχόμενο διάταξης του ενωσιακού δικαίου που θεμελιώνει άμεσα δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους πολίτες της ένωσης αντίκειται σε εθνική διάταξη. Γεννάται λοιπόν το ερώτημα ποια είναι η εφαρμοστέα διάταξη, πως βρίσκει αυτή εφαρμογή και ποιος είναι ο δίκαιο-πολιτικός λόγος προτίμησης εφαρμογής της μιας έναντι της άλλης. Η απάντηση στο ερώτημα τούτο αποτελεί την ουσία της υπάρξεως της ευρωπαϊκής εννόμου τάξεως.

Από τη σκοπιά της ευρωπαϊκής εννόμου τάξεως το περιεχόμενο αυτής της σχέσεως και κατ' επέκταση η απάντηση στο ανωτέρω ερώτημα εκφράστηκε και καθορίστηκε ενιαία κυρίως και πρωτίτως από το ΔΕΕ. Την θέση του αυτή την έχει διατυπώσει το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) στην περίφημη απόφαση *Costa/ENEL*, σύμφωνα με την οποία η υπεροχή του ενωσιακού δικαίου βασίζεται στην αυτονομία της ενωσιακής έννομης τάξης, την οποία δημιούργησαν τα κράτη μέλη μέσα από την σταδιακή παραχώρηση των κυριαρχικών τους δικαιωμάτων. Την παραχώρησή αυτή θα την αναιρούσαν στην πράξη τα κράτη μέλη, αν γίνονταν δεκτή η υπεροχή των εθνικών συνταγμάτων έναντι του ενωσιακού δικαίου.

Από τη σκοπιά της ελληνικής έννομης τάξης, το ζήτημα αντιμετωπίστηκε αφ' ενός μεν από τους έλληνες θεωρητικούς, αφετέρου δε από τα ελληνικά δικαστήρια. Η ελληνική επιστημονική κοινότητα αντιμετώπισε το θέμα, όχι ενιαία, με πολλές διακυμάνσεις και διαφοροποιήσεις, γενικά και αφηρημένα. Άλλοτε κλίνοντας υπέρ της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου έναντι του εθνικού και άλλοτε αποτάσσοντάς την. Ενώ τα ελληνικά δικαστήρια κάθε φορά που χρειάστηκε να εκφέρουν άποψη συνήθως ακολουθούν λίγο ως πολύ την αποτυπωθείσα στην υπ' αριθμ. 118960/1980 εγκύκλιο του Υπουργείου Δικαιοσύνης άποψη, η οποία συνοψίζεται στο εξής: « Αν υπάρχει αμφιβολία ή αμφισβήτηση περί της υπεροχής του ενός των δύο κανόνων, την ευθύνη και την αρμοδιότητα για την ορθή ερμηνεία έχει το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (Μ. Κυπραίος, 1987), (βλ. αναλυτικά απόψεις για τις σχέσεις ενωσιακού δικαίου με εθνικό δίκαιο στο παράρτημα ΙΙΙ της παρούσας)

Τέλος αξίζει να σημειωθεί ότι στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων δεν είναι λίγες οι φορές που αναφέρονται θέματα συγκρούσεων ενωσιακού-εθνικού δικαίου. Συγκρούσεις που δημιουργούνται είτε γιατί δεν έχει ολοκληρωθεί η εναρμόνιση του εθνικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων προς το ενωσιακό, είτε γιατί το ενωσιακό δίκαιο ενσωματώθηκε πλημμελώς, είτε ακόμη γιατί το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεύεται και εφαρμόζεται πλημμελώς. Δεν είναι άλλωστε λίγες οι φορές που η χώρα μας καταγγέλθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και παραπέρα καταδικάστηκε από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης λόγω προβλημάτων που παρατηρήθηκαν κατά το στάδιο ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων στη χώρα μας που σχετίζονται είτε με πλημμελή ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου είτε με υπέρμετρες καθυστερήσεις στους διαγωνισμούς λόγω των πολλαπλών δικαστικών εμπλοκών μεταξύ των συμμετεχόντων και των αναθετουσών αρχών. Σε ορισμένες δε περιπτώσεις καταδίκης της Ελλάδας παρατηρείται έλλειψη συμμόρφωσης των αρμόδιων εθνικών οργάνων με τις αποφάσεις του ΔΕΕ. Οι καταδίκες αυτές συνοδεύονται μάλιστα από επιβολή χρηματικών κυρώσεων σε βάρος της χώρας μας (βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις του ΔΕΕ: C-246/95 [για μη ενσωμάτωση οδηγίας], C-481/06 [για δημόσιες προμήθειες νοσοκομείων, C-601/10 [για μη τήρηση διαδικασιών σε συμβάσεις δημοσίων υπηρεσιών]).

Οι ανωτέρω ερμηνευτικές πλημμέλειες και κενά, οι αμφισβητήσεις και η έλλειψη συστηματικής οργάνωσης στο σημαντικό τομέα των δημοσίων συμβάσεων αποτέλεσαν από τους βασικότερους λόγους δημιουργίας της Ανεξάρτητης Αρχής των Δημοσίων Συμβάσεων.

4.5. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Όπως προαναφέρθηκε ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων δεν έμεινε εκτός της εμβέλειας του ενωσιακού δικαίου. Αντίθετα έτυχε ιδιαίτερης προσοχής, καθώς αντιπροσωπεύει ένα τομέα στρατηγικής σημασίας για την ενιαία ευρωπαϊκή αγορά, τόσο σε οικονομικό επίπεδο όσο και σε πολιτικό επίπεδο. Επίσης το εθνικό δίκαιο περιλαμβάνει κανόνες που αφορούν τον τομέα αυτό.

Στη συνέχεια θα επιχειρηθεί μια καταγραφή των κυριότερων πηγών του ενωσιακού δικαίου και του εθνικού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις, προκειμένου να καταδειχθεί η σχέση τους και ο ρόλος που καλείται να παίζει η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων στην εν γένει λειτουργία τους, δεδομένου ότι η δημιουργία της μεταξύ των άλλων αποτελεί επιταγή του ενωσιακού δικαίου.

Μορφοποιήθηκε: Γραμματοσειρά: Διαγραμμάτωση από 16 pt

Μορφοποιήθηκε: Γραμματοσειρά: 12 pt

4.5.1. Πηγές ενωσιακού δίκαιου για τις δημόσιες συμβάσεις

Οι διατάξεις των διαφόρων συνθηκών που αφορούσαν τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων πλέον περιλαμβάνονται στην ενοποιημένη Συνθήκη τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) (πρώην συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας), η οποία κυρώθηκε από τη χώρα μας με το νόμο 3671/2008 (ν. 3671/2008 ΦΕΚ Α'129, 2008).

Ειδικότερα η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) περιλαμβάνει τους σκοπούς και τους στόχους της ΕΕ, τη βασική θεσμική δομή της Ένωσης, τις διατάξεις σχετικά με τον τρόπο που νομοθετούν περαιτέρω τα αρμόδια ευρωπαϊκά όργανα, αλλά και τους βασικούς νομικούς κανόνες για την προώθηση των στόχων της Ένωσης. Ένας εκ των βασικών στόχων της ΕΕ είναι η απρόσκοπτη λειτουργία της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς. Λόγω της στρατηγικής σημασίας που έχουν οι δημόσιες συμβάσεις στα πλαίσια λειτουργίας της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς οι κανόνες που την αφορούν και εμπεριέχονται στην ΣΛΕΕ αφορούν κατ' επέκταση και τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Αυτοί είναι οι κανόνες για την «ελεύθερη κυκλοφορία» προσώπων εμπορευμάτων και υπηρεσιών και οι κανόνες σχετικά με το δίκαιο του ανταγωνισμού.

Η ΣΛΕΕ θέτει τους γενικούς κανόνες που πρέπει να εφαρμόζονται σε κάθε περίπτωση λήψης μέτρων εκ μέρους των κρατών μελών σχετικών με τις δημόσιες συμβάσεις και σε όλα τα είδη δημοσίων συμβάσεων με ελάχιστες εξαιρέσεις. Κυρίως όμως μεταξύ άλλων υποχρεώνει τα κράτη-μέλη να απέχουν από κάθε πράξη που θα δημιουργούσε διακρίσεις σε βάρος των υπολοίπων κρατών-μελών στα πλαίσια λειτουργίας της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς. Είθισται οι κανόνες αυτοί να αναφέρονται ως «αρνητικές υποχρεώσεις», που απορρέουν από τη ΣΛΕΕ. Σημειωτέον ότι οι κανόνες αυτοί τυγχάνουν άμεσης εφαρμογής από τα κράτη-μέλη, υπό την έννοια που ανωτέρω αναφέρθηκε.

Ωστόσο θεωρήθηκε ότι οι απορρέουσες από τη ΣΛΕΕ αρχές δεν μπορούσαν από μόνες τους να στηρίξουν το άνοιγμα της αγοράς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων στα πλαίσια λειτουργίας της ενιαίας αγοράς. Ειδικότερα θεωρήθηκε ότι οι αρχές της ΣΛΕΕ δεν επαρκούσαν για την περίπτωση εφαρμογής διαφανών διαδικασιών κατά την σύναψη δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές, οι οποίες με την πρόφαση της διακριτικής ευχέρειας θα κάλυπταν τυχόν μεροληπτικές συμπεριφορές τους. Γι' αυτό κρίθηκε σκόπιμη η θέσπιση ειδικών διατάξεων προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι οι

κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις θα εφαρμόζονταν αποτελεσματικά από τα κράτη-μέλη.

Προκειμένου λοιπόν να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις, η ΕΕ εξέδωσε το έτος 2004 την οδηγία 2004/18/EK και την 2004/17/EK, που αποτελούν την τρίτη γενεά οδηγιών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Τα κράτη-μέλη θα έπρεπε να τις εφαρμόσουν έως το 2007, προσαρμόζοντας τα δίκαια τους, εφόσον κάτι τέτοιο απαιτούνταν, με την θέσπιση κατάλληλων κανόνων προς την κατεύθυνση που αυτές επέτασσαν. Όπως προαναφέρθηκε, οι οδηγίες δεν τυγχάνουν άμεσης εφαρμογής από τα κράτη-μέλη και επομένως έπρεπε τα περισσότερα κράτη μέλη να θεσπίσουν νέα νομοθεσία προκειμένου να θέσουν σε ισχύ τις απορρέουσες από τις οδηγίες αυτές υποχρεώσεις. Οι οδηγίες δε του 2004 για τις δημόσιες συμβάσεις, όπως είθισται να αναφέρονται χάριν συντομίας, αποτελούν μεν επακόλουθο της αναθεώρησης της Λισαβόνας υπό την έννοια ότι είναι σύμφωνες με τις γενικές κατευθύνσεις που αυτή χαράσσει, αλλά ταυτόχρονα ενοποιούν όλες τις προηγούμενες οδηγίες που σχετίζονται με τις δημόσιες συμβάσεις. Πέραν αυτών, σημαντική είναι και η συμβολή των γενικών αρχών του ενωσιακού δικαίου στη διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου που αφορά τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Επομένως οι κύριες πηγές του ενωσιακού δικαίου σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις κατ' ιεραρχία είναι:

- Οι γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου
- Η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)
- Οι ισχύουσες οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων, ήτοι:
 - ο η Οδηγία 2004/17/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (Οδηγία 2004/17/EK , 2004)
 - ο η Οδηγία 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (Οδηγία 2004/18/EK, 2004).

4.5.2. Οι γενικές αρχές ενωσιακού δικαίου

Ταυτόχρονα με τις δυο βασικές αρχές που διαπνέουν τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων στα πλαίσια λειτουργίας της ενιαίας αγοράς και οι οποίες δεν είναι άλλες από

την αρχή «Value for money» και την αρχή της δίκαιης μεταχείρισης όλων των εμπλεκομένων, εφαρμόζονται και οι γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου.

Οι γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου προέρχονται από τα εθνικά δίκαια των κρατών μελών. Αποτελούν μέρος της ενωσιακής νομοθεσίας. Το ΔΕΕ μάλιστα μέσω των αποφάσεων του, οι οποίες μεταξύ άλλων αποτελούν έκφραση της έννοιας και λειτουργίας του ενωσιακού δικαίου, εφαρμόζοντας και ερμηνεύοντάς το, εξασφαλίζει ότι οι λοιποί κανόνες του ενωσιακού δικαίου, τόσο του πρωτογενούς όσο και του δευτερογενούς δικαίου, συμμορφώνονται προς αυτές. Επομένως μπορεί να ειπωθεί ότι σε μεγάλο βαθμό το ΔΕΕ με τις αποφάσεις του δίνει σάρκα και οστά στην έννοια και το περιεχόμενο που αποκτούν οι γενικές αρχές για το ενωσιακό δίκαιο.

Οι αρχές αυτές χρησιμοποιούνται στα πλαίσια εφαρμογής του πρωτογενούς δικαίου γενικότερα, αλλά και ως προς την ειδικότερη ερμηνεία διατάξεων της ΣΛΕΕ. Διατάξεις όμως της ΣΛΕΕ, ως ειδικότερες, μπορούν να παρακάμψουν την εφαρμογή των αρχών αυτών. Επίσης οι εν λόγω αρχές χρησιμεύουν και στην περίπτωση ερμηνείας των διατάξεων του δευτερογενούς δικαίου, όπως των οδηγιών, ωστόσο το δευτερογενές δίκαιο θα πρέπει να είναι συνεπές με τις αρχές, διαφορετικά σε περίπτωση παραβίασης τους, αμφισβητείται η ορθότητά του.

Ειδικότερα από το σύνολο των γενικών αρχών του ενωσιακού δικαίου εκείνες που έχουν ιδιαίτερη σημασία για τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είναι η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή της ασφάλειας δικαίου, και η αρχή της ίσης μεταχείρισης.

4.5.2.1. Η αρχή της αναλογικότητας

Σύμφωνα με την θεωρία του ενωσιακού δικαίου η αρχή της αναλογικότητας προϋποθέτει ότι η λήψη ενός μέτρου πρέπει να είναι, αφενός μεν, προσήκουσα ως προς την προώθηση του επιδιωκόμενου απ' αυτό σκοπού, θα πρέπει δηλαδή να υπάρχει μια εύλογη σχέση μεταξύ του μέτρου και σκοπού, αφετέρου δε, θα πρέπει να είναι αναγκαία για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Η αρχή αυτή τυγχάνει για παράδειγμα εφαρμογής κατά την ερμηνεία των εξαιρέσεων και των περιορισμών που θέτουν οι κανόνες της ΣΛΕΕ σχετικά με την απαγόρευση διακρίσεων λόγω ιθαγένειας στις δημόσιες συμβάσεις. Π.χ. η απαγόρευση της μη διάκρισης λόγω ιθαγένειας αίρεται για λόγους δημοσίου συμφέροντος, που μπορεί να επικαλείται ένα κράτος μέλος. Οι λόγοι αυτοί μπορεί να αφορούν κυρίως την εθνική ασφάλεια, καθώς και την προστασία του περιβάλλοντος. Όμως και στην περίπτωση αυτή θα πρέπει το μέτρο που λαμβάνει το κράτος μέλος να

κινείται εντός του πλαισίου εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας. Αυτό σημαίνει ότι δεν πρέπει να υπάρχει άλλος τρόπος ή μέσο λιγότερο περιοριστικό του εμπορίου, προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος του κράτους μέλους, δηλαδή η προστασία της εθνικής της ασφάλειας, παρά μόνο το ληφθέν μέτρο.

4.5.2.2. Η αρχή της ασφάλειας δικαίου

Η αρχή της ασφάλειας δικαίου έχει την έννοια ότι τα άτομα θα πρέπει να γνωρίζουν με βεβαιότητα, ποια δικαιώματα τους αναγνωρίζονται από το δίκαιο και ποιες υποχρεώσεις αναλαμβάνουν. Η εν λόγω αρχή εφαρμόζεται για παράδειγμα επί των προθεσμιών άσκησης προσφυγής κατά αποφάσεων που παραβιάζουν το δίκαιο της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των παράνομων αποφάσεων για τις δημόσιες συμβάσεις.

4.5.2.3. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης απαιτεί όμοιες καταστάσεις να αντιμετωπίζονται με όμοιο τρόπο και διαφορετικές καταστάσεις με διαφορετικό τρόπο, εκτός αν αντίθετη αντιμετώπιση δικαιολογείται αντικειμενικώς (βλ. ΔΕΕ, υποθέσεις C-21/03 και C-34/03, *Fabrigom* κατά Βελγίου («*Fabrigom*»)). Λόγω του ότι η αρχή αυτή είναι πολύ σημαντική για την ερμηνεία και εφαρμογή του δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις, θα αναλυθεί περαιτέρω τόσο υπό το πρίσμα εφαρμογής των αρχών της ΣΛΕΕ που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις όσο και υπό το πρίσμα των οδηγιών.

4.6. ΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΤΗΣ ΣΛΕΕ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

Η ΣΛΕΕ δεν ρυθμίζει ευθέως και αμέσως τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, αλλά μόνον εμμέσως μέσω των αρχών που περιλαμβάνονται σε αυτή και αφορούν την λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Στα πλαίσια δε λειτουργίας της ενιαίας αγοράς οι βασικές αρχές που διαπνέουν το ενωσιακό δίκαιο είναι η «Value for money» και η αρχή της δίκαιης μεταχείρισης. Δεδομένου ότι ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί στρατηγικής σημασίας τομέα για τη λειτουργία της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς εξυπακούεται ότι οι αρχές αυτές εφαρμόζονται και στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Οι αρχές μάλιστα αυτές εξειδικεύονται περαιτέρω μέσω των αρχών της απαγόρευσης θέσπισης διακρίσεων και περιορισμών της ελεύθερης αγοράς, της αρχής της ίσης μεταχείρισης και της αρχής της διαφάνειας. Η έννοια και το περιεχόμενο των αρχών αυτών καθορίζεται από διατάξεις που ενυπάρχουν στην ΣΛΕΕ αλλά και από αποφάσεις του ΔΕΕ επί σχετικών υποθέσεων.

4.6.1. Απαγόρευση διακρίσεων και περιορισμοί της ελεύθερης αγοράς

Η απαγόρευση διακρίσεων και περιορισμοί της ελεύθερης αγοράς εξειδικεύεται περαιτέρω στην ΣΛΕΕ μέσω δέσμης διατάξεων που υπάρχουν σ' αυτή και οι οποίες απαγορεύουν στα κράτη μέλη να αναλαμβάνουν δράσεις οι οποίες δημιουργούν διακρίσεις σε βάρος επιχειρήσεων ή προϊόντων προερχόμενων από τα υπόλοιπα κράτη μέλη. Οι διατάξεις αυτές τυγχάνουν εφαρμογής και στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων:

Οι σημαντικότερες εξ αυτών είναι :

- Το άρθρο 34 της ΣΛΛΕ (πρώην άρθρο 28 της ΣΕΚ) που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων

«Οι ποσοτικοί περιορισμοί επί των εισαγωγών, καθώς και όλα τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος, απαγορεύονται μεταξύ των κρατών μελών.....»

- Το άρθρο 49 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 43 της ΣΕΚ) που αφορά την ελεύθερη μετακίνηση προσώπων

«Στο πλαίσιο των κατωτέρω διατάξεων, οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως των υπηκόων ενός κράτους μέλους στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους απαγορεύονται.....»

- Το άρθρο 56 (πρώην άρθρο 49 της ΣΕΚ) που αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών

«Στο πλαίσιο των κατωτέρω διατάξεων, οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Ένωσης απαγορεύονται όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο του αποδέκτου της παροχής....»

Ειδικότερα το άρθρο 34 της ΣΛΛΕ (πρώην άρθρο 28 της ΣΕΚ) που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων εισάγει τριών ειδών απαγορεύσεις:

- Απαγόρευση άμεσης διάκρισης μεταξύ εγχώριων και εισαγόμενων προϊόντων.

- Απαγόρευση λήψης μέτρων που εφαρμόζονται εξίσου σε εγχώρια και εισαγόμενα προϊόντα, αλλά που έχουν ως αποτέλεσμα να ευνοούνται τα εγχώρια προϊόντα έναντι των εισαγόμενων.

- Απαγόρευση λήψης μέτρων που έχουν ίδιες επιπτώσεις για τα εγχώρια και εισαγόμενα προϊόντα αλλά υποκρύπτουν διάκριση των εγχώριων έναντι των εισαγόμενων.

Το άρθρο 49 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 43 της ΣΕΚ) που αφορά την ελεύθερη μετακίνηση προσώπων από το ένα κράτος-μέλος στο άλλο, έχει την έννοια ότι τα πρόσωπα μπορούν να μετακινούνται μεταξύ των κρατών-μελών ελεύθερα και να δημιουργούν επιχειρήσεις σε μόνιμη βάση σε άλλο κράτος-κράτος από αυτό προέλευσης τους. Τα δε κράτη πρέπει να επιτρέπουν σε άτομα από άλλα κράτη μέλη τη δημιουργία και τη λειτουργία στο έδαφός τους μονίμων επαγγελματικών εγκαταστάσεων υπό τους ίδιους όρους που το κάνουν για τους υπηκόους τους.

Το άρθρο 56 (πρώην άρθρο 49 της ΣΕΚ) που αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών εισάγει τριών ειδών απαγορεύσεις:

- Απαγόρευση διάκρισης λόγω ιθαγενείας του παρόχου υπηρεσιών.
- Απαγόρευση λήψης μέτρων που ισχύουν εξίσου για τις εγχώριες επιχειρήσεις και εκείνες που προέρχονται από άλλα κράτη-μέλη αλλά τα οποία έχουν ως αποτέλεσμα να ευνοούνται οι εγχώριες επιχειρήσεις,
- Απαγόρευση λήψης μέτρων που έχουν ίδιες επιπτώσεις στις εγχώριες και μη επιχειρήσεις, αλλά εισάγουν έμμεσες διακρίσεις. Για παράδειγμα όσον αφορά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων το ΔΕΕ στην περίπτωση των Contse (C-234/03, 2005), όπως επίσης στην περίπτωση της Alpine Investments B.V. v Minister van Financien (C-384/93, 1995), επανέλαβε πώς πρέπει να αντιμετωπίζονται μέτρα, τα οποία εμποδίζουν την πρόσβαση στις αγορές υπηρεσιών. Οι κάθε είδους περιορισμοί στην πρόσβαση σε δημόσιες συμβάσεις θα πρέπει να δικαιολογούνται (θα πρέπει δηλαδή να αποδεικνύεται ότι το μέτρο ήταν αναγκαίο και ανάλογο της περίπτωσης), ώστε εν τέλει να μην δημιουργούνται εμμέσως διακρίσεις εις βάρος των μη εγχώριων επιχειρήσεων.

4.6.2. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης στην ΣΛΕΕ

Η Επιτροπή σε δύο ανακοινώσεις της σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις υποστήριξε ότι η αρχή της ίσης μεταχείρισης αποτελεί γενική αρχή απορρέουσα από τη ΣΛΕΕ και ότι το περιεχόμενο της είναι ίδιο, με αυτό της αρχής ίσης μεταχείρισης που ορίζουν οι οδηγίες. Κατ' επέκταση η αρχή της ίσης μεταχείρισης από τη ΣΛΕΕ δεν αφορά μόνο τις διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, αλλά και κάθε είδους διάκριση που σκοπό έχει να νοθεύσει τον ελεύθερο ανταγωνισμό (βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ερμηνευτική ανακοίνωση σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο [2000] EEC121 / 2 και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής 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, 23.6.2006). Προς ενίσχυση των επιχειρημάτων της η Επιτροπή χρησιμοποίησε την νομολογία του ΔΕΕ.

Η νομολογία του ΔΕΕ αρχικά αναγνώριζε ότι η υποχρέωση τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις δεν απορρέει από τη ΣΛΕΕ, αλλά μόνο από τις οδηγίες (βλ. υπόθεση Storebaelt C- 513/99, υπόθεση C-87/94, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-87/94, 1996 , «Λεωφορεία Βαλλωνίας»). Ωστόσο, φαίνεται ότι η πρόσφατη νομολογία του ΔΕΕ συντάσσεται πλέον με την άποψη της Επιτροπής (μεταξύ άλλων ANAV κατά Comune di Bari (C-410/04, 2006)C-410/04). Σε περιπτώσεις που οι οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις δεν ορίζουν ρητά ότι υπάγονται στην έννοια της αρχής της ίσης μεταχείρισης (υπόθεση SECAP 148/06, 2008, στην οποία αντιμετωπίστηκε το ζήτημα των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών στην περίπτωση σύναψης σύμβασης κάτω από τα κατώτερα όρια που θέτουν οι οδηγίες), εμφανίζουν όμως πολλά κοινά με περιπτώσεις που εφαρμόζεται η εν λόγω αρχή, φαίνεται το ΔΕΕ να χρησιμοποιεί την αρχή της ίσης μεταχείρισης, ως απορρέουσα από τη ΣΛΕΕ.

4.6.3. Η αρχή της διαφάνειας και η δημοσιότητα στην ΣΛΕΕ

Η νομολογία του ΔΕΕ για μεγάλο χρονικό διάστημα θεωρούσε ότι η ΣΛΕΕ σχετικά με την ανάθεση και σύναψη δημοσίων συμβάσεων ρυθμίζει μόνο θέματα που άπτονται της εφαρμογής της αρχής της μη διάκρισης. Δηλαδή τα κράτη-μέλη θα πρέπει να απέχουν από τη λήψη μέτρων που αποτελούν διακρίσεις εις βάρος των υπολοίπων κρατών μελών, δηλαδή μέτρα που εισάγουν διακρίσεις είτε σχετικά με την συμμετοχή, είτε σχετικά με τα κριτήρια ανάθεσης μιας σύμβασης. Θέματα διαφάνειας και δημοσιότητας επί δημοσίων συμβάσεων θεωρούσε ότι καθορίζονται από τις οδηγίες.

Στην υπόθεση της Telaustria (C-324/98, 2000) το ΔΕΕ εξέφρασε την άποψη ότι όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις, πέραν των άλλων υποχρεώσεων, από τη ΣΛΕΕ πηγάζει και η υποχρέωση τήρησης προϋποθέσεων δημοσιότητας. Η υπόθεση αφορούσε σύμβαση παραχώρησης. Συγκεκριμένα η θέση του ΔΕΕ ήταν ότι η αρχή της μη διάκρισης υπαγορεύει την υποχρέωση διαφάνειας, η οποία με την σειρά της περαιτέρω εκπληρώνεται μέσω της «παροχής επαρκούς βαθμού δημοσιότητας, ώστε να εκπληρώνεται ο ανταγωνισμός με το άνοιγμα της αγοράς και να ελέγχεται ο αμερόληπτος χαρακτήρας της διαδικασίας σύναψης μιας σύμβασης» (σκέψεις 61-62 της αποφάσεως). Το περιεχόμενο όμως αυτής της υποχρέωσης δεν ήταν ξεκάθαρο, σχετικά με το ότι η υποχρέωση δημοσιότητας αποτελεί το μέσο πραγμάτωσης της αρχής διαφάνειας.

Η Επιτροπή από την πλευρά της εξέθεσε τις απόψεις σχετικά με το θέμα με τις δύο προαναφερόμενες ανακοινώσεις, που αφορούσαν τις συμβάσεις παραχώρησης και τις συμβάσεις που δεν καλύπτονται ή καλύπτονται εν μέρει από τις οδηγίες. Από το περιεχόμενο των δυο αυτών ανακοινώσεων απορρέει ότι σε κάθε περίπτωση η δημοσιότητα επιτυγχάνεται, όταν επιτυγχάνεται ο ελεύθερος ανταγωνισμός. Η υποχρέωση μάλιστα επίτευξης του ανταγωνισμού απορρέει από τη γενική αρχή της ίσης μεταχείρισης.

4.7. ENΔΙΑΜΕΣΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Ενόψει των παραπάνω, συμπερασματικά θα μπορούσαν να γίνουν δεκτά τα εξής:

α) σύμφωνα με τις διατάξεις 34, 49 και 56 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 28, 43 και 49 της Συνθήκης ΕΚ, αντίστοιχα) απαγορεύεται η θέσπιση μέτρων που εισάγουν διακρίσεις, άμεσα ή έμμεσα, κατά επιχειρήσεων ή προϊόντων που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη, εκτός εάν δικαιολογούνται από το δημόσιο συμφέρον. Μόνοι λόγοι για τους οποίους δικαιολογείται η θέσπιση περιορισμών είναι οι ρητά αναφερόμενες εξαιρέσεις στην ΣΛΕΕ (π.χ. υγεία, ασφάλεια) και οι εξαιρέσεις λόγω υποχρεωτικών απαιτήσεων ή απαιτήσεων γενικού συμφέροντος.

Ο οικονομικός προστατευτισμός, όπως η προστασία της εθνικής απασχόλησης, δεν αποτελεί σε καμία περίπτωση επαρκή δικαιολογία επιβολής περιορισμών στο εμπόριο (Du Pont de Nemours, C- 21/88, 1990). Το ΔΕΕ μάλιστα είναι αρκετά αυστηρό όσον αφορά τη ρητή ή σιωπηρή εξαίρεση εκ των ανωτέρω απαγορεύσεων. Επιτρέπει μόνο περιορισμούς που δικαιολογούνται από την αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή δεν επιτρέπει περιορισμούς που προτίθενται να ευνοήσουν εγχώριες επιχειρήσεις ή προϊόντα (δημιουργούν "συγκεκριαυμένη διάκριση") και περιορισμούς που ο στόχος για τον οποίο θεσπίστηκαν θα επιτυγχάνονταν με κάποιο άλλο τρόπο που ενδεχομένως θα περιόριζε λιγότερο την ελευθερία του εμπορίου (υπόθεση Evans Medical, C-324/93, 1995).

β) Από το πλέγμα των διατάξεων της ΣΛΕΕ απορρέει η υποχρέωση διαφάνειας, ως έκφραση της αρχής της μη-διάκρισης και της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Για παράδειγμα οι κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας απαιτούν διαφάνεια κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων προκειμένου να καταστεί ευχερής η παρακολούθηση της τήρησης των ανωτέρω απαγορεύσεων (υπόθεση Telaustria, C-324/98, 2000). Αυτό ισχύει τόσο για τις συμβάσεις που καλύπτονται από τις οδηγίες, όσο και από τις συμβάσεις που δεν καλύπτονται από αυτές (βλ. συμβάσεις παραχώρησης (Telaustria), συμβάσεις παροχής υπηρεσιών, όπου δεν ισχύει η αρχή της προτεραιότητας (υπόθεση Post), συμβάσεις κάτω

από τα κατώτατα όρια (υπόθεση C-220/06). Η διαφάνεια είναι υποχρεωτική μόνο εφόσον είναι σημαντικής χρηματικής αξίας και ως εκ τούτου μπορεί να παρουσιάζουν διασυνοριακό ενδιαφέρον (National Public Procurement Policy Unit (NPPPU) of the Department of Finance, n.d.)

γ) Από την υποχρέωση διαφάνειας απορρέει η υποχρέωση δημοσιότητας, χωρίς να καθίσταται σαφές ποια είναι τα προαπαιτούμενα, τα οποία την εκπληρώνουν. Στην περίπτωση πάντως της SECAP (C-148/06, 2008) το ΔΕΕ ήταν πρόθυμο να εφαρμόσει στο μέγιστο βαθμό τους κανόνες της οδηγίας που αφορούν ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές με βάση την αρχή της ίσης μεταχείρισης, γεγονός που αποδεικνύει ότι οι οδηγίες τελικά καθορίζουν τα των προϋποθέσεων τήρησης της διαφάνειας.

Συνεπώς και η αρχή της διαφάνειας, της ποίας έκφραση αποτελεί η δημοσιότητα, δεν καθιερώνεται απερίφραστα στην ΣΛΕΕ. Αποτελεί όμως έκφραση των ρητά καθιερωμένων αρχών της μη διάκρισης και της ίσης μεταχείρισης, που ρυθμίζουν την ενιαία ευρωπαϊκή αγορά. Επομένως εφόσον θεωρείται ότι η αρχή της διαφάνειας καθιερώνεται έστω έμμεσα στη ΣΛΛΕ με κύριο στόχο την επίτευξη ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού στα πλαίσια λειτουργίας της ενιαίας αγοράς, θα πρέπει να γίνει *mutandis- mutandis* δεκτό ότι το αυτό ισχύει και για τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ως μέρος της .

4.8. ΟΙ ΟΔΗΓΙΕΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

Οι ισχύουσες οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις είναι η οδηγία 2004/17/ΕΚ και η οδηγία 2004/18/ΕΚ, οι οποίες εκδόθηκαν το έτος 2004. Τα κράτη-μέλη υποχρεώθηκαν να εφαρμόσουν τις εφαρμόσουν από την 1^η Ιανουαρίου 2006. Πριν από την ανάλυση των οδηγιών αυτών, επιχειρείται μια σύντομη ιστορική επισκόπηση, καθότι οι ισχύουσες δύο οδηγίες αποτελούν ενοποίηση και τροποποίηση του προϋπάρχοντος νομικού πλαισίου.

4.8.1. Ιστορική επισκόπηση

4.8.1.1. Η 1^η Γενιά οδηγιών

Από τη δεκαετία του 1970 καθιερώνεται ένα σύστημα ρύθμισης των δημοσίων συμβάσεων. Αρχικά εκδίδεται η οδηγία 66/683/ΕΟΚ που θεσπίζει την απαγόρευση υιοθέτησης από τα κράτη μέλη κανόνων που απαιτούν τη χρήση μόνο εθνικών προϊόντων ή απαγορεύουν τη χρήση ξένων προϊόντων στις δημόσιες συμβάσεις, καθώς και η οδηγία 70/32/ΕΟΚ που θεσπίζει τον ίδιο κανόνα, αλλά για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών. Το 1971 εκδίδεται η οδηγία 71/305/ΕΟΚ για τις δημόσιες συμβάσεις έργων με την οποία θεσπίζεται η υποχρέωση τήρησης των άρχων της διαφάνειας και της μη διάκρισης στην

ανάθεση δημοσίων συμβάσεων έργων, η οποία όμως δεν αντικατέστησε τις εθνικές διαδικασίες διαγωνισμών με ένα σύνολο κοινών κανόνων. Εν συνεχεία το 1977 εκδόθηκε η οδηγία 77/62/ΕΟΚ για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών, η οποία εισήγαγε τρεις θεμελιώδεις αρχές, την αρχή της δημοσιότητας, την αρχή της μη διάκρισης όσον αφορά τις τεχνικές προδιαγραφές, και την αρχή της αντικειμενικότητας για τις διαδικασίες διαγωνισμών και ανάθεσης. Η οδηγία αυτή δεν τύγγανε εφαρμογής στις δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, ή στα προϊόντα που προέρχονται εκτός ΕΚ, μέχρι την τροποποίησή της με την οδηγία 80/767, όταν πλέον η Ευρωπαϊκή Κοινότητα ενέκρινε τη Γενική συμφωνία του 1979 περί Δασμών και Εμπορίου (ευρύτερα γνωστή ως GATT - General Agreement on Tariffs and Trade), που περιλάμβανε και τη Συμφωνία για τις Δημόσιες Συμβάσεις¹⁷.

4.8.1.2 Η δεύτερη γενιά οδηγιών

Περί τα τέλη της δεκαετίας του 1980 και αρχές της δεκαετίας του 1990 στα πλαίσια ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς έως το 1992 και της ενοποίησης των διατάξεων που αφορούν την λειτουργία της, παρατηρείται ένα κύμα μεταρρυθμίσεων όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις. Τα σημαντικότερα σημεία αυτών των μεταρρυθμίσεων είναι :

- Αναθεωρούνται οι οδηγίες 71/305/ΕΟΚ περί δημοσίων έργων 77/62/ΕΟΚ περί προμηθειών, από τις οδηγίες 89/440/ΕΟΚ έργων και 88/295/ΕΟΚ αντίστοιχα, οι οποίες επιφέρουν μικρές βελτιώσεις. Το 1993 οι οδηγίες 93/36/ΕΟΚ περί δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και 93/37/ΕΟΚ περί δημοσίων συμβάσεων έργων αποτελούν ενοποιημένα κείμενα των διαφόρων κανόνων που ισχύουν για τις δημόσιες συμβάσεις και εισάγουν μικρές τροποποιήσεις.

- Επεκτείνεται με την οδηγία 90/531/ΕΟΚ πλέον το θεσμικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις έργων και προμηθειών και στις αποκλειόμενες έως το 1990 απ' αυτό υπηρεσίες κοινής ωφέλειας.

- Επεκτείνεται με την οδηγία 93/38/ΕΟΚ το θεσμικό πλαίσιο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και στις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών.

- Εγκρίνονται οι δύο οδηγίες ως προς τη θέσπιση διαρθρωτικών μέτρων.

¹⁷ Παράρτημα ΙΙ αριθμ. 2

- Οι οδηγίες του 1993 93/36/EK, 93/37/EK και 93/38/EK ενέκριναν εκ νέου σε ενοποιημένη μορφή τις παλαιότερες-προισχύσασες οδηγίες περί προμηθειών και έργων ομογενοποιώντας το ισχύον νομικό πλαίσιο.

Η οδηγία για τα έργα περιλαμβάνει σημαντικές διευκρινίσεις και επιπλέον μετριάζει το καθεστώς για την ανάθεση των συμβάσεων παραχώρησης. Η οδηγία 97/52/EK, για τον δημόσιο τομέα, καθώς και η οδηγία 98/4/EK εν συνεχεία, τροποποίησαν το ευρωπαϊκό νομοθετικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις προς την κατεύθυνση που επέτασσε η Συμφωνία του ΠΟΕ για τις Δημόσιες Συμβάσεις (ΣΔΣ), την οποία όπως ανωτέρω αναφέρθηκε η ΕΕ ενέκρινε με την απόφαση 94/800/EK του Συμβουλίου της 22ας Δεκεμβρίου 1994.

Η ΣΔΣ αποτελεί διεθνή συμφωνία και ως εκ τούτου είναι δεσμευτική για την ΕΕ και για τα κράτη μέλη σύμφωνα με το άρθρο 300 παρ. 7 της ΣΕΕ και ως εκ τούτου αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του ενωσιακού δικαίου. Σύμφωνα με την ΣΔΣ, η ΕΕ και τα κράτη μέλη παρέχουν πρόσβαση στις αγορές της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις σε ορισμένες τρίτες χώρες (π.χ. την ΗΠΑ και την Ιαπωνία), ενώ οι χώρες αυτές με τη σειρά τους αναλαμβάνουν παρόμοιες υποχρεώσεις προς τα κράτη-μέλη της ΕΕ. Η ΣΔΣ δεν ρυθμίζει την σχέση των κρατών-μελών της ΕΕ, μεταξύ τους.

4.8.1.3. Η Λευκή Βίβλος για τις δημόσιες συμβάσεις

Οι οδηγίες της δεύτερης γενιάς για τις δημόσιες συμβάσεις αποτελούν επακόλουθο της έγκρισης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της Λευκής Βίβλου που εξέδωσε το 1985 (COM (85) 310, Ιούνιος 1985) η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα πλαίσια ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς στο Μιλάνο. Οι στόχοι που περιγράφονται εκεί μπορούν να συνοψιστούν σε τρεις κύριες ομάδες:

- κατάργηση των φυσικών συνόρων, κατάργηση των ελέγχων εμπορευμάτων και προσώπων στα εσωτερικά σύνορα
- κατάργηση των τεχνικών συνόρων, άρση των εθνικών φραγμών για προϊόντα και υπηρεσίες, μέσω της εναρμόνισης ή της αμοιβαίας αναγνώρισης
- κατάργηση των φορολογικών συνόρων, υπερπήδηση των εμποδίων που δημιουργούν οι διαφορές των έμμεσων φόρων, με την εναρμόνιση ή την προσέγγιση των συντελεστών του ΦΠΑ και των ειδικών φόρων κατανάλωσης.

Η Λευκή Βίβλος και η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, που ενσωμάτωσε την έννοια της εσωτερικής αγοράς στη συνθήκη ΕΟΚ, ορίζοντας ως ακριβή προθεσμία για την

ολοκλήρωσή της, την 31η Δεκεμβρίου 1992 (άρθρο 18 της συνθήκης ΕΚ) και ισχυροποίησε το μηχανισμό λήψης αποφάσεων της εσωτερικής αγοράς, με την καθιέρωση μάλιστα ειδικής πλειοψηφίας για θέματα, όπως το κοινό δασμολόγιο, την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων, και την προσέγγιση της εθνικής νομοθεσίας (αντιστοίχως άρθρα 26, 49, 60, 94 και 95 της συνθήκης ΕΚ), είχαν ως αντίκτυπο στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων την θέσπιση και θέση σε ισχύ των ανωτέρω οδηγιών .

Υιοθετείται λοιπόν πλέον ως βασικός κανόνας κατά την σύναψη δημοσίων συμβάσεων, που είναι η υποβολή ανοικτών προσφορών. Η διαπραγμάτευση αποτελεί την εξαίρεση (οδηγία 88/295/ΕΚ). Θεσπίζεται η υποχρέωση προς τις αναθέτουσες αρχές να δημοσιεύουν εκ των προτέρων τις προκηρύξεις προμηθειών τους, καθώς και τις λεπτομέρειες ανάθεσης τους. Καθιερώνονται εθνικά πρότυπα τεχνικών προδιαγραφών, τα οποία θα πρέπει να αναγνωρίζονται αμοιβαία. Περιγράφονται ευκρινέστερα στο κείμενο της οδηγίας οι εξαιρούμενοι κλάδοι. Με την οδηγία 89/440/ΕΚ, η οποία επίσης τροποποίησε προηγούμενες οδηγίες περί δημοσίων έργων, διευρύνθηκε το πεδίο εφαρμογής τους, καθόσον καλύπτονται πλέον οι συμβάσεις παραχώρησης και ορισμένα κρατικά επιδοτούμενα έργα και επετράπη επίσης η δημιουργία κοινοπραξιών και η συμμετοχή τους σε διαγωνισμούς.

Η σημαντικότερη όμως αλλαγή ήταν αυτή που επετεύχθη με την υιοθέτηση, της οδηγίας 90/351/ΕΚ περί προμηθειών, σύμφωνα με την οποία οι επιχειρήσεις δημόσιας ωφέλειας - στους τομείς της ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών, των μεταφορών και του νερού - οι οποίες έως εκείνη τη στιγμή δεν είχαν υπαχθεί στο σύστημα ευρωπαϊκής εναρμόνισης δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων, πλέον θα υπάγονταν στο ίδιο εναρμονισμένο ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο. Αυτό δε κατέστη δυνατό λόγω της απελευθέρωσης της ευρωπαϊκής βιομηχανίας τηλεπικοινωνιών, κατόπιν της προβλεπόμενης παγκόσμιας απελευθέρωσης των δημοσίων συμβάσεων των διαπραγματεύσεων της GATT του Γύρου της Ουρουγουάης¹⁸, η οποία ήρε τα όποια υπάρχοντα εμπόδια πρόσβασης στην ελεύθερη αγορά. Από την οδηγία απαλλάσσονταν

¹⁸ Απόφαση 94/800/ΕΚ του Συμβουλίου της 22ας Δεκεμβρίου 1994 σχετικά με την εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, σύναψη των συμφωνιών από τις πολυμερείς διαπραγματεύσεις του Γύρου της Ουρουγουάης (1986-1994), καθόσον αφορά τα θέματα που εμπíπτουν στις αρμοδιότητές της [Επίσημη Εφημερίδα L 336 της 23.12.1994]. http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r11010_el.htm

διάφοροι τομείς σχετικοί με ραδιοτηλεοπτικές εκπομπές, ή για υπηρεσίες κοινής ωφέλειας που λειτουργούν υπό συνθήκες ανταγωνισμού.

Τέλος αξίζει να αναφερθεί ότι μεταξύ των διαρθρωτικών μέτρων, που εισήγαγαν οι οδηγίες 89/665/EK (περί δημόσιων συμβάσεων έργων και προμηθειών) και 92/13/EK (περί δημόσιων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας), ήταν η ιδιαίτερη υποχρέωση των κρατών-μελών για διασφάλιση ταχείας και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας έναντι των αναθετουσών αρχών. Οι οδηγίες επίσης καθιέρωσαν τη «διαδικασία της προσφυγής», η οποία είχε ως σκοπό να ελέγξει και να πιστοποιήσει ότι οι διαδικασίες και οι πρακτικές που χρησιμοποιούσαν οι αναθέτουσες αρχές ήταν σύμφωνες με το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων.

Οι οδηγίες του 1993 93/36/EK, 93/37/EK και 93/38/EK ενέκριναν εκ νέου σε ενοποιημένη μορφή τις παλαιότερες-προϊσχύσασες οδηγίες περί προμηθειών και έργων ομογενοποιώντας το ισχύον νομικό πλαίσιο.

4.8.2. Η 3^η γενιά των ισχυουσών οδηγιών

4.8.2.1 Εισαγωγικά

Την 3^η γενιά οδηγιών απαρτίζουν η οδηγία 2004/18/EK περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (Οδηγία 2004/18/EK, 2004) και η οδηγία 2004/17/EK περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (Οδηγία 2004/17/EK, 2004). Οι οδηγίες αυτές εκδόθηκαν το έτος 2004. Είναι προϊόν μακράς νομοθετικής διαδικασίας (σχεδόν τέσσερα έτη) και πολλών τροποποιήσεων των αρχικών προτάσεων, συμπεριλαμβανομένης και μιας διαδικασίας συνδιαλλαγής. Καλύπτουν το μεγαλύτερο μέρος του τομέα των δημοσίων συμβάσεων και ενοποιούν το προϊσχύον νομικό καθεστώς, εισάγοντας όμως και σημαντικές αλλαγές. Αποτελούν το ισχύον νομικό πλαίσιο.

Εξαρχής πρέπει να αναφερθεί ότι οι οδηγίες αυτές αποτελούν απαύγασμα δύο προτάσεων οδηγιών, από τις οποίες η μία τροποποιεί τις «κλασικές» οδηγίες για τα δημόσια έργα, τις υπηρεσίες και τις προμήθειες και τις ενοποιεί σε ένα ενιαίο κείμενο (COM2000/275 τελικό) και η άλλη αναφέρεται στους εξαιρούμενους τομείς (COM2000/276 τελικό), με σκοπό τη βελτίωση και περαιτέρω τροποποίηση των υφιστάμενων κοινοτικών κανόνων σύναψης δημόσιων συμβάσεων που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε το Μάιο του 2000 (COM 275 (2000) τελικό).

Μετά την έκδοση των δυο οδηγιών του 2004, η ΕΕ ξεκίνησε κι άλλες πρωτοβουλίες για την ενίσχυση του καθεστώτος για τις δημόσιες συμβάσεις. Το 2007 εκδόθηκε η οδηγία 2007/66 «για την τροποποίηση της οδηγίας 89/665 και 92/13 (που θέσπιζαν διαρθρωτικά μέτρα) και αφορά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημόσιων συμβάσεων» (Οδηγία 2007/66/EK L 335/31, 2007). Το 2009 εκδόθηκε η οδηγία 2009/81/EK για τις συμβάσεις, η οποία διέπει τις συμβάσεις στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας (και τροποποιεί τις οδηγίες 2004/17/EK και 2004/18/EK) (Οδηγία 2009/81/EK, 20.8.2009)

Η οδηγία 2004/18/EK αναφέρεται στις διαδικασίες ανάθεσης και σύναψης των δημοσίων συμβάσεων. Η οδηγία 2004/17/EK ρυθμίζει τις διαδικασίες ανάθεσης και σύναψης δημοσίων συμβάσεων από τους οργανισμούς που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, των μεταφορών, της ενέργειας και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (υπηρεσίες κοινής ωφελείας). Και οι δύο ισχύουσες οδηγίες (εφεξής: οι οδηγίες του 2004) θεμελιώνονται στην Πράσινη Βίβλο καθώς και στις διαβουλεύσεις, που έγιναν στα πλαίσιά της και τα συμπεράσματα των οποίων συνοψίζονται στην ανακοίνωση του 1998 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις δημόσιες συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση (COM (1998) 143 final, 1998).

Οι αλλαγές που εισάγονται με τις οδηγίες του 2004 έχουν ως κύρια χαρακτηριστικά την απλοποίηση και την ευελιξία των διαδικασιών ανάθεσης και σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Επίσης επήλθαν και σημαντικές τροποποιήσεις σε σχέση με το προηγούμενο νομικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις.

4.8.2.2. Απλοποίηση των διαδικασιών

Καταρχήν με τις οδηγίες του 2004 ενοποιούνται οι κανόνες των τριών προηγούμενων οδηγιών (93/37/EK 93/36/EK και 92/50/EK). Αναδιαρθρώνονται από νομοτεχνικής σκοπιάς οι διατάξεις διαδικασίας ανάθεσης, προκειμένου να εμφανίζονται ως μια σειρά βημάτων. Απλουστεύεται ο τρόπος πρόβλεψης των κατώτατων ορίων (κατωφλίων), ήτοι των προϋπολογιζόμενων ποσών, πάνω από τα οποία εφαρμόζονται οι οδηγίες αυτές. Εντάσσονται οι αναφορές σε όλες τις περιπτώσεις σχετικά με την ονοματολογία της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, στο κοινό λεξιλόγιο για τις δημόσιες συμβάσεις (CPV). Καθιερώνονται οι γενικές αρχές της ίσης μεταχείρισης, της μη διάκρισης και της διαφάνειας, που ήδη το ΔΕΕ είχε κρίνει ότι οι αρχές αυτές αποτελούν τη βάση των οδηγιών κατά τον ίδιο τρόπο για όλα τα συμβαλλόμενα μέρη.

4.8.2.3. Ευελιξία διαδικασιών

Με τις οδηγίες του 2004 εισήχθησαν νέες ευέλικτες διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Αυτές είναι ο ανταγωνιστικός διάλογος, η διαπραγμάτευση καθώς επίσης οι συμβάσεις-πλαίσιο (οδηγία 2004/18). Ο ανταγωνιστικός διάλογος και η διαπραγμάτευση αποτελούν ευέλικτα σχήματα ανάθεσης πολύπλοκων συμβάσεων. Με τις συμβάσεις-πλαίσιο αποφεύγεται η επανάληψη διαγωνισμών και παράλληλα ενισχύεται η ασφάλεια δικαίου και ο έλεγχος.

Αναμφίβολα μεγάλη καινοτομία αποτελεί η εισαγωγή των ηλεκτρονικών προμηθειών. Οι οδηγίες του 2004 προβλέπουν ότι τα ηλεκτρονικά μέσα μπορούν να χρησιμοποιηθούν στις περισσότερες περιπτώσεις και ότι οι αναθέτουσες αρχές μπορούν, αν το επιλέξουν, να απαιτούν από τους οικονομικούς φορείς να χρησιμοποιούν ηλεκτρονικά μέσα. Η χρήση τους όμως μπορεί να ελεγχθεί, ώστε να μην αποτελέσει εν τέλει εμπόδιο στην πρόσβαση των οικονομικών φορέων στις διαγωνιστικές διαδικασίες. Με τη χρήση των ηλεκτρονικών μέσων μειώνονται οι ελάχιστες προθεσμίες των διαδικασιών ανάθεσης, που έχει ως αποτέλεσμα την εξοικονόμηση χρόνου. Επίσης προβλέπονται οι ηλεκτρονικές δημοπρασίες καθώς και τα δυναμικά συστήματα ηλεκτρονικών αγορών.

4.8.2.4. Επελθούσες μεταβολές

Οι σημαντικές μεταβολές που επήλθαν στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων με την έκδοση των οδηγιών του 2004 είναι:

-Η προσθήκη του τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών στον κατάλογο των τομέων που καλύπτονται από τους κανόνες για τις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας.

-Η ενσωμάτωση και εξειδίκευση στα κείμενα των οδηγιών των θεμελιωδών αρχών που διέπουν την ανάθεση και τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, ήτοι της αρχής της διαφάνειας, της μη διάκρισης – ίσης μεταχείρισης και της δημοσιότητας.

-Η καθιέρωση υποχρέωσης αποκλεισμού συμμετοχής σε δημόσιες συμβάσεις ατόμων που καταδικάζονται για ορισμένα ποινικά αδικήματα, συνδεδεμένα με το οργανωμένο έγκλημα, το ξέπλυμα χρήματος, την απάτη σχετικά με την ΕΕ και τη διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις.

-Η αναθεώρηση των κανόνων σχετικά με τις τεχνικές προδιαγραφές.

-Η προσθήκη νέων απαιτήσεων διαφάνειας, στάθμιση των κριτηρίων ανάθεσης, γνωστοποίηση των συντελεστών, δημοσιοποίηση των κριτηρίων επιλογής.

- Η υποχρέωση να λαμβάνεται υπόψη η πολυπλοκότητα της σύμβασης για τον απαιτούμενο το χρόνο υποβολής προσφορών και τον καθορισμό των προθεσμιών.

- Η εισαγωγή νέων κανόνων σχετικά με την εμπιστευτικότητα των πληροφοριών.

- Η εισαγωγή ρητών κανόνων σχετικά με τη μορφή των εν γένει επικοινωνιών.

4.9. ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΩΝ ΟΔΗΓΙΩΝ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

4.9.1. Εισαγωγικά

Οι κανόνες που ρυθμίζουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα σήμερα περιλαμβάνονται σε μια σειρά νόμων και προεδρικών διαταγμάτων, που αποτελούν κυρίως μεταφορά των οδηγιών της ΕΕ στην ελληνική έννομη τάξη στα πλαίσια εναρμόνισης του ελληνικού δικαίου προς το ενωσιακό. Επίσης μια σειρά εγκυκλίων περαιτέρω ρυθμίζουν θέματα σχετικά με την εφαρμογή των οδηγιών εντός της ελληνικής έννομης τάξης και την εφαρμογή των κανόνων που θεσπίζονται από τα προεδρικά διατάγματα και τους νόμους που τέθηκαν σε ισχύ τις δημόσιες συμβάσεις. Δεδομένου ότι το νομικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις είναι δαιδαλώδες και κατακερματισμένο θα αναφερθούν όσα θεσπίστηκαν πιο πρόσφατα και αυτά που τυγχάνουν ευρύτερης εφαρμογής, με κίνδυνο βέβαια να θεωρηθεί ελλιπής η παρουσίαση του. Ωστόσο στα πλαίσια της παρούσας εργασίας η ανάδειξη όλων των διατάξεων που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις δεν αποτελεί τον πρωταρχικό στόχο. Αντίθετα προέχει η ανάδειξη του ρόλου της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων στον εκσυγχρονισμό και στην επίλυση προβλημάτων σχετιζόμενων με την λειτουργία του τομέα αυτού.

4.9.2. Τα σημαντικά εθνικά νομοθετήματα

Όπως προαναφέρθηκε, συνεχίζεται και σήμερα στην ελληνική έννομη τάξη η εισαγωγή διαφόρων διατάξεων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις σε νομοθετήματα που δεν αφορούν αυτές και γενικά συνεχίζεται να παράγεται το φαινόμενο της πολυνομίας. Γεγονός που δικαιολογεί από μόνο του την αναγκαιότητα της πρόβλεψης μιας Ανεξάρτητης Αρχής, που θα έχει ως αποστολή την οργάνωση, την καταχώριση και την κατηγοριοποίηση των επιμέρους ζητημάτων που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις, ώστε το τρίπτυχο των δημοσίων έργων και των προμηθειών, που είναι το κόστος, ο χρόνος και η ποιότητα, πράγματι να αποδίδουν την προσδοκώμενη ωφέλεια στο δημόσιο, στην κοινωνία και στην οικονομία.

Λόγω του κατακερματισμού του νομικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις και του ρόλου που καλείται να διαδραματίσει στον τομέα αυτό η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων

Συμβάσεων κρίνεται ως αναγκαία η παρουσίαση των σημαντικότερων νομοθετημάτων που διέπουν σήμερα τις δημόσιες συμβάσεις.

4.9.3. Τα Προεδρικά Διατάγματα

- Το Π.Δ. 59/2007 (ΦΕΚ Α' 63/16.03.2007) Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/17/EK "περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών", όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε.

- Το Π.Δ. 60/2007 (ΦΕΚ 64/Α/2007) «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/EK», το οποίο αποτελεί προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/EK περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/EK της Επιτροπής και την Οδηγία 2005/75/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του παρόντος διατάγματος : «Σκοπός του παρόντος προεδρικού διατάγματος είναι η προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών προς τις διατάξεις της οδηγίας 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 "Περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών", που δημοσιεύθηκε στην ελληνική γλώσσα στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (EE L134/30/4/2004) όπως αυτή τροποποιήθηκε με τις διατάξεις: α) της οδηγίας 2005/51/EK της Επιτροπής της 7ης Σεπτεμβρίου 2005 για την τροποποίηση του παραρτήματος XX της οδηγίας 2004/17/EK και του παραρτήματος VIII της οδηγίας 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί δημοσίων συμβάσεων (EE L 257/1/10/2005), β) της οδηγίας 2005/75/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005 για την διόρθωση της οδηγίας 2004/18/EK "Περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών" (EEL 323/9.12.2005), γ) του υπ' αριθμ. 2083/2005 Κανονισμού (ΕΚ) της Επιτροπής της 19^{ης} Δεκεμβρίου 2005 περί τροποποίησης των οδηγιών 2004/17/EK και 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά στα κατώτατα όρια εφαρμογής τους κατά τη διαδικασία συνάψεως συμβάσεων (EEL 333/20.12.2005), δ) του υπ' αριθμ. 1564/2005 Κανονισμού (ΕΚ) της Επιτροπής, της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, για την κατάρτιση τυποποιημένων εντύπων προς δημοσίευση προκηρύξεων και

γνωστοποιήσεων στο πλαίσιο των διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων δυνάμει των οδηγιών 2004/17/EK και 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕL 257/1/10/2005)» (Π.Δ. 60/2007 (ΦΕΚ Α 64 16.3.2007), 2007).

-Το Π.Δ. 118/2007 (ΦΕΚ 150/Α/10-7-2007) «Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου (Κ.Π.Δ.)». Σύμφωνα δε με το άρθρο 1 του παρόντος υπάγονται οι προμήθειες αγαθών που εκτελούνται από το Δημόσιο και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) που αποτελούν οργανισμούς της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης επιπλέον κατ' εξαίρεση: οι συμβάσεις εκ των ανωτέρω προμηθειών εμπίπτουσες στο πεδίο εφαρμογής του π.δ/τος 60/2007 (Α'64) εκτελούνται σύμφωνα με τις διατάξεις αυτού, συμπληρωματικώς, δε και με τις διατάξεις του παρόντος, οι προμήθειες αγαθών, οι οποίες δεν εντάσσονται στο Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών (Ε.Π.Π.) εκτελούνται σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 79 έως 85 του ν. 2362/1995 (Α'247), συμπληρωματικώς δε και με τις διατάξεις του παρόντος. Τέλος από το πεδίο εφαρμογής του παρόντος ΠΔ εξαιρούνται οι προμήθειες υλικών, αναλώσιμων ή μη των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και οι προμήθειες των Δήμων, των Κοινοτήτων, και των πάσης φύσεως Συνδέσμων τους, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου και των ιδρυμάτων τους, οι οποίες διενεργούνται σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου 100 του π.δ/τος 30/1996 (Α'21) "Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης", και σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 209 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, που κυρώθηκε με το ν. 3463/2006 (Α'114) "Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων" αντίστοιχα (Π.Δ.118/2007 (ΦΕΚ 150/Α/10-7-2007) , 2007).

-Το Π.Δ. 122/2012 (ΦΕΚ Α 215 5.11.2012) Κανονισμός Λειτουργίας της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.).

- Το Π.Δ.. 123/2012 (ΦΕΚ Α 216 5.11.2012) Οργανισμός Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.).

-Το Π.Δ. 7/2013 (ΦΕΚ Α 26 31.1.2013), σύμφωνα με το οποίο τα όργανα που αποφασίζουν ή γνωμοδοτούν και λοιπές σχετικές ρυθμίσεις σε θέματα έργων, μελετών και υπηρεσιών του ν. 3316/2005 «Ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων εκπόνησης μελετών και παροχής συναφών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις» (Α' 42), αρμοδιότητας των Περιφερειών, έχουν εφαρμογή σε όλα τα έργα που διέπονται από το ν. 3669/2008 (Α' 116), καθώς και στις μελέτες και υπηρεσίες του ν. 3316/2005 (Α' 42) που εκτελούνται από τις Περιφέρειες, τις Επιχειρήσεις του άρθρου 194 του ν. 3852/2010 (Α' 87), όσον αφορά την

εκτέλεση της σύμβασης και τα ιδρύματα του άρθρου 200 του ίδιου νόμου, όπως κάθε φορά ισχύουν.

4.9.4. Η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου

Η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου της 5^{ης} Δεκεμβρίου 2012 (ΦΕΚ Α'237/5-12-2012) Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων αρμοδιότητας των Υπουργείων Οικονομικών, Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και λοιπές διατάξεις) επέφερε επίσης μεταβολές στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα το άρθρο 11 αυτής, με το οποίο τροποποιείται ο ν. 3886/2010 «Δικαστική προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων – εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1989 (L 395) και την Οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992 (L 76), όπως τροποποιήθηκαν με την Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2007 (L 335)» (173 Α) προσθέτοντας εδάφια β, γ, και δ στην παράγραφο 1 του άρθρου 5 του ν. 3886/2010 (Α'173), θεσπίζει υποχρέωση, για το παραδεκτό της άσκησης αιτήσεως ενώπιον του αρμοδίου Δικαστηρίου, κατάθεσης παραβόλου μέχρι την πρώτη συζήτηση της υποθέσεως, το ύψος του οποίου ανέρχεται σε ποσοστό 1% της προϋπολογισθείσας αξίας, περιλαμβανομένου του Φ.Π.Α. Σε περίπτωση δε ολικής ή μερικής αποδοχής της αιτήσεως το δικαστήριο διατάσσει την απόδοσή του στον αιτούντα.

4.9.5 Νόμοι για τη δικαστική προστασία κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων

-Ο ν. 3886/2010 για τη δικαστική προστασία κατά την σύναψη δημοσίων συμβάσεων (ΦΕΚ 173/Α/30-9-10), ο οποίος θεσπίστηκε προς εναρμόνιση με την Οδηγία 2007/66/ΕΚ και καταργεί το Ν. 2522/1997 και το Ν. 2854/2000.

-Ο ν. 4055/12-3-2012 (ΦΕΚ 51 Α') «Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής», ο οποίο με το άρθρο 63 τροποποιεί το ν. 3886/2010.

-Ο ν. 4146/2013 (ΦΕΚ Α 90 18.4.2013) «Διαμόρφωση Φιλικού Αναπτυξιακού Περιβάλλοντος για τις Στρατηγικές και Ιδιωτικές Επενδύσεις και άλλες διατάξεις», του οποίου η διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 59 ορίζει ότι για το παραδεκτό της άσκησης ένστασης του άρθρου 25 του ν. 3669/2008 (Α'116), προσκομίζεται, με την υποβολή της

ένστασης, παράβολο κατάθεσης υπέρ του Δημοσίου ποσού ίσου με το 0,05 επί τοις χιλίοις (0,05 %) επί της προϋπολογισμένης αξίας του έργου (χωρίς αναθεώρηση και ΦΠΑ), το ύψος του οποίου δεν μπορεί να είναι μικρότερο των διακοσίων πενήντα (250) ευρώ και μεγαλύτερο των πενήντα χιλιάδων (50.000) ευρώ και προστίθεται έτσι μετά το άρθρο 25 του ν. 3669/2008 (Α' 116) το άρθρο 25^Α.

4.9.6. Νόμοι για τη διαδικασία ανάθεσης και σύναψης δημοσίων συμβάσεων

-Ο ν. 2286/95 (ΦΕΚ 19/Α/95) « Προμήθειες του δημοσίου τομέα και ρυθμίσεις του Ν. 2690/99 (ΦΕΚ 45Α/9-3-1999) «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

-Ο ν. 3316/2005 (ΦΕΚ Α' 42/22.2.2005) «Ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων εκπόνησης μελετών και παροχής συναφών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις» (Α' 42), ο οποίος διατηρήθηκε σε ισχύ με την παρ.1 άρθρ.59 ΠΔ 59/2007, ΦΕΚ Α 63/16.3.2007 και με το άρθρο 77 του ΠΔ 60/2007, ΦΕΚ Α 64/16.3.2007.

-Ο ν. 3669/2008 (ΦΕΚ Α 116/18.6.2008, 2008 «Κύρωση της κωδικοποίησης της νομοθεσίας κατασκευής δημόσιων έργων».

-Ο ν. 4072/2012 (ΦΕΚ Α 86 11.4.2012) «Βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος - Νέα εταιρική μορφή - Σήματα - Μεσίτες Ακινήτων - Ρύθμιση θεμάτων ναυτιλίας, λιμένων και αλιείας και άλλες διατάξεις». Ειδικότερα το άρθρο 239 του νόμου αυτού, το οποίο τιτλοφορείται «κεντρική σύναψη και εκτέλεση συμβάσεων υπηρεσιών από τη Γενική Γραμματεία Εμπορίου», ορίζει τα σχετικά με την σύναψη και εκτέλεση συμβάσεων υπηρεσιών κατά την έννοια του π.δ. 60/2007, η οποία μπορεί να είναι είτε κεντρική, όταν διενεργείται από το Υπουργείο Ανάπτυξης Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (Γενική Γραμματεία Εμπορίου), είτε αποκεντρωμένη, όταν διενεργείται από οποιονδήποτε άλλο φορέα του δημοσίου τομέα.

4.9.7. Λοιποί σχετιζόμενοι με τις δημόσιες συμβάσεις νόμοι

-Ο ν. 2362/ΦΕΚ Α' 247/1995 Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις.

-Ο ν. 3310/2005 (ΦΕΚ Α 30/14.2.2005) «Μέτρα για τη διασφάλιση της διαφάνειας και την αποτροπή καταστρατηγήσεων κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων», όπως τροποποιήθηκε με τις διατάξεις του ν. 3414/2005 (ΦΕΚ Α 279/10.11.2005)

-Ο ν. 3414/2005 (ΦΕΚ Α 279/10.11.2005) «Τροποποίηση του ν. 3310/2005 «Μέτρα για τη διασφάλιση της διαφάνειας και την αποτροπή καταστρατηγήσεων κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων» (ΦΕΚ 30/Α/14.2.2005) (ν.3414/2005 (ΦΕΚ279/Α'/10.11.2005). Ως πεδίο εφαρμογής του νόμου αυτού ορίζεται κατά το άρθρο 1 η διασφάλιση της διαφάνειας και του υγιούς ανταγωνισμού, καθώς και η κατοχύρωση της πολυφωνίας και της αντικειμενικής και με ίσους όρους ενημέρωσης.

-Ο ν. 3548/2007 (ΦΕΚ Α 68/20.3. 2007) «Καταχώρηση δημοσιεύσεων των φορέων του Δημοσίου στο νομαρχιακό και τοπικό τύπο και άλλες διατάξεις» όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

-Ο ν. 3614/2007 (ΦΕΚ 267/Α/2007) «Επιτάχυνση της υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων». Ειδικότερα το άρθρο 25 αφορά τον έλεγχο νομιμότητας που διενεργείται υποχρεωτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο επί των (Ν. 3614/2007 (ΦΕΚ 267/Α/2007), 2007) συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ προμηθειών και ο προϋπολογισμός τους υπερβαίνει το ποσό των 5.000.000 ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ.

-Ο ν. 3840/2010 (ΦΕΚ 53/Α/31.3.2010 «Αποκέντρωση, απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013 και άλλες διατάξεις».

-Ο ν. 3845/2010 (ΦΕΚ Α' 65/06.05.2010) «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.» και ειδικότερα Παράρτημα IV.

-Ο ν.3861/10 (ΦΕΚ 112Α/13-7-2010) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις».

-Ο ν. 3614/2007 (ΦΕΚ 267/Α/2007) άρθρο 25 «Επιτάχυνση της υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων». Αφορά έλεγχο νομιμότητας που διενεργείται υποχρεωτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο επί των συγχρηματοδοτούμενων, (από την ΕΕ), προμηθειών και ο προϋπολογισμός τους υπερβαίνει το ποσό των 5.000.000 ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ.

-Ο ν. 4146/ 2013 (ΦΕΚ Α 90/18.4.2013) «Διαμόρφωση Φιλικού Αναπτυξιακού Περιβάλλοντος για τις Στρατηγικές και Ιδιωτικές Επενδύσεις και άλλες διατάξεις» ιδιαίτερα το άρθρο 59 αυτού, το οποίο αναφέρεται στο σύστημα προσφοράς μελέτης και

κατασκευής, στα όρια ποσοστού έκπτωσης, στην πρόσθετη εγγύηση καλής εκτέλεσης και στην απόσβεση των δικαιωμάτων του αναδόχου.

4.9.8. Ενδιάμεση συμπερασματική θέση

Παρατηρώντας το εθνικό δίκαιο για τις δημόσιες συμβάσεις, συνάγονται τα εξής συμπεράσματα:

1. Ο έλληνας νομοθέτης σε πολλές περιπτώσεις επέλεξε να ενσωματώσει την ενωσιακή νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις αυτούσια, έτσι ώστε ορισμένα νομοθετήματα να αποτελούν πιστή μετάφραση των οδηγιών. Για παράδειγμα το Π.Δ. 59/2007 (ΦΕΚ Α΄ 63/16.03.2007) μεταφράζει την Οδηγία 2004/17/ΕΚ "περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών".

2. Οι διατάξεις για τις δημόσιες συμβάσεις εμφανίζουν μια πανσπερμία και είναι κατακεραματισμένες σε πάρα πολλά νομοθετήματα. Διατάξεις σχετικές με τις δημόσιες συμβάσεις βρίσκονται από τον Κανονισμό της Βουλής έως απλούς νόμους και μάλιστα σε νόμους που ρυθμίζουν κατεξοχήν διαφορετικά θέματα. Για παράδειγμα το άρθρο 239, το οποίο αναφέρεται στην σύναψη και εκτέλεση συμβάσεων υπηρεσιών κατά την έννοια του π.δ. 60/2007, αποτελεί διάταξη του ν. 4072/2012 που αφορά τη «Βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος - Νέα εταιρική μορφή - Σήματα - Μεσίτες Ακινήτων - Ρύθμιση θεμάτων ναυτιλίας, λιμένων και αλιείας και άλλες διατάξεις.» (ν. 4072/2012 (ΦΕΚ Α 86 11.4.2012), 2012).

3. Η επαγγελλόμενη κωδικοποίηση του νομοθετικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων σ' ένα ενιαίο κείμενο, δεν έχει πραγματοποιηθεί.

4. Από κανένα νομοθέτημα δεν προκύπτουν οι βασικές αρχές που διαπνέουν τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα. Σε κάποια από αυτά απλά επαναλαμβάνονται οι αρχές του ενωσιακού δικαίου που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις, όπως αυτές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας. Κυριαρχεί η αυτούσια μεταφορά των κειμένων των ενωσιακών νομοθετημάτων, χωρίς περαιτέρω, έστω και λεκτική εξειδίκευση των εννοιών που προέρχονται από το ενωσιακό δίκαιο, με αποτέλεσμα να δημιουργείται η εντύπωση ότι ο νομοθέτης δεν εκφράζει μια ξεκάθαρη εθνική στρατηγική θέση ή πολιτική σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, αλλά απλά υιοθετεί έναν ενωσιακό κανόνα, γιατί έτσι πρέπει να πράξει.

5. Η ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

5.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.), η οποία για λόγους συντομίας θα αναφέρεται κατωτέρω, ως «η Αρχή», δημιουργήθηκε λόγω δέσμευσης της χώρας μας, που απορρέει από τις οδηγίες του 2004 και τους όρους εφαρμογής του πρώτου μνημονίου (ν. 3845/2010 ΦΕΚ Α΄65/06.05.2010). Έχει ως σκοπό να συμβάλει με τον καλύτερο τρόπο στην διαχείριση και παρακολούθηση των θεμάτων του τομέα των δημοσίων συμβάσεων σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο. Περαιτέρω έχει ως αποστολή τη βέλτιστη οργάνωση και διαχείριση όλων των απαιτούμενων διαρθρωτικών αλλαγών, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι παθογένειες που εμφανίζει ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα.

Σύμφωνα με τα άρθρα 72 και 81 των οδηγιών 2004/17ΕΚ και 2004/18, αντίστοιχα, θεσπίζεται υποχρέωση των κρατών-μελών να ορίσουν ή να συγκροτήσουν ανεξάρτητους φορείς, ως αποτελεσματικούς, προσπελάσιμους και διαφανείς μηχανισμούς παρακολούθησης του συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων του τομέα της ανάθεσης και σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Η πρόταση για τη δημιουργία στην Ελλάδα μιας ενιαίας αρχής, αρμόδιας για τις δημόσιες συμβάσεις προβλέπεται και στο πρώτο μνημόνιο (Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, Παράρτημα IV, Μάιος 2010, Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, Annex IV), σύμφωνα με την οποία η θεσμοθέτηση μιας τέτοιας αρχής θεωρείται ως αναγκαίο στοιχείο για τη μεταρρύθμιση του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων στην χώρα μας. Η διαπίστωση αυτή ήταν ορθή, διότι το πλαίσιο ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα πολύπλοκο, δαιδαλώδες και κατακερματισμένο μεταξύ πολλών υπουργείων, με αποτέλεσμα να εμποδίζεται η πρόσβαση των οικονομικών φορέων στις διαγωνιστικές διαδικασίες, να μην λειτουργεί απρόσκοπτα ο ελεύθερος ανταγωνισμός, να μην τηρείται καμία ομοιόμορφη πρακτική από τις αναθέτουσες αρχές για τα ίδια ζητήματα και ο έλεγχος των ελεγκτικών οργάνων – ημεδαπών και ενωσιακών – να μην καθίσταται εφικτός.

Συνεπώς η αρχή αυτή θα έπρεπε να αποκτήσει κύρος, ώστε να συμβάλλει στην ενοποίηση των κανόνων ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, αλλά και να κατευθύνει τις ημεδαπές αναθέτουσες αρχές στην υιοθέτηση των πρακτικών άλλων χωρών

αρχών, που διευκολύνουν την τήρηση της ενωσιακής νομοθεσίας και νομολογίας σε θέματα δημοσίων συμβάσεων.

Για τον λόγο αυτό, προκρίθηκε η άποψη ότι η αρχή πρέπει να διαθέτει το κύρος που θα της επιτρέπει να αξιώνει επιτυχώς την πραγμάτωση του παραπάνω σκοπού από τους εμπλεκόμενους φορείς. Κυρίως, θα έπρεπε να εξοπλιστεί με την απαραίτητη θεσμική ισχύ, ώστε να μπορεί και η ίδια να παρεμβαίνει στο στάδιο της θέσπισης των κανόνων ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, σε συνεργασία με τα όργανα που διαθέτουν κατά το Σύνταγμα τη σχετική πρωτοβουλία.

Προς αυτήν την κατεύθυνση λοιπόν ο έλληνας νομοθέτης συνέστησε την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, εξοπλίζοντάς την με την απαραίτητη θεσμική ισχύ. Η Αρχή ως θεσμικό όργανο εντός της ελληνικής έννομης τάξης αποτελεί ανεξάρτητη διοικητική αρχή, που δεν προβλέπεται μεν από το σύνταγμα, αλλά κατοχυρώνεται από αυτό κατά την έννοια που αναφέρθηκε παραπάνω (κεφ. 1^ο).

Από τις οδηγίες του 2004 και από τα νομοθετήματα, που ο έλληνας νομοθέτης εξέδωσε, καθορίζονται ο σκοπός της, το περιεχόμενο της, τα όρια των αρμοδιοτήτων της και ο τρόπος λειτουργίας και διοίκησης της. Τα νομοθετήματα αυτά αποτελούν το πλαίσιο δραστηριοποίησης της, καθορίζουν τους κρίσιμους παράγοντες επιτυχίας της, καθώς και τους ευρύτερους εθνικούς στόχους, τους οποίους με τη συμβολή της καλείται να επιτύχει.

Πριν όμως γίνει αναφορά στο θεσμικό πλαίσιο που περιβάλλει την Αρχή εντός της έννομης ελληνικής τάξης, κρίνεται πρόσφορο να αναφερθεί πώς έχει διαμορφωθεί σήμερα η κατάσταση εντός της ΕΕ σχετικά με το θεσμό που εισήγαγαν για πρώτη φορά οι οδηγίες του 2004. Δηλαδή, πώς και κατά πόσο τα υπόλοιπα κράτη μέλη έχουν συμμορφωθεί με τα άρθρα 72 και 81 των οδηγιών 2004/17 και 2004/18, αντίστοιχα. Αλλά και πώς αξιολόγησε η ευρωπαϊκή επιτροπή τον αντίκτυπο και την αποτελεσματικότητα της ισχύουσας ενωσιακής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις. Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης αυτής συνοψίζονται στη Έκθεση αξιολόγησης Μέρος 1^ο και Μέρος 2ο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011, 27.6.2011) και αποτελούν τις κατευθυντήριες γραμμές για τη χάραξη της ευρωπαϊκής στρατηγικής του 2020 στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων (ROADMAP Modernisation of EU public procurement rules, 2012).

5.2 ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΕΕ

5.2.1. Έκδοση συγκριτικής μελέτης

Ως προς την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της ενωσιακής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλαβε τη δέσμευση να παρουσιάσει μια συγκριτική μελέτη σχετικά με τα εθνικά συστήματα δημόσιων συμβάσεων σε όλα τα κράτη-μέλη του Δικτύου Δημοσίων συμβάσεων (PPN Public Procurement Network). Η έρευνα αυτή διεξήχθη σε συνεργασία με την Αρχή για την εποπτεία των δημόσιων συμβάσεων Τμήμα συντονισμού των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Τμήμα της μελέτης – μεταξύ των άλλων - αποτέλεσε και η καταγραφή των θεσμικών οργάνων κάθε κράτους μέλους, που δραστηριοποιούνται στον τομέα δημοσίων συμβάσεων. Κυρίως όμως η μελέτη αυτή εστίαζε να αποκομίσει μια εικόνα σχετικά με το κατά πόσο τα κράτη μέλη είχαν θεσμικά όργανα επιφορτισμένα με αρμοδιότητες κατά την έννοια των οδηγιών του 2004, δηλαδή για τον καθορισμό της πολιτικής για τις δημόσιες συμβάσεις, την καθοδήγηση και την εποπτεία των προμηθειών. Η μελέτη αυτή δημοσιεύθηκε τον Δεκέμβριο του 2010.

Προκειμένου να διευκολυνθεί η καταγραφή των θεσμικών οργάνων έπρεπε να γίνει μια κατηγοριοποίηση των αρμοδιοτήτων των διαφόρων αυτών οργάνων, ώστε με βάση αυτή (την κατηγοριοποίηση) να επακολουθήσει η καταγραφή τους. Η κατηγοριοποίηση αυτή έγινε με γνώμονα τις λειτουργίες, που οι οδηγίες του 2004 επιτάσσουν.

Οι κύριες λειτουργίες λοιπόν σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις που καλούνται να επιτελέσουν τα εθνικά θεσμικά όργανα είναι αυτές της νομοπαρασκευαστικής λειτουργίας, της παρακολούθησης και του ελέγχου της ανάθεσης και της εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, της διεθνούς συνεργασίας, της καθοδήγησης και του συντονισμού της νομοθεσίας, της τήρησης της δημοσιότητας και της παροχής πληροφοριών.

Θα μπορούσε μάλιστα να ειπωθεί ότι κρίσιμο παράγοντα επιτυχίας εναρμόνισης των άρθρων 72 και 81 των οδηγιών 2004/17 και 2004/18, αντίστοιχα, με τα εθνικά δίκαια των κρατών-μελών αποτελεί η επιφόρτιση με θεσμικές λειτουργίες των αρμοδίων για τις δημόσιες συμβάσεις οργάνων.

5.2.2. Οι λειτουργίες ως κριτήριο κατηγοριοποίησης

Οι λειτουργίες, βάσει των οποίων κατηγοριοποιήθηκαν τα αρμόδια όργανα κάθε κράτους μέλους, τα οποία δραστηριοποιούνται στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, αναφέρονται σε διακριτούς τομείς, όπως αυτοί παρουσιάζονται αμέσως παρακάτω.

5.2.2.1. Η νομοθεσία

Η λειτουργία της νομοθεσίας σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις επικεντρώνεται ως προς το ποιο θεσμικό όργανο έχει τη εξουσία να νομοθετεί για θέματα που σχετίζονται με αυτές.

5.2.2.2. Η παρακολούθηση και ο έλεγχος

Η παρακολούθηση και ο έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων ρυθμίζεται από την εθνική νομοθεσία των κρατών μελών και από τις σχετικές διατάξεις των οδηγιών. Η παρακολούθηση και ο έλεγχος συνίσταται κυρίως στην εποπτεία των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων, ιδίως της νομιμότητας, των εφαρμοστέων λογιστικών κανόνων, στην οικονομική αποδοτικότητα και στην αποτελεσματικότητα την τήρηση των αρχών και κανόνων του ευρωπαϊκού δικαίου και στη συγκέντρωση στατιστικών στοιχείων, ικανών να βοηθήσουν την κατηγοριοποίηση των περιπτώσεων, ανάλογα με το είδος και την πυκνότητα εμφάνισής τους.

5.2.2.3. Η διεθνής συνεργασία

Η διεθνής συνεργασία περιλαμβάνει την ευθύνη για την εθνική συμμετοχή στη Συμβουλευτική Επιτροπή της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, καθώς και τη συμμετοχή στις ομάδες εργασίας που ασχολούνται με τις δημόσιες συμβάσεις.

5.2.2.4. Η καθοδήγηση

Η καθοδήγηση περιλαμβάνει την παροχή σε καθημερινή βάση νομικών καθώς και επαγγελματικών συμβουλών, με σκοπό την υποστήριξη όχι μόνο των αναθετουσών αρχών αλλά και των οικονομικών φορέων. Αφορά επίσης την ανάπτυξη των συστημάτων διαχείρισης όλων των φάσεων της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων (π.χ. μεθοδολογίες για την προετοιμασία των τευχών δημοπράτησης, αξιολόγηση του διαγωνισμού κ.λ.π.) και την εθνική στρατηγική διαχείρισης του τομέα αυτού. Στο πεδίο εφαρμογής της λειτουργίας αυτής υπάγεται επίσης η προώθηση της χρηστής πρακτικής προμηθειών και η ενίσχυση της ικανότητας των επιχειρήσεων για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, δηλαδή προγράμματα κατάρτισης, διευκόλυνση της διδασκαλίας και της

έρευνας στα πανεπιστήμια, συμμετοχή σε εθνικές και διεθνείς εκδηλώσεις, οργάνωση συνεδρίων, σεμιναρίων και εργαστηρίων.

5.2.2.5. Η δημοσίευση και η παροχή πληροφοριών

Η λειτουργία της δημοσίευσης επιτελείται στα περισσότερα κράτη από κεντρικά κρατικά όργανα. Αφορά την παροχή πληροφοριών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, συνήθως μέσω επίσημων ιστοσελίδων.

5.2.3. Συνοπτική αξιολόγηση

Η επισκόπηση του καταλόγου των αρμοδίων φορέων ανά λειτουργία και κράτος μέλος, οι οποίοι δραστηριοποιούνται στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων (βλ. αναλυτικό κατάλογο στο παράρτημα IV της παρούσας εργασίας), οδηγεί στις παρακάτω αξιολογικές παρατηρήσεις ανά λειτουργικό τομέα.

5.2.3.1. Ως προς τη νομοθεσία

Η νομοθεσία αποτελεί συνήθως αρμοδιότητα της κεντρικής διοίκησης στα περισσότερα κράτη-μέλη.

Τέτοια περίπτωση αποτελεί η Βουλγαρία, η Λετονία, η Πολωνία, η Ρουμανία, η Σλοβακική Δημοκρατία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Η σύνταξη του πρωτογενούς δικαίου και μερικές φορές επίσης του δευτερογενούς ανήκει σε κυβερνητικούς παράγοντες, όπως το Υπουργείο Οικονομικών, Υπουργείο Οικονομίας ή το Υπουργείο Δικαιοσύνης.

Στην Εσθονία και την Ουγγαρία η νομοθετική λειτουργία σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις διαχωρίζεται σαφώς από τα κύρια όργανα τα επιφορτισμένα με την σύναψη και ανάθεση δημοσίων συμβάσεων.

5.2.3.2 Ως προς την παρακολούθηση και τον έλεγχο

Με ελάχιστες εξαιρέσεις, τα κράτη μέλη έχουν ενσωματώσει την λειτουργία του ελέγχου και της παρακολούθησης των δημοσίων συμβάσεων εντός της κεντρικής διοίκησης.

Ορισμένα κράτη μέλη έχουν αναθέσει σε δομές τον έλεγχο και την εποπτεία των δημοσίων συμβάσεων. Εσωτερικά ή εξωτερικά γραφεία ελέγχου είναι αρμόδια για την εποπτεία των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων, ιδίως της νομιμότητας, των εφαρμοστέων λογιστικών κανόνων, την οικονομική αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα. Στα περισσότερα από τα κράτη μέλη (π.χ. Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Κύπρος, Τσεχική Τσεχική Δημοκρατία, Φινλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Λετονία, Μάλτα, τη Ρουμανία, τη Σλοβενία, Ισπανία), το Ελεγκτικό Συνέδριο ή η

Ελεγκτική Υπηρεσία του κράτους κράτος έχει την εξουσία να ελέγχει τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων, όσον αφορά τον προϋπολογισμό, τη λογιστική και τις χρηματοοικονομικές πράξεις. Μερικές φορές αυτό γίνεται από κοινού με άλλους φορείς (π.χ. με τον Οργανισμό δημοσιονομικού ελέγχου στην Βουλγαρία και το Βέλγιο, με το Γραφείο Προστασίας του Ανταγωνισμού στην Τσεχική Δημοκρατία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, τη Λετονία, τη Μάλτα και τη Ρουμανία, με το Γραφείο Εποπτείας Προϋπολογισμού στη Σλοβενία).

Στα νέα κράτη μέλη, το ρόλο της εποπτείας και του ελέγχου σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο των κανόνων της ΕΕ έχουν εξειδικευμένοι φορείς-Δημόσιες Υπηρεσίες συμβάσεων οι οποίοι δεν είναι ανεξάρτητοι, αλλά λειτουργούν εντός των κυβερνητικών δομών υπό την κυβερνητική –διοικητική ιεραρχία (π.χ. Εσθονία, Λιθουανία, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβακική Δημοκρατία και Μάλτα). Στη Σλοβακική Δημοκρατία και τη Μάλτα ο οργανισμός εποπτείας μπορεί επίσης να επιβάλει κυρώσεις, εάν οι κανόνες της ΕΕ παραβιάζονται, ενώ στη Λετονία το Γραφείο Παρακολούθησης Διαγωνισμών και Συμβάσεων ενεργεί ως πρωτοβάθμιο σώμα ελέγχου.

Μια σειρά επίσης από κράτη μέλη (Βουλγαρία, Κύπρος, Εσθονία, Γαλλία, Ουγγαρία, Λετονία, Μάλτα, Πολωνία και Ρουμανία) εκτός της τήρησης της υποχρέωσης τους παροχής ετήσιων στατιστικών στοιχείων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την κανονική υποχρέωση να συντάσσουν ετήσια έκθεση προς την κυβέρνηση τους σχετικά με την λειτουργία του εθνικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων, έχουν εισάγει επιπρόσθετα συστήματα ex ante έλεγχου των δημοσίων συμβάσεων. Ο κεντρικός δημόσιος φορέας προμηθειών ή κάποιος άλλος συγκεκριμένος φορέας έχει την εξουσία χορήγησης προηγούμενης έγκρισης στις αναθέτουσες αρχές, αναφορικά με ορισμένες αποφάσεις ως προς τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων ή να εκδίδει γνωμοδοτήσεις κατά τη διάρκεια της διαδικασίας συμμόρφωσης προς το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο.

Όπως προειπώθηκε, τα άρθρα 81 και 72 των οδηγιών 2004/18 και 2004/17, αντίστοιχα, προβλέπουν τη δυνατότητα των κρατών μελών να ορίζουν ή να συγκροτούν ανεξάρτητο φορέα, προκειμένου να διασφαλιστεί εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας με αποτελεσματικούς, προσπελάσιμους και διαφανείς μηχανισμούς.

Το μόνο κράτος μέλος, το οποίο είχε καθορίσει μέχρι τη στιγμή που εκπονήθηκε η Συγκριτική Επισκόπηση και συντάχθηκε η Έκθεση Αξιολόγησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ένα τέτοιο ειδικά αφιερωμένο σώμα ήταν η Ιταλία.

Η ιταλική Αρχή για την εποπτεία των δημοσίων συμβάσεων (Italian Authority for the Supervision of Public Contracts) είναι ένας ανεξάρτητος και αυτόνομος οργανισμός ασκεί την εποπτεία επί των εθνικών δημοσίων συμβάσεων τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο.

5.2.3.3. Ως προς την διεθνή συνεργασία

Στα περισσότερα κράτη μέλη, αυτή η λειτουργία είναι ευθύνη του κεντρικού δημόσιου φορέα προμηθειών ή του υπεύθυνου όργανου για την νομοθεσία. Ενεργεί ως σημείο επαφής μεταξύ κυβερνήσεων και Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

5.2.3.4 Ως προς την καθοδήγηση

Γενικά, στα περισσότερα κράτη-μέλη η καθοδηγητική λειτουργία ανήκει στον εθνικό φορέα δημοσίων συμβάσεων, ενίοτε όμως ασκείται αποκλειστικά από ειδικά σε τούτο αφιερωμένο θεσμικό όργανο.

Τέτοια όργανα υφίστανται στο Βέλγιο τη Γερμανία, τη Γαλλία, τις Κάτω Χώρες, την Αυστρία, την Πορτογαλία, την Ισπανία, και τη Φινλανδία. Στη Φινλανδία μάλιστα και στη Γαλλία υφίστανται περισσότερα από ένα όργανα, τα οποία είναι επιφορτισμένα με την καθοδήγηση σε θέματα δημοσίων συμβάσεων. Έτσι, άλλο όργανο είναι επιφορτισμένο με την παροχή νομικών συμβουλών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και άλλο με την κατάστρωση στρατηγικού σχεδίου δράσης.

5.2.3.5. Ως προς τη δημοσίευση και την παροχή πληροφοριών

Στη Βουλγαρία, στην Εσθονία, στη Λετονία, στην Πολωνία και στη Σλοβακική Δημοκρατία, μέσω των αντίστοιχων οργάνων που επιτελούν την λειτουργία της δημοσίευσης, διασφαλίζεται ότι και οι συμβάσεις που βρίσκονται εκτός του πεδίου εφαρμογής των κοινοτικών οδηγιών υπόκεινται σε κεντρικές υπηρεσίες δημοσίευσης.

Στην Ουγγαρία και στη Σλοβακική Δημοκρατία, για παράδειγμα, τα γραφεία προμηθειών ελέγχουν τα σχέδια δημοσίευσης συμβάσεων πριν αυτά αποσταλούν στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στη Σλοβενία και στο Ηνωμένο Βασίλειο, τα κεντρικά θεσμικά όργανα για τις δημόσιες συμβάσεις δεν έχουν τέτοια λειτουργία.

5.2.4 Ενδιάμεση συμπερασματική θέση

Από την έκθεση αξιολόγησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προκύπτει ότι στα περισσότερα κράτη μέλη προβλέπεται ένας εθνικός κεντρικός φορέας δημοσίων συμβάσεων. Η νομική βάση, οι λειτουργίες που επιτελεί, καθώς και η ιεραρχική θέση που

κατέχει εντός της εθνικής έννομης τάξης κάθε κράτους-μέλους, ποικίλλουν από κράτος σε κράτος. Παρατηρείται επίσης ότι σε πολλά κράτη μέλη υφίστανται περισσότερα από ένα θεσμικά όργανα επιφορτισμένα με την παρακολούθηση και τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων, ώστε σε πολλές περιπτώσεις οι αρμοδιότητες των οργάνων αυτών να αλληλεπικαλύπτονται και να εμφανίζονται φαινόμενα δυσλειτουργιών.

Σε ορισμένα κράτη μέλη έχουν δημιουργηθεί πράγματι ανεξάρτητες αρχές, υπό την έννοια ότι δεν υπάγονται στην κεντρική διοίκηση του κράτους, ενώ σε άλλα κράτη μέλη εντάσσονται ιεραρχικά στη κεντρική διοίκηση του κράτους μέλους. Αυτό εξαρτάται από τον τρόπο που το κάθε κράτος μέλος επέλεξε να ενσωματώσει τις οδηγίες του 2004.

Η Ελλάδα δεν δημιούργησε ποτέ μια τέτοια Αρχή/Φορέα, είτε με την πρώτη, είτε με τη δεύτερη εκδοχή. Επίσης υπερέβη τα χρονικά πλαίσια που έθεταν οι οδηγίες του 2004 για τη θεσμοθέτηση του οργάνου αυτού, δηλαδή μέχρι το Δεκέμβριο του 2006 και μέχρι το 2010 δεν είχε συσταθεί το αρμόδιο αυτό όργανο για τις δημόσιες συμβάσεις, με αποτέλεσμα να συμπεριλαμβάνεται ελλιπώς στην προαναφερόμενη συγκριτική μελέτη σε ενωσιακό επίπεδο, η οποία δημοσιεύτηκε το Δεκέμβριο του 2010.

Ωστόσο, κατόπιν συστάσεως της Ευρωπαϊκής επιτροπής και του σχετικού όρου που αποτυπώθηκε στο πρώτο μνημόνιο συνεστήθη με το ν. 4013/2011 (ΦΕΚ Α' 204/15.09.2011) η *Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων*.

5.3 ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

Όπως προαναφέρθηκε, το θεσμικό πλαίσιο της Αρχής καθορίζεται από ένα πλέγμα κανόνων ενωσιακού και εθνικού δικαίου

5.3.1. Το ενωσιακό δίκαιο

Οι ενωσιακοί κανόνες δικαίου που την αφορούν είναι το άρθρο 72 της οδηγίας 2004/17/EK λαθώς και το άρθρο 81 της οδηγίας 2004/18/EK. Το άρθρο 72 της οδηγίας 2004/17/EK ορίζει:

«Σύμφωνα με την οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25^{ης} Φεβρουαρίου 1992, για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων φορέων οι οποίοι λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (1), τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας με αποτελεσματικούς, προσπελάσιμους και διαφανείς μηχανισμούς.

Για το σκοπό αυτό, δύνανται, μεταξύ άλλων, να ορίζουν ή να συγκροτούν ανεξάρτητο φορέα.»

Το άρθρο 81 της οδηγίας 2004/18/EK ορίζει:

«Σύμφωνα με την οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων (1), τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας με αποτελεσματικούς, προσπελάσιμους και διαφανείς μηχανισμούς.

Για το σκοπό αυτόν, μπορούν, μεταξύ άλλων, να ορίζουν ή να συγκροτούν ανεξάρτητο φορέα.»

5.3.2. Το εθνικό δίκαιο

Το ελληνικό δίκαιο που αναφέρεται στην Αρχή απαρτίζεται από κανόνες που βρίσκονται διάσπαρτοι σε όλους σχεδόν τους κλάδους του δικαίου. Οι κανόνες αυτοί είναι:

A. Το άρθρο 101^A του Συντάγματος, το οποίο προβλέπει την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των ΑΔΑ και τον τρόπο διορισμού τους.

B. Διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής (ΦΕΚ Α'284/18.12.2001), όπως αναθεωρήθηκε με την από 6.12.2001 απόφαση της Ολομέλειας (ΦΕΚ Α' 284/18.12.2001) και ειδικότερα :

α. το άρθρο 43 Α (ΦΕΚ151Α'/8.7.1996 , 20.6.1996) που αφορά την Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, αντικείμενο της οποίας είναι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος επί των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών και επί των μέσων μαζικής ενημέρωσης (ΜΜΕ), καθώς και την επεξεργασία προτάσεων που συμβάλλουν στη διαφάνεια της δημόσιας ζωής.

β. ο άρθρο 138 που αφορά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο

Γ. Τα Προεδρικά Διατάγματα:

α. το Π.Δ. 122/2012 (ΦΕΚ Α 215/5.11.2012), το οποίο αποτελεί τον Κανονισμό Λειτουργίας της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)

β. το Π.Δ. 123/2012 (ΦΕΚ Α 216/5.11.2012), το οποίο αποτελεί τον Οργανισμό της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.) και ρυθμίζει τα ειδικότερα θέματα της διοικητικής της διάρθρωσης.

Γ. το Π.Δ. 43/2013 (ΦΕΚ), το οποίο συνιστά τον Κανονισμό Οικονομικής Διαχείρισης της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)

Δ. Οι Νόμοι

α. Ο ν. 3051/2002 (ΦΕΚ Α'220/20.9.2002), ο οποίος ορίζει ειδικότερα τα της λειτουργίας, οργάνωσης και στελέχωσης των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων διοικητικών αρχών.

β. Ο ν. 3845/2010 (ΦΕΚ Α' 65/06.05.2010) «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.» και ειδικότερα Παράρτημα IV παρ.iii. «Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις» υπότιτλος « Μεταρρύθμιση και εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης» όπου συγκεκριμένα ορίζεται :

«Οι αρχές θα ολοκληρώσουν τη πρώτη φάση της μεταρρύθμισης για το ενιαίο σύστημα κρατικών προμηθειών, με τη δημιουργία μιας κεντρικής αρχής προμηθειών και με την άμεση εφαρμογή της ηλεκτρονικής πλατφόρμας για τις κρατικές προμήθειες και θα εισάγουν τη χρήση ηλεκτρονικών συστημάτων δημοπρασίας. Θα πρέπει να διασφαλιστεί μία κοινή προσέγγιση και κοινές διαδικασίες για τη διενέργεια πλειοδοτικών διαγωνισμών, καθώς και για ελέγχους εκ των προτέρων (ex ante) και εκ των υστέρων (ex post).»

Το αγγλικό κείμενο του (Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, Annex IV) έχει ως εξής: *“Authorities complete the first phase of the public procurement reform, with a central procurement authority and involving a swift implementation of the electronic platform for public procurement and introducing the use of e-auctioning system. It should ensure a common approach and tendering procedures, ex ante and ex post controls”*.

γ. Ο ν. 4013/2011 (ΦΕΚ Α' 204/15.09.2011), ειδικότερα τα άρθρα 1-14, «Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων».

δ. Ο ν. 4038/2012 (ΦΕΚ 14/Α/02.02.12) « Επείγουσες ρυθμίσεις που αφορούν την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» (ν. 4038/2012 (ΦΕΚ 14/Α/02.02.12), ειδικότερα το άρθρο 10, «Σύσταση Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων συμβάσεων», που τροποποιεί διατάξεις του ν. 4013/2011, σύμφωνα με το οποίο συστήνεται στο Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (Γενική Γραμματεία Εμπορίου) Κεντρικό

Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων, με σκοπό τη συλλογή, επεξεργασία και δημοσιοποίηση στοιχείων, που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις.

ε. Ο ν. 4055/2012 (ΦΕΚ Α 51 12.3.2012) 2012) «Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής», «Τροποποίηση του νόμου 3886/2010», ο οποίος τροποποίησε το ν. 3051/2002 και ειδικότερα οι διατάξεις των άρθρων:

- παρ.4 του άρθρου 61 του ν. 4055/2012 (ΦΕΚ Α 51/12.3.2012) ορίζεται ότι: «4. Με προεδρικό διάταγμα που προτείνεται από τον εποπτεύοντα Υπουργό μπορούν να υπαχθούν εν όλω ή εν μέρει στο καθεστώς του παρόντος νόμου και ανεξάρτητες αρχές η σύσταση των οποίων δεν προβλέπεται στο Σύνταγμα.»

- παρ. 22 του άρθρου 110 του Ν.4055/2012: « Η ισχύς του άρθρου 61 αρχίζει τρεις (3) μήνες από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου, πλην των ρυθμίσεων που αναφέρονται στην τριημέρα διαδικασία και τη δημοσιότητα των συνεδριάσεων των αρχών, οι οποίες ισχύουν από τη δημοσίευση του παρόντος.»

στ. Ο ν. 4072/2012 (ΦΕΚ Α 86 11.4.2012), «Βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος - Νέα εταιρική μορφή - Σήματα - Μεσίτες Ακινήτων - Ρύθμιση θεμάτων ναυτιλίας, λιμένων και αλιείας και άλλες διατάξεις. Βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος - Νέα εταιρική μορφή - Σήματα - Μεσίτες Ακινήτων - Ρύθμιση θεμάτων ναυτιλίας, λιμένων και αλιείας και άλλες διατάξεις» και ειδικότερα το άρθρο 239 του νόμου αυτού, το οποίο τιτλοφορείται «Κεντρική σύναψη και εκτέλεση συμβάσεων υπηρεσιών από τη Γενική Γραμματεία Εμπορίου» και το άρθρο 238 που τροποποιεί διατάξεις του ν. 4013/2011 σχετικά με την Αρχή και συγκεκριμένα ορίζει:

«ββ. Παρακολουθεί και αξιολογεί τη συλλογή, επεξεργασία και δημοσίευση στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων δεδομένων στοιχείων από τις αναθέτουσες αρχές και τους αρμόδιους δημόσιους φορείς, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11.»

ζ. Ο ν. 4146/2013 (ΦΕΚ Α 90 18.4.2013) «Διαμόρφωση Φιλικού Αναπτυξιακού Περιβάλλοντος για τις Στρατηγικές και Ιδιωτικές Επενδύσεις και άλλες διατάξεις» και ειδικότερα η παρ. 1 του άρθρου 61 του νόμου αυτού τροποποιεί το ν. 4013/2011 ως προς τη θέσπιση αρμοδιότητας σύμφωνης γνώμης της ΕΑΑΔΗΣΥ σχετικά με τις αποφάσεις των αναθετουσών Αρχών που αφορούν προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 25 παρ. 3 του π.δ. 59/2007 (Α'63) και των άρθρων 24 και 25 του π.δ. 60/2007 (Α'64) καθώς

επίσης χορηγεί την αρμοδιότητα στην Αρχή να παραγγέλλει στα αρμόδια ελεγκτικά διοικητικά όργανα τη συλλογή στοιχείων και να υποβάλει πορίσματα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ενώ ταυτόχρονα ρυθμίζει θέματα σχετικά με την διοίκηση αλλά και την οργάνωσή της.

Τέλος, τα θέματα που αφορούν την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή και το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων, εξειδικεύθηκαν με την ΚΥΑ Π1/2380/2012 «Ρύθμιση των ειδικότερων θεμάτων λειτουργίας και διαχείρισης του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων» (ΦΕΚ 3400/Β).

5.4. Η ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

5.4.1. Νομική φύση

Η Αρχή συστήθηκε με το νόμο ν. 4013/2011. Κατά τη διαμόρφωση των βασικών χαρακτηριστικών της Αρχής από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τις εθνικές αρχές τέθηκε καταρχήν το ζήτημα της νομικής φύσης της. Εν τέλει επελέγη η σύσταση της ενιαίας αρχής ως ανεξάρτητης αρχής κατά το πρότυπο των αρχών του ν. 3051/2002, με αυξημένες εγγυήσεις έναντι των φορέων της διοίκησης. Έτσι η Αρχή έχει όλα τα χαρακτηριστικά των Ανεξάρτητων Αρχών που δραστηριοποιούνται στον ελληνικό χώρο. Αποτελεί μία από τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές που η δημιουργία της δεν προβλέπεται ρητά από το Σύνταγμα. Ωστόσο η σύσταση, λειτουργία και το περιεχόμενο των ανεξάρτητων αρχών προβλέπονται στο άρθρο 101^Α του Συντάγματος και στον εκτελεστικό νόμο 3051/2002 (ΦΕΚ Α' 220/20.9.2002), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με το 4055/2012 (ΦΕΚ Α 51 12.3.2012), καθόσον οι κανόνες αυτοί ρυθμίζουν συνολικά το καθεστώς των ελληνικών ανεξαρτήτων αρχών κατά την έννοια που αναφέρθηκε παραπάνω.

Σύμφωνα με το ανωτέρω θεσμικό πλαίσιο και ιδίως τα συνταγματικά δεδομένα, τα δεδομένα του Κανονισμού της Βουλής (όπως αναθεωρήθηκε με την από 6.12.2001 απόφαση της Ολομέλειας (ΦΕΚ Α' 284/18.12.2001), το νόμο 3051/2002, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με το 4055/2012 (ΦΕΚ Α 51 12.3.2012) η Αρχή είναι ανεξάρτητη, είναι διοικητική και τέλος είναι αρχή.

5.4.1.1. Το στοιχείο της ανεξαρτησίας

Η ανεξαρτησία της Αρχής είναι λειτουργική, οργανική, αλλά και οικονομική. Η ανεξαρτησία αυτή εκφράζεται τόσο ως προς τα προς τα μέλη, όσο και ως προς την οργανωτική της δομή και την οικονομική της διαχείρισή. Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 1 του νόμου 4013/2011 η Αρχή «απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας,

διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλη ανεξάρτητη ή διοικητική αρχή. Η Αρχή υπόκειται στον έλεγχο της Βουλής σύμφωνα με το άρθρο 138^Α του Κανονισμού της Βουλής. »

Σύμφωνα δε με την παρ. 4 του άρθρου 1 του νόμου 4013/2011, καθώς και την παρ. 3 του άρθρου 1 π.δ 122/2012 επαναλαμβάνεται ο κανόνας για τη λειτουργική ανεξαρτησία, όπως απορρέει από το σύνταγμα και ισχύει για όλες τις ανεξάρτητες αρχές Συγκεκριμένα, «...Τα μέλη της Αρχής κατά την άσκηση των καθηκόντων τους δεσμεύονται μόνο από το νόμο και τη συνείδηση τους.» Επιπλέον σύμφωνα με την παράγραφο 3 άρθρου 238 του ν.4072/2012. προκειμένου να εξασφαλιστεί η αμεροληψία της Αρχής προβλέπεται ότι: «...τα μέλη της Αρχής, τακτικά και αναπληρωματικά, καθώς και το προσωπικό της Αρχής δεν διώκονται και δεν ενάγονται για γνώμη που διατύπωσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, εκτός αν ενήργησαν με δόλο ή βαρεία αμέλεια ή παραβίασαν το απόρρητο των πληροφοριών και στοιχείων, που περιήλθαν σε γνώση τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους ή παρέβησαν το καθήκον εξεμύθειας του άρθρου 26 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν. 3528/2007), (ν. 4072/2012 (ΦΕΚ Α 86 11.4.2012).

Η Αρχή έχει αυτοτελή διοικητική δομή και δεν εντάσσεται στην τυπική ιεραρχική δομή της δημόσιας διοίκησης. Σύμφωνα με το άρθρο 6 ν. 4013/2011, που ρυθμίζει την οργάνωση αυτής, καθίσταται σαφές ότι η Αρχή διαχειρίζεται μόνη της θέματα που σχετίζονται με την εσωτερική της λειτουργία. Τα ειδικότερα θέματα λειτουργίας της και της εσωτερικής της διοικητικής οργάνωσης καθορίζονται από τον Κανονισμό (π.δ. 122/2012) και από τον Οργανισμό (π.δ. 123/2012).

Η λειτουργική ανεξαρτησία της όμως υπόκειται σε περιορισμούς. Η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής ασκεί άτυπη εποπτεία με κλήση σε ακρόαση του Προεδρείου της σε τακτά χρονικά διαστήματα. Επίσης για το διορισμό των μελών της Αρχής απαιτείται η γνώμη της επιτροπής θεσμών και διαφάνειας (παρ. 1 άρθρο 3ν. 4013/2011 και άρθρο 138 Α του Κανονισμού της Βουλής).

Η Αρχή έχει την υποχρέωση να υποβάλει στη Βουλή Ετήσια Έκθεσης Πεπραγμένων της, μέσα στο πρώτο τρίμηνο κάθε ημερολογιακού έτους, η οποία δημοσιεύεται στο διαδίκτυο και περιλαμβάνει αποτίμηση των πεπραγμένων της, σύμφωνα με το σκοπό και τις αρμοδιότητες της, τις προτάσεις βελτίωσης του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου και των διαδικασιών προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων

συμβάσεων που έχουν διατυπωθεί προς τους αρμόδιους φορείς και όργανα, καθώς και την πρόοδο της συμμόρφωσης των αρμόδιων φορέων και οργάνων με τις εν λόγω προτάσεις (ν. 4013/2011).

Σύμφωνα δε με το άρθρο 4 του π.δ. 122/2011 η Αρχή δεν υπόκειται σε οποιονδήποτε διοικητικό έλεγχο. Την ευθύνη λειτουργίας της έχει ο Πρόεδρος της Αρχής, ο οποίος ασκεί και πειθαρχική επί του προσωπικού της. Ο ίδιος εκπροσωπεί την Αρχή δικαστικά και εξώδικα, ενώπιον των δικαστηρίων, κάθε άλλης δημόσιας αρχής και τρίτων.

Πέραν των ανωτέρω, δεν ασκείται κανένας προληπτικός έλεγχος και ούτε είναι δυνατή η παροχή οδηγιών, ή κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας (άρθρο 1 παρ.1 ν.3051/2002). Η Αρχή υπόκειται όμως σε πλήρη δικαστικό έλεγχο, πράγμα που σημαίνει ότι εάν δεν προβλέπεται άλλο ένδικο βοήθημα, ο έλεγχος ασκείται με αίτηση ακυρώσεως από το Συμβούλιο της Επικρατείας (άρθρο 95 του Συντάγματος). Περαιτέρω ο νόμος (άρθρο 2, παρ. 8 εδ. β' ν. 3551/2001) προβλέπει ρητά τη δυνατότητα άσκησης ενδοστροφούς προσφυγής, αιτήσεως ακυρώσεως από τον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό. Το δικαίωμα κίνησης του δικαστικού ελέγχου που διατηρεί ο αρμόδιος υπουργός δεν συνιστά άσκηση ελέγχου νομιμότητας, παρά μόνο σημαίνει ότι ο υπουργός μετατρέπεται -δηλαδή εκπίπτει- σε διάδικο που έχει εκ του νόμου έννομο συμφέρον για την άσκηση σχετικής αίτησης ακυρώσεως, με αντίστοιχο διακανονισμό του τρόπου νομικής εκπροσώπησης του υπουργού και της ανεξάρτητης αρχής.

Η Αρχή είναι και οικονομικά ανεξάρτητη. Έχει δικούς της πόρους τους οποίους διαχειρίζεται μόνη της. Σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 4 του ν. 4013/2011, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει (είχε αντικατασταθεί με την παρ.2β άρθρου 238 Ν.4072/2012, ΦΕΚ Α 86, η οποία αντικαταστάθηκε με τη παρ.5 άρθρου 61 Ν.4146/2013 ΦΕΚ Α 90/18.4.2013), επιβάλλεται κράτηση ύψους 0,10% στις συμβάσεις ύψους μεγαλύτερου ή ίσου των δύο χιλιάδων πεντακοσίων (2.500) ευρώ, ανεξαρτήτως πηγής προέλευσης χρηματοδότησης, οι οποίες συνάπτονται μετά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού για την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών της Αρχής. Η κράτηση αυτή υπολογίζεται επί της αξίας κάθε πληρωμής προ φόρων και κρατήσεων της αρχικής, καθώς και κάθε συμπληρωματικής σύμβασης. Η διαχείριση των ποσών που συγκεντρώνονται από τη κράτηση αυτή γίνεται από την Αρχή, σύμφωνα με όσα ορίζονται στον ειδικό κανονισμό οικονομικής διαχείρισης. Με ειδικό κανονισμό που καταρτίζει κάθε ανεξάρτητη αρχή και εγκρίνεται από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών ρυθμίζονται τα θέματα της

οικονομικής της διαχείρισης (παρ 2 άρθρο 2 ν. 3551/2002). Για τον προϋπολογισμό της αρμόδιος είναι ο Πρόεδρος της Αρχής, τον οποίο εισηγείται στον Υπουργό Οικονομίας. Οι πιστώσεις για τη λειτουργία της εγγράφονται υπό ίδιο φορέα στον προϋπολογισμό των οικείων Υπουργείων, ήτοι του Υπουργείου Ανάπτυξης Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (παρ. 2 άρθρο 2 ν. 3551/2002).

5.4.1.2 Το στοιχείο της διοικητικής δομής

Η Αρχή είναι διοικητική και μάλιστα όχι κατά την έννοια ότι εντάσσεται οργανικά στην ιεραρχική δομή της κρατικής διοίκησης, αλλά υπό την έννοια ότι συστηματικά από δικαιοτική άποψη εντάσσεται στο χώρο του δημοσίου δικαίου. Ασκεί αρμοδιότητες που της αναθέτει το Σύνταγμα και η σχετική νομοθεσία. Η ίδρυση και η λειτουργία της διέπονται από κανόνες δημοσίου δικαίου, όπως προκύπτει άλλωστε και από την παράθεση του θεσμικού της πλαισίου. Συστήθηκε με το νόμο 4013/2011 Το Σύνταγμα, ο Κανονισμός της Βουλής και ο νόμος 3551/2002 ρυθμίζουν τα γενικότερα θέματα λειτουργία της. Τα π.δ 122/2012 και 123/2012 καθορίζουν τα ειδικότερα θέματα λειτουργίας της. Η Αρχή έχει τη δυνατότητα έκδοσης, όχι απλώς εκτελεστών, αλλά τελικών διοικητικών πράξεων, υποκείμενων βέβαια σε δικαστικό έλεγχο. Επιπλέον έχει ευρύτατη κανονιστική αρμοδιότητα, εντός βεβαίως των ορίων του άρθρου 43 του Συντάγματος. Κατά συνέπεια μπορεί να ρυθμίσει μόνο ειδικότερα θέματα και ιδίως θέματα τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα και όχι θέματα για τα οποία είναι αναγκαία η έκδοση Προεδρικού Διατάγματος, που μπορεί να εκδοθεί μόνο στο πλαίσιο γενικής ή ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης, κατόπιν προτάσεως του αρμοδίου υπουργού.

5.4.1.3. Το στοιχείο της Αρχής

Εντός των πλαισίων λειτουργίας του κράτους, η Αρχή έχει ευρύτατες αρμοδιότητες, αλλά στερείται νομικής προσωπικότητας (Γεώργιος Δελλής, 2003)¹⁹. Έχει όμως ικανότητα δικαστικής παράστασης. Δεν υπόκειται σε οποιονδήποτε ιεραρχικό έλεγχο της διοίκησης και ούτε σε κάποια χαλαρότερη διοικητική εποπτεία. Υπόκειται μόνο σε δικαστικό έλεγχο. Εάν δεν προβλέπεται άλλο ένδικο βοήθημα, ο δικαστικός έλεγχος ασκείται με αίτηση ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Το κράτος αναλαμβάνει την ευθύνη, σε περίπτωση που επέλθει βλάβη ή ζημία από την δράση της Αρχής (άρθρο 105 ΕισΝΑΚ) (Προκόπης Παυλόπουλος, 1989). Θα πρέπει να σημειωθεί επίσης ότι από το

νόμο (άρθρο 2, παρ. 8 εδ. β' ν. 3551/2001) προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης ενδοστρεφούς. Οι αρμοδιότητες της Αρχής είναι κανονιστικές, γνωμοδοτικές, και ελεγκτικές.

5.4.2. Η σύνθεση

Η Αρχή αποτελείται από επτά (7) τακτικά μέλη και ισάριθμα αναπληρωματικά. Τα μέλη της Αρχής επιλέγονται από τη Βουλή κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 101Α παρ. 2 του Συντάγματος, διορίζονται δε με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας ύστερα από γνώμη της επιτροπής θεσμών και διαφάνειας της Βουλής. Τα μέλη της Αρχής προτείνονται από την πολιτική ηγεσία υπουργείων, τα οποία είτε είναι γενικώς αρμόδια σε θέματα δημοσίων συμβάσεων, όπως είναι τα Υπουργεία Ανάπτυξης, Οικονομικών και Υποδομών και το Υπουργείο Δικαιοσύνης που είναι αρμόδιο για την ενσωμάτωση της σχετικής ενωσιακής νομοθεσίας, είτε διαχειρίζονται δημόσιες συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας, όπως είναι τα Υπουργεία Εσωτερικών και Υγείας. Έτσι τα μέλη της Αρχής προτείνονται ως εξής:

α) ένα (1) μέλος, ως Πρόεδρος, με τον αναπληρωτή του, από τον Υπουργό Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας,

β) ένα (1) μέλος, ως Αντιπρόεδρος, με τον αναπληρωτή του, από τον Υπουργό Οικονομικών,

γ) πέντε (5) μέλη με τους αναπληρωτές τους από τους Υπουργούς Οικονομικών, Εσωτερικών, Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, αντίστοιχα.

Ως μέλη της Αρχής επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και υψηλής επιστημονικής κατάρτισης, με ακαδημαϊκή ή επαγγελματική εξειδίκευση στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Τα αναπληρωματικά μέλη πρέπει να έχουν τα ίδια προσόντα με τα τακτικά μέλη. Μετά την επιλογή τους από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, τα μέλη της Αρχής διορίζονται για πενταετή θητεία, με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας που εκδίδεται μέσα σε διάστημα τριών (3) μηνών από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου. Τα μέλη δεν επιτρέπεται να επιλέγονται για περισσότερες από δύο (2) θητείες, διαδοχικές ή μη.

Η πολυμελής (επταμελής) σύνθεση προκρίθηκε με το σκεπτικό ότι θα συμβάλλει καλύτερα στη συνεργασία και διασύνδεση μεταξύ της Αρχής και των συναρμοδίων υπουργείων, χωρίς βέβαια να παραβλέπεται ότι τα μέλη της Αρχής οφείλουν να δρουν

ανεξάρτητα από τους προτείνοντες υπουργούς, στα πλαίσια της χορηγηθείσας προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας τους.

Έτσι η εμπλοκή περισσότερων υπουργείων καθώς και ο αδιαμφισβήτητος κατακερματισμός του νομικού πλαισίου καθιστά αναγκαία την ενοποίηση του θεσμικού πλαισίου και την τήρηση ομοιόμορφης πρακτικής των δημοσίων συμβάσεων, που μπορεί να γίνει πραγματικότητα από ένα συλλογικό και αυτοτελές όργανο με διυπουργικά χαρακτηριστικά.

Ωστόσο από το άλλο μέρος η επιλογή μιας πολυμελούς σύνθεσης αφενός μεν δεν προσδίδει ευελιξία στο νέο θεσμό, αφετέρου δε δημιουργεί και μεγαλύτερο διοικητικό κόστος. Πάντως για τον περιορισμό των δαπανών προβλέφθηκε ότι μόνον ο πρόεδρος της Αρχής προσλαμβάνεται με πλήρη και αποκλειστική απασχόληση και με αντίστοιχες αποδοχές. Τα λοιπά τακτικά και αναπληρωματικά μέλη, που δεν έχουν γενικό επαγγελματικό ασυμβίβαστο, λαμβάνουν αποζημίωση, ανάλογα με τη συμμετοχή τους στις συνεδριάσεις της Αρχής. Από πλευράς επιστημονικού και διοικητικού προσωπικού, όπως προβλέπεται πλέον στο Π.Δ. 123/2012 (Οργανισμός της Αρχής) η Αρχή βρίσκεται σήμερα (Οκτώβριος 2013) σε πλήρη λειτουργία και είναι στελεχωμένη με 80 μέλη προσωπικού πολύ υψηλού επιπέδου και πολύ σύντομα πρόκειται να προσληφθούν τα υπόλοιπα 15 στελέχη, καθόσον ο Οργανισμός προβλέπει 95 μελή (βλ. δήλωση του Υπουργού Ανάπτυξης, Κωστή Χατζηδάκη την παρουσία των νέων τακτικών μελών της Αρχής στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, μετά την παραίτηση του πρώτου προέδρου Β. Φλωρίδη και το διορισμό του Δ. Ράικου ως δεύτερου προέδρου από τη σύσταση της Αρχής, Πηγή: ΑΠΕ 10.10.2013).

5.4.3 Σκοπός

Ο σκοπός της Αρχής περιγράφεται στη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 1 του ν. 4013/2011 και είναι η ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, η διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο, η διαρκής βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και ο έλεγχος της τήρησης του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές.

Ο σκοπός της Αρχής, όπως στο ανωτέρω άρθρο θεσπίζεται, είναι συνεπής με τα άρθρα 72 και 81 των οδηγιών 2004/17 και 2004/18, αντίστοιχα και καλύπτει τις

λειτουργίες της δημιουργίας νομοθεσίας, της παρακολούθησης και του ελέγχου, της διεθνούς συνεργασίας, της καθοδήγησης και του συντονισμού της νομοθεσίας, της δημοσίευσης και της παροχής πληροφοριών.

5.4.4 Αρμοδιότητες

Για την επίτευξη του ανωτέρω σκοπού έχουν ανατεθεί στην Αρχή ευρείας κλίμακας αρμοδιότητες, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 2 ν. 4013/2011. Οι αρμοδιότητες αυτές διακρίνονται σε τρεις μεγάλες κατηγορίες, ήτοι σε επιτελικές (κανονιστικές – γνωμοδοτικές) και ελεγκτικές.

5.4.4.1 Κανονιστικές - γνωμοδοτικές

Η Αρχή σε επιτελικό επίπεδο έχει τις εξής αρμοδιότητες:

-Προάγει την εθνική στρατηγική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μεριμνά για την τήρηση των κανόνων και αρχών της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων. Μπορεί να εισηγείται ρυθμίσεις προς τα αρμόδια εθνικά όργανα για την προσήκουσα αναμόρφωση της εθνικής έννομης τάξης προς το ενωσιακό δίκαιο, την απλούστευση, συμπλήρωση, αναμόρφωση, κωδικοποίηση και ενοποίηση των σχετικών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων του εθνικού δικαίου, καθώς και τον εξορθολογισμό των διοικητικών πρακτικών με σκοπό την ομοιόμορφη, ταχεία και προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος εφαρμογή τους και τη διασφάλιση της τήρησης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων (παρ. β άρθρο 2 ν. 4013/2011).

-Γνωμοδοτεί για τη νομιμότητα κάθε διάταξης σχεδίου νόμου ή κανονιστικής πράξης που αφορά στις δημόσιες συμβάσεις και συμμετέχει στις οικείες νομοπαρασκευαστικές επιτροπές. Τα αρμόδια όργανα δεσμεύονται να λάβουν υπόψη τη γνώμη της Αρχής. Ειδικότερα :

-Γνωμοδοτεί επί των διατάξεων σχεδίων νόμων που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις πριν από την κατάθεση τους στη Βουλή.(υποπερίπτωση αα περίπτωση γ παρ. 2 ν. 4013/2011)

-Γνωμοδοτεί επί των προεδρικών διαταγμάτων για θέματα δημοσίων συμβάσεων, εκδίδονται μετά από γνώμη της Αρχής. Η γνώμη της Αρχής συνοδεύει τα σχέδια προεδρικών διαταγμάτων κατά την αποστολή τους προς επεξεργασία στο Συμβούλιο της Επικρατείας και αναρτάται με επιμέλεια της Αρχής στην ιστοσελίδα της. . (υποπερίπτωση ββ περίπτωση γ παρ. 2 ν. 4013/2011)

-Γνωμοδοτεί επί κανονιστικών πράξεων εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση νόμου, καθώς και κανονισμών άλλων δημοσίων οργάνων και αναθετουσών αρχών, όπως ιδίως αυτών εκδίδονται δυνάμει του άρθρου 5 παρ. 3 του ν. 2286/1995, συμπεριλαμβανομένων των κανονισμών εσωτερικής λειτουργίας των κατά περίπτωση αρμόδιων ελεγκτικών διοικητικών οργάνων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, που ρυθμίζουν θέματα δημοσίων συμβάσεων. Εξαιρούνται μόνο οι προκηρύξεις (υποπερίπτωση γγ περίπτωση γ παρ. 2 ν. 4013/2011).

-Γνωμοδοτεί σχετικά με αποφάσεις των αναθετουσών Αρχών που αφορούν προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την ανάθεση των δημόσιων συμβάσεων, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 25 παρ. 3 του π.δ. 59/2007 και των άρθρων 24 και 25 του π.δ. 60/2007, εξαιρουμένων των περιπτώσεων ανωτέρας βίας (υποπερίπτωση δδ περίπτωση γ παρ. 2 ν. 4013/2011). Συνεπώς οι ανωτέρω αποφάσεις των αναθετουσών αρχών εκδίδονται μετά από σύμφωνη γνώμη της Αρχής, εφόσον οι συμβάσεις αυτές εμπίπτουν λόγω της εκτιμώμενης αξίας τους (πάνω από 200.000 ευρώ) στο πεδίο εφαρμογής των ανωτέρων προεδρικών διαταγμάτων (άρθρο 2 παρ. 2 περίπτ. γ' υποπερίπτ. δδ' Ν 4013/2011, όπως η υποπερίπτωση δδ' αντικαταστάθηκε από την παρ. 1 του άρθρου 61 του Ν 4146/2013, ΦΕΚ 90/Α). Η αρμοδιότητα της Αρχής για την παροχή της σύμφωνης γνώμης ασκείται μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών αφ' ότου περιέρχεται σε αυτήν, με μέριμνα του αναθέτοντος φορέα, το σχέδιο της σχετικής απόφασης, συνοδευόμενο από όλα τα στοιχεία στα οποία θεμελιώνεται η προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης. Με την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας τεκμαίρεται η σύμφωνη γνώμη της Αρχής. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις και ιδίως λόγω της πολυπλοκότητας της υπό ανάθεση σύμβασης, η Αρχή μπορεί με απόφασή της που κοινοποιείται στην αναθέτουσα αρχή, να παρατείνει άπαξ την ανωτέρω προθεσμία για δεκαπέντε (15) επιπλέον ημέρες. Πάντως οι αποφάσεις των αναθετουσών αρχών για την προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης κατά τις διατάξεις των άρθρων 24 και 25 του ΠΔ 60/2007 ή 25 παρ. 3 του ΠΔ 59/2007, οι οποίες εκδόθηκαν μέχρι την 31/12/2012 χωρίς ή πριν υποβληθούν στην Αρχή για την παροχή σύμφωνης γνώμης, δεν πάσχουν εξαιτίας της παράλειψης αυτής και παράγουν όλα τα έννομα αποτελέσματά του(άρθρο 2 παρ. 2 περίπτ. γ' υποπερίπτ. δδ' Ν 4013/2011, όπως η υποπερίπτωση δδ' αντικαταστάθηκε από την παρ. 1 του άρθρου 61 του Ν 4146/2013.

-Συγκαλεί συσκέψεις συντονισμού με εκπροσώπους των φορέων της κεντρικής διοίκησης και συγκροτεί ομάδες εργασίας με τη συμμετοχή εκπροσώπων όλων των συναρμόδιων Υπουργείων τομέα των δημοσίων συμβάσεων με σκοπό την ενοποίηση και ομοιόμορφη ανάπτυξη και εφαρμογή του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων (περίπτωση α' παρ. 2 ν.4013/2011).

-Παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες προς τους αρμόδιους δημοσίους φορείς και τις αναθέτουσες αρχές σχετικά με θέματα ενοποίησης των διαδικασιών ελέγχου στο στάδιο που προηγείται της σύναψης δημοσίων συμβάσεων. (εδ. α' περίπτωση δ' παρ. 2 ν.4013/2011).

-Εισηγείται στους αρμόδιους Υπουργούς την έκδοση εγκυκλίων σχετικών με θέματα που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις (εδ. α' περίπτωση δ' παρ. 2 ν.4013/2011).

-Εκδίδει πρότυπα τεύχη δημοπράτησης και σχέδια συμβάσεων μετά από διαβούλευση με τους κατά περίπτωση αρμόδιους δημοσίους φορείς. (εδ. ε' περίπτωση δ' παρ. 2 ν.4013/2011).

-Διαμορφώνει επίσης κανόνες για την τυποποίηση των τεχνικών προδιαγραφών σε συνεργασία με τους αρμόδιους φορείς και ελέγχει την εναρμόνιση αυτών με τις γενικές αρχές του εθνικού και κοινοτικού δικαίου. (εδ. ε' περίπτωση δ' παρ. 2 ν.4013/2011).

-Δικαιούται να υποβάλει παρατηρήσεις για θέματα δημοσίων συμβάσεων, σχετικά την ερμηνεία του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, είτε γραπτά είτε προφορικά με δική της πρωτοβουλία ή ύστερα από αίτημα των αρμόδιων δικαστηρίων σε δίκες που διεξάγονται ενώπιόν τους. (περίπτωση θ' παρ. 2 ν.4013/2011).

5.4.4.2. Ελεγκτικές

Σε ελεγκτικό επίπεδο η Αρχή παρακολουθεί και αξιολογεί την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δράσεων των δημοσίων φορέων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Ελέγχει συναρμόδια υπουργεία, αρμόδια διοικητικά όργανα άσκησης ελέγχου και εποπτείας, και αναθέτουσες αρχές, στο πλαίσιο του ισχύοντος εθνικού και ευρωπαϊκού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου περί ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων (περίπτωση στ παρ. 2 ν. 4013/2011).

Διενεργεί δειγματοληπτικούς ελέγχους, αναζητώντας αυτεπαγγέλτως πληροφορίες και στοιχεία σχετικά με τις εν εξελίξει διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές και τους εμπλεκόμενους δημοσίους και ιδιωτικούς φορείς και καλεί σε ακρόαση τους εκπροσώπους τους για την παροχή

πληροφοριών και στοιχείων (περίπτωση ζ παρ. 2 ν. 4013/201161, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με την παρ.2 Ν.4146/2013).

Εποπτεύει και αξιολογεί τα αρμόδια ελεγκτικά διοικητικά όργανα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων ως προς την άσκηση των καθηκόντων τους, σύμφωνα με το ισχύον εθνικό και ευρωπαϊκό νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο και τις κατευθυντήριες οδηγίες της Αρχής (περίπτωση η παρ. 2 ν. 4013/2011).

Εξετάζει, εφαρμόζοντας μεθόδους αποτίμησης κινδύνων, διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας ή συγχρηματοδοτούνται από ευρωπαϊκά προγράμματα. Εξετάζει επίσης όλες τις διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, που αποτελούν αντικείμενο διερεύνησης εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης για φερόμενες παραβάσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας (εδ. β' και γ' της περ. ζ του ν. 4013/2011).

Παρακολουθεί και αξιολογεί τη συλλογή, επεξεργασία και δημοσίευση στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων δεδομένων στοιχείων από τις αναθέτουσες αρχές και τους αρμόδιους δημόσιους φορείς, μέσω της τήρησης Εθνικής Βάσης Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων κατά τα οριζόμενα στον Κανονισμό Λειτουργίας της (υποπερίπτωση β' περίπτωση ι' παρ. 2 ν.4013/2011, όπως αντικαταστάθηκε και ισχύει με την παράγραφο 1 άρθρου 238 ν. 4072/2012).

Τα αρμόδια όργανα της κεντρικής, περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης διαβιβάζουν πίνακα στην Αρχή, ο οποίος περιλαμβάνει τον προγραμματισμό των αναγκών τους σχετικά με την εκτέλεση έργων, μίσθωση υπηρεσιών και προμήθεια αγαθών για το επόμενο έτος (τελ. εδ. περίπτωση α παρ. 2 ν. 4013/2011).

5.4.4.3. Διεθνής διάσταση

Η Αρχή εκπροσωπεί τη χώρα στα ευρωπαϊκά και άλλα διεθνή όργανα και στο διεθνικό αυτό επίπεδο οι σχετικές αρμοδιότητές εξειδικεύονται ως εξής:

-Συμμετέχει στα αρμόδια ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, ως πρωτεύουσα εθνική αρχή επικοινωνίας και ανταλλάσσει απόψεις, πληροφορίες και στοιχεία που αφορούν την εθνική στρατηγική, το νομικό πλαίσιο και τις διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων.

-Συμμετέχει στην εκπροσώπηση της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς και συναντήσεις στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

-Αποτελεί το κεντρικό σημείο επικοινωνίας και συντονισμού των ελληνικών αρχών με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχετικά με παραβάσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας επί των δημοσίων συμβάσεων, με την επιφύλαξη της αρμοδιότητας της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών περί παραβιάσεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και δικαστικής εκπροσώπησης της χώρας στα δικαστικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

-Συνεργάζεται με τις Ελληνικές Αρχές και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για θέμα τα παράβασης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Ειδικότερα τα αποτελέσματα έρευνας που διεξάγει η Αρχή, σχετικά με την προσήκουσα ερμηνεία, τήρηση και εφαρμογή των εν λόγω κανόνων στο πλαίσιο άσκησης δειγματοληπτικών ελέγχων, και αυτεπάγγελτης αναζήτησης πληροφοριών και στοιχείων σχετικά με τις εν εξελίξει διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές και τους εμπλεκόμενους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και καλεί σε ακρόαση τους εκπροσώπους τους προσαρτώνται υποχρεωτικά στις απαντήσεις που υποβάλλουν οι ελληνικές αρχές προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όταν ανακύπτει θέμα παράβασης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις (περίπτωση ιβ' παρ. 2 ν.4013/2011).

5.4.4.4. Δημοσιότητα και παροχή συμβουλών

Η Αρχή τηρεί και δημοσιεύει διάφορα στοιχεία, καθώς επίσης παρέχει πληροφορίες και συμβουλές, όπως επιτάσσουν οι θεμελιώδεις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της δημοσιότητας. Έτσι:

-Εκδίδει και αναρτά στην ιστοσελίδα της κανονισμούς για ειδικότερα τεχνικά ή λεπτομερειακά θέματα σχετικά με ζητήματα δημοσίων συμβάσεων που αφορούν την ερμηνεία της εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας, (εδ. α' περίπτωση δ' παρ. 2 ν.4013/2011).

-Διαβουλεύεται εγγράφως ή προφορικά με τους αρμόδιους δημόσιους φορείς οι οποίοι υποχρεούνται να τη συμβουλεύονται πριν την έκδοση οποιασδήποτε εγκυκλίου ή κατευθυντήριας οδηγίας. (εδ. γ' περίπτωση δ' παρ. 2 ν.4013/2011).

-Παρέχει συμβουλές στις αναθέτουσες αρχές με δική της πρωτοβουλία ή κατόπιν υποβολής σχετικού αιτήματος από τις τελευταίες, ιδίως κατά το στάδιο εκδίκασης ή εξέτασης προδικαστικών προσφυγών, σχετικά με τη νόμιμη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και την ομοίμορφη εφαρμογή της

ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων. (περίπτωση ια΄ παρ. 2 ν.4013/2011).

-Τηρεί Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στον Κανονισμό Λειτουργίας της. (περίπτωση ι΄ παρ. 2 ν.4013/2011).

-Συλλέγει και δημοσιεύει πληροφορίες σχετικά με το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων και τη συναφή νομολογία των ευρωπαϊκών και εθνικών δικαστηρίων, (υποπερ. αα΄ περίπτωση ι΄ παρ. 2 ν.4013/2011).

-Αναρτά στην ιστοσελίδα της ειδική έκθεση σε περίπτωση παραβίασης του εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου, η οποία διαβιβάζεται στον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στα ως άνω αρμόδια όργανα. Τα εν λόγω πορίσματα μπορεί περαιτέρω να διαβιβάζονται στα αρμόδια δικαστήρια, ύστερα από αίτημα τους και να παρέχονται, με μέριμνα της αναθέτουσας αρχής, σε κάθε ενδιαφερόμενο που αποδεικνύει έννομο συμφέρον για την άσκηση νόμιμων δικαιωμάτων του (εδ. δ΄ - στ΄ περ. ζ ν.4013/2011).

-Δημοσιεύει στο διαδίκτυο ετήσια έκθεση αποτίμησης των πεπραγμένων της την οποία υποβάλλει και στον Πρόεδρο της Βουλής, μέσα στο πρώτο τρίμηνο κάθε ημερολογιακού έτους. Η έκθεση περιλαμβάνει τις προτάσεις βελτίωσης του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου και των διαδικασιών προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων που έχουν διατυπωθεί προς τους αρμόδιους φορείς, καθώς και την πρόοδο της συμμόρφωσης των αρμόδιων φορέων και οργάνων με τις εν λόγω προτάσεις. (περίπτωση ιγ΄ παρ. 2 άρθρου 2 ν.4013/2011).

-Τέλος αξίζει να αναφερθεί ότι, όπως προβλέπεται από την παρ. 3 του άρθρου 2 του ιδίου νόμου, μπορεί να ανατίθενται στην Αρχή και άλλες αρμοδιότητες για την εκπλήρωση του σκοπού της, όπως π.χ. η εξέταση των προδικαστικών προσφυγών του άρθρου 4 του ν. 3886/2010.

5.5. Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟΥ ΕΡΓΟΥ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

Αναμφίβολα ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων έχει στρατηγική σημασία για την ενιαία ευρωπαϊκή αγορά, τόσο σε οικονομικό επίπεδο όσο και σε πολιτικό επίπεδο. Έτσι η Ε.Ε. έχει θεσπίσει κανόνες που αποβλέπουν στην ομογενοποίηση των διαδικασιών ανάθεσης και σύναψης δημοσίων συμβάσεων σ' όλα τα κράτη μέλη καθώς επίσης και στην σύσταση αρμοδίων οργάνων/φορέων σε κάθε κράτος μέλος, που θα μεριμνούν για τον εκσυγχρονισμό και την απλοποίηση του πλαισίου που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις, με βάση τους κανόνες και τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου.

Ενόψει των πρωταρχικών αυτών στόχων της ΕΕ η σύσταση της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. και του κεντρικού μητρώου δημοσίων συμβάσεων αποτελεί τον κύριο φορέα διοίκησης και διαχείρισης του τομέα των δημοσίων συμβάσεων με ευρύτατες αρμοδιότητες. Για το λόγο αυτό ο Έλληνας νομοθέτης από το έτος 2011 και μέχρι σήμερα προσπαθεί με τη ψήφιση πολυάριθμων νομοθετημάτων να καταστήσει πράγματι την ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. μία ανεξάρτητη αρχή, που θα διαθέτει άριστα εκπαιδευμένο προσωπικό και άρτια τεχνολογικά μέσα, ώστε να είναι σε θέση να εκσυγχρονίσει πράγματι τι δαιδαλώδες και κατακερματισμένο θεσμικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων και να το εναρμονίσει με τις θεμελιώδεις αρχές και κανόνες που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις σε ενωσιακό επίπεδο.

Ωστόσο, μέχρι σήμερα η ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. δεν έχει επιτελέσει οποιονδήποτε ουσιαστικό ρόλο, όπως διαφάνηκε και από τις δηλώσεις του παραιτηθέντος πλέον πρώτου προέδρου της Αρχής. Πάντως, όπως προκύπτει από τα δημοσιεύματα της ιστοσελίδας ΔΙΑΥΓΕΙΑ, η ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. έχει εκδώσει μια σειρά από γνωμοδοτήσεις, κατόπιν υποβολής αιτημάτων διαφόρων υπηρεσιών και ιδίως των διοικήσεων δημοσίων νοσοκομείων σχετικά με την έγκριση προσφυγής στη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης για την σύναψη σύμβασης με αντικείμενο την προμήθεια αγαθών σε κατεπείγουσες περιπτώσεις. Επί του θέματος του κατεπείγοντος για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης προμηθειών η ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. με την υπ' αριθμ 1/2012 γνωμοδότησή της παρουσιάζει τα όρια και τις προϋποθέσεις του κατεπείγοντος, όπως διαγράφονται και περιχαρακώνονται από την ενωσιακή νομοθεσία και νομολογία του ΔΕΕ. Πέραν όμως από την περιορισμένη αυτή ενάσκηση της γνωμοδοτικής της αρμοδιότητας η ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. δεν έχει παράξει άλλο σημαντικό έργο ούτε σε επίπεδο των διευρυνμένων αρμοδιοτήτων της ούτε σε επίπεδο χάραξης στρατηγικής, δεδομένου ότι μέχρι σήμερα (Οκτώβριος 2013) συντελούνται ακόμη οι διοικητικές αλλαγές, ενώ πριν από λίγους μήνες εξευρέθηκε επιτέλους ο χώρος εγκατάστασής της. Με τις δηλώσεις της δε ο πρώτος πρόεδρος της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. (συνέντευξη στην εφημερίδα Βήμα <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=492723> Βήμα, 2013) στα μέσα ενημέρωσης και πριν από την παραίτησή του αναφέρθηκε στις αναγκαίες αλλαγές που πρέπει να γίνουν άμεσα και οι οποίες αποτελούν και υποχρέωση του Μνημονίου. Οι άμεσες αυτές αλλαγές είναι: α) η σύσταση επιτροπών νομοθέτησης, με χρονοδιάγραμμα το τέλος του Οκτωβρίου 2013, για την εκπόνηση ενός μόνο νομοθετήματος που θα αφορά στις δημόσιες συμβάσεις, β) η παράλληλη λειτουργία επιτροπών για την τυποποίηση των τευχών δημοπράτησης, τα οποία θα εφαρμόζουν όλοι

υποχρεωτικά από τη στιγμή που θα τα αναρτήσει η ΕΑΑΔΗ.ΣΥ., ώστε να σταματήσουν τα φαινόμενα των λεγόμενων «φωτογραφικών διατάξεων», γ) η λειτουργία του διαδικτυακού τύπου της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ., και δ) η οργάνωση των οικονομικών της

Ενόψει των ανωτέρω καταδεικνύεται ότι η ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. δεν έχει οργανωθεί μέχρι σήμερα πλήρως και δεν έχει επιτελέσει το σημαντικό έργο για το οποίο έχει συσταθεί και που είναι κυρίως η θέσπιση ενός μόνο θεσμικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις και η εποπτεία του τομέα των δημόσιων συμβάσεων με τη στήριξη και λειτουργία ενός σύγχρονου ηλεκτρονικού μητρώου.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

6.1 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

6.1.1 Ο θεσμός των ΑΔΑ

Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών - τόσο σε διεθνές όσο και σε εθνικό επίπεδο - εμφανίστηκε λόγω της διαπίστωσης της ανεπάρκειας της κεντρικής διοίκησης να διαχειριστεί αντικειμενικά καίρια ζητήματα της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτικής ζωής, καθώς και της ανάγκης για αυτορρύθμιση (κοινωνική, οικονομική κλπ.) και περιορισμό του διοικητικού-κρατικού παρεμβατισμού (Μανώλης, Αντωνοπουλος, 1995). Ως θεσμός αμφισβητείται έντονα (Ν. Κουλούρης) (Ιφιγένεια Καμτσίδου, 1999) και ιδίως ως προς το καίριο ζήτημα το αν οι ΑΔΑ μπορούν πραγματικά να είναι ανεξάρτητα όργανα και μόνο ως τέτοια να παρεμβαίνουν στην πολιτικο-οικονομική ζωή ενός κράτους. Στην κατεύθυνση αυτή προβάλλονται οι εύλογες αμφιβολίες σχετικά με το ότι εν τέλει οι ΑΔΑ αποτελούν έναν ακόμη κρίκο της κεντρικής κρατικής διοίκησης, η οποία αυξάνει τη γραφειοκρατία ή υπό το πέπλο της ανεξαρτησίας συντηρεί ή και ακόμη αναπαράγει φαινόμενα διαφθοράς. Η συνταγματική δε κατοχύρωση των ΑΔΑ στην Ελλάδα δεν φαίνεται να εξαλείφει τις όποιες αμφισβητήσεις, αντίθετα τις επιτείνει, αφού η ανώτερη ιεραρχικά θεσμοθέτησή της δεν επιλύει αυτόματα τις λειτουργικές αδυναμίες και ελλείψεις της κεντρικής διοίκησης στην καθημερινή πρακτική (Τάκη Βιδάλη, 2003). Ωστόσο στην περίπτωση της εισαγωγής της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ., αν η πολιτική εξουσία επιθυμεί πραγματικά την βέλτιστη και χρηστή διοίκηση και διαχείριση του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, θα πρέπει να μεριμνήσει, πέραν από τη δημιουργία του κατάλληλου για την ανεξάρτητη λειτουργία της θεσμικού νομικού πλαισίου και για τη στελέχυσή της με ειδικό επιστημονικό προσωπικό, που θα είναι σε θέση να διεκπεραιώνει σε εύλογο χρόνο όλες τις περιπτώσεις προμηθευόμενων αγαθών, υπηρεσιών και έργων. Το καίριο ζήτημα όμως που

παραμένει είναι, αν η ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. μπορεί να λειτουργήσει σ' ένα σύστημα κεντρικής διοίκησης, στο οποίο για την επίλυση διαφόρων ζητημάτων πολλές φορές εμπλέκονται περισσότερες από μία υπηρεσίες, και η ίδια να στερείται της δικαιοδοσίας για επιβολή των αποφάσεών της.

6.1.2. Η σημασία των δημοσίων συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί για την Ευρωπαϊκή Ένωση ένα τομέα μεγάλης στρατηγικής σημασίας, τόσο σε οικονομικό επίπεδο όσο και σε πολιτικό επίπεδο. Τα χρήματα που δαπανώνται για τις δημόσιες συμβάσεις εμφανίζουν ανοδική τάση. Το 2009 το ποσό ξεπερνούσε τα δύο τρισεκατομμύρια ευρώ και το 2010, σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία που έδωσαν 23 κράτη μέλη, δαπανήθηκαν πάνω από 3,4 τρισεκατομμύρια ευρώ, ποσό που κατά την εκτίμηση των ευρωπαϊκών οργάνων ξεπερνά τα τέσσερα τρισεκατομμύρια ευρώ (2012, European Commission Annual Public Procurement Implementation Review). Καταβάλλονται δε προσπάθειες το ποσό αυτό έως το 2020 να μην ξεπεράσει τα 5 τρισεκατομμύρια ευρώ μέσω του εκσυγχρονισμού του τομέα των δημοσίων συμβάσεων με βάση την τήρηση σχετικού οδικού χάρτη (ROADMAP Modernisation of EU public procurement rules, 2012). Τα ποσοτικά αυτά στοιχεία αναμφίβολα αποδεικνύουν ότι ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί από οικονομικής άποψης το βασικό πυλώνα ανάπτυξης, ή όπως αλλιώς λέγεται, το στυλοβάτη της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς, που ωστόσο χρήζει στενής εποπτείας, για την συγκράτηση των δημοσίων εξόδων σε ανεκτά επίπεδα και της λειτουργίας ενός ανόθευτου ανταγωνιστικού περιβάλλοντος, απαλλαγμένου από φαινόμενα γραφειοκρατίας, αδιαφάνειας και διαφθοράς. Από πολιτικής δε άποψης ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων, που εντάσσεται στη γενικότερη ενωσιακή πολιτική της ενιαίας αγοράς, αποτελεί βασικό μοχλό για την επίτευξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μέσω της πράσινης ανάπτυξης και της άσκησης κοινωνικής πολιτικής (άρθρο 3 της ΣΕΕ) (Πρόλογος Πράσινης Βίβλου για τις Δημόσιες Συμβάσεις Κατευθύνσεις και Προβληματισμοί για το μέλλον ανακοίνωσης της 27ης Νοεμβρίου του 1996) (European Commission, 27.6.2011).

6.1.3. Οι δράσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις αναγνώρισε την αδυναμία της καθώς και τα ανεπαρκή μέτρα που έχει λάβει για την απρόσκοπτη λειτουργία του σημαντικότερου αυτού τομέα, με αποτέλεσμα να μην

έχουν εκλείψει ή περιοριστεί στα κράτη μέλη τα φαινόμενα της γραφειοκρατίας, της αδιαφάνειας και της διαφθοράς, σε βάρος βέβαια της προώθησης της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της αειφόρου ανάπτυξης των εθνικών οικονομιών των κρατών μελών και κατ' επέκταση της οικονομίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όλες αυτές οι καθυστερήσεις και οι αστοχίες αποτυπώνονται ήδη στη Πράσινο Βίβλο για τις δημόσιες συμβάσεις από το έτος 1996 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1996). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διέλαβε στην Πράσινη Βίβλο ότι η βέλτιστη αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν στον τομέα της ανάθεσης και σύναψης των δημοσίων συμβάσεων είναι αυτή που λαμβάνει χώρα σε εθνικό επίπεδο, υπό την επιφύλαξη βεβαίως της παρέμβασης των αρμοδίων οργάνων της Ε.Ε., όταν αυτό κάθε φορά απαιτείται.

Η πολιτική αυτή διαπίστωση αποτέλεσε στη συνέχεια και την αφετηρία των δράσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην κατεύθυνση ότι τα κράτη-μέλη πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο δημιουργίας ή ορισμού εκ των ενόντων ανεξάρτητου φορέα δημοσίων συμβάσεων (επί λέξει «*audit offices or competition authorities*»)(COM (1998) 143 final, 1998). Έθεσε μάλιστα σε εφαρμογή ένα πιλοτικό πρόγραμμα (Pilot Project on Public Procurement PPPP 1998-2003), στο οποίο τα συμμετέχοντα κράτη μέλη Δανία, Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ολλανδία, Ιταλία και Ισπανία, αποτελούσαν το λεγόμενο «steering-group». Τα κράτη αυτά επιλέχθηκαν βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων, προκειμένου τα αποτελέσματα του εγχειρήματος να αγγίζουν όσο το δυνατόν περισσότερο την πραγματικότητα που επικρατεί στα επιλεγθέντα κράτη μέλη, αφήνοντας το ρόλο του παρατηρητή στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Τα συμπεράσματα που προέκυψαν από την εφαρμογή του προγράμματος, όπως και ο απολογισμός του όλου εγχειρήματος, συμπεριλήφθησαν στην *Ανακοίνωση της Επιτροπής για τις Δημόσιες Συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση* (COM (1998) 143 final, 1998). Επιπλέον αποτυπώθηκαν υπό τη μορφή κανόνα στο άρθρο 72 και στο άρθρο 81 και κάτω από τον τίτλο «Μηχανισμοί παρακολούθησης» παρ. 1 και 2 των οδηγιών 2004/17ΕΚ και 2004/18ΕΚ, αντίστοιχα.

Από τα άρθρα των εν λόγω οδηγιών απορρέει η υποχρέωση όλων των κρατών μελών να δημιουργήσουν Ανεξάρτητες Αρχές ή να ορίσουν υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης, οι οποίες θα είναι αρμόδιες για τη διοίκηση και διαχείριση του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ώστε να επιτυγχάνεται με τον καλύτερο τρόπο η εφαρμογή και η τήρηση των θεμελιωδών αρχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτές προσδιορίστηκαν εκ νέου με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας και που είναι οι αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας

εμπορευμάτων και κεφαλαίων, της ελευθερίας της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και οι απορρέουσες από αυτές αρχές της ίσης μεταχείρισης, της απαγόρευσης των διακρίσεων, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας. Οι αρχές αυτές απαρτίζουν τη βάση προστασίας του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού. Περαιτέρω, η συμβολή τους είναι καίρια για την απλοποίηση, ομογενοποίηση και τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών ανάθεσης και σύναψης δημοσίων συμβάσεων, τον συντονισμό των εθνικών διαδικασιών για τη σύναψη των εν λόγω συμβάσεων, καθώς και για την εναρμόνιση των εθνικών δικαίων προς το ενωσιακό δίκαιο. Έτσι μόνο μπορεί να εξασφαλιστεί η ορθή εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στο σημαντικό για την πορεία της Ε.Ε. τομέα των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και η συνεργασία των κρατών μελών, η οποία συνίσταται στην πρωταρχική υποχρέωση του κάθε κράτους μέλους να καταρτίζει το δικό του σχέδιο δράσης για τις δημόσιες συμβάσεις, να μεριμνά για τη μεταφορά και ενσωμάτωση της ενωσιακής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις στο εθνικό του δίκαιο και να λαμβάνει πρωτοβουλίες και μέτρα για την πρόληψη και καταστολή παραβιάσεων του ενωσιακού δικαίου. Ήδη, σήμερα τα κράτη μέλη έχουν ενσωματώσει την ενωσιακή νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις στα εθνικά τους δίκαια. Όμως τα ληφθέντα εθνικά μέτρα και ο τρόπος εφαρμογής τους διαφέρουν από κράτος μέλος σε κράτος μέλος και συνήθως δεν είναι ολοκληρωμένα, γεγονός που πολλές φορές επισημαίνεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, καθότι δεν έχουν επιτευχθεί ακόμη τα προσδοκώμενα αποτελέσματα στον σημαντικότερο για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα, ως προς την πρόβλεψη αρμοδίου οργάνου για την τήρηση και εφαρμογή του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων τα κράτη μέλη έχουν, αφενός μεν, επιδείξει μια αδικαιολόγητη σε πολλές περιπτώσεις βραδύτητα, αφετέρου δε, ακολούθησαν διαφορετική μεθοδολογία, καθότι είτε έχουν συστήσει ανεξάρτητες αρχές, είτε έχουν επιφορτίσει υφιστάμενες υπηρεσίες της κεντρικής τους διοίκησης με την τήρηση και εφαρμογή της νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις.

6.1.4. Η σύσταση της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ.

Η Ελλάδα ανήκει σ' εκείνα τα κράτη μέλη, τα οποία επέδειξαν μεγάλη καθυστέρηση αναφορικά με τη σύσταση αρμοδίου οργάνου για την ενιαία εφαρμογή της νομοθεσίας των δημοσίων συμβάσεων. Μόλις το 2011 προέβη στη σύσταση της μελετώμενης Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ), η οποία προστέθηκε στον

κατάλογο των υφιστάμενων Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών. Η δημιουργία της αποτελεί απάντηση στο πάγιο αίτημα των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δέσμευση που απορρέει από τις οδηγίες του 2004, στα πλαίσια συνεργασίας και συντονισμένης δράσης των κρατών μελών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Θα πρέπει δε να επισημανθεί ότι η σύσταση της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. προβλέφθηκε και ως υποχρέωση της χώρας μας και στο πρώτο Μνημόνιο Συνεννόησης και στο Μηχανισμό Στήριξης της Ελληνικής Οικονομίας (ν. 3845/2010 ΦΕΚ Α'65/06.05.2010 , 2010). Η πρόβλεψη αυτή αφορούσε τη σύσταση ενός ενιαίου (σε εθνικό επίπεδο), αξιόπιστου και ανεξάρτητου φορέα, που θα ενοποιούσε το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων που εφαρμόζεται σε κάθε κράτος-μέλος.

Πέραν των ανωτέρω διεθνών υποχρεώσεων της χώρας μας, η δημιουργία της ΕΑΑΔΗΣΥ αποτελούσε και εθνική ανάγκη, καθώς η ανεπάρκεια και η αδυναμία της ελληνικής κεντρικής διοίκησης να διοικήσει και να διαχειριστεί αντικειμενικά τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων ήταν καταφανής, με αποτέλεσμα να κατασπαταλούνται εθνικοί και ενωσιακοί πόροι και το ελληνικό δημόσιο να εμφανίζεται ως ένας αναξιόπιστος συμβαλλόμενος με τάσεις φαβορισμού υπέρ ορισμένων οικονομικών φορέων της αγοράς (Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου Σύσταση ενιαίας ανεξάρτητης αρχής και δημοσίων συμβάσεων).

6.1.4.1.Προσδοκώμενα οφέλη από τη σύσταση και λειτουργία της ΕΑΑΔΗΣΥ

Η ΕΑΑΔΗΣΥ ως θεσμός αποτελεί έκφραση εγγυήσης της αρχής της διαφάνειας στη λειτουργία του κράτους και στις σχέσεις κράτους και οικονομίας. Ως αμερόληπτος και ανεξάρτητος φορέας εγγυάται ότι θα καταφέρει να ρυθμίσει τις παραπάνω σχέσεις με διαφανείς διαδικασίες, αντιμετωπίζοντας ισότιμα οικονομικούς φορείς και αναθέτουσες αρχές (Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου Σύσταση ενιαίας ανεξάρτητης αρχής και δημοσίων συμβάσεων) (ν. 4013/2011 (ΦΕΚ Α' 204/15.09.2011) Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων, 2011). Από οικονομικής άποψης η απρόσκοπτη λειτουργία της ΕΑΑΔΗΣΥ θα συμβάλει στον περιορισμό της αλόγιστης κατασπατάλησης πόρων κατά την εκτέλεση δημοσίων έργων, την υλοποίηση δημοσίων προμηθειών και την παροχή δημοσίων υπηρεσιών, δεδομένου ότι τα ποσά που δαπανώνται στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είναι τεράστια και δεν επηρεάζουν μόνο τη διαμόρφωση των δημοσίων οικονομικών, αλλά και τις σύγχρονες φιλικές προς το περιβάλλον αναπτυξιακές, καθώς και τις κοινωνικές πολιτικές.

Δικαιολογημένες όμως είναι οι αμφισβητήσεις ως προς το σχεδιασμό της δημιουργίας της ΕΑΑΔΗΣΥ. Αποτελεί αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι η ΕΑΑΔΗΣΥ δημιουργήθηκε κατόπιν εξωτερικών πιέσεων και υπό καθεστώς της πρόδηλης αδυναμίας της κεντρικής διοίκησης να διαχειριστεί τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Η θεσμοθέτηση όμως της ΕΑΑΔΗΣΥ, χωρίς σχεδιασμό, στελέχωση προσωπικού και χρηματοδότηση, καταδεικνύει τουλάχιστον μέχρι σήμερα (Οκτώβριος 2013) ότι η μελετώμενη αρχή δεν θα καταφέρει να φέρει εις πέρας το έργο της, που είναι η ορθή και χρηστή διοίκηση και διαχείριση του σημαντικού τομέα των δημοσίων συμβάσεων και να συμβάλει στη ζητούμενη εξυγίανση του από τις εγγενείς παθογένειες που τον ταλανίζουν και οι οποίες αποτελούν εν γένει παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. (Ερμιάνη Βενετσάνη, 2013).

Γεγονός είναι ότι σήμερα η ΕΑΑΔΗΣΥ βρίσκεται σε λειτουργία και την τελευταία διετία η ελληνική πολιτεία με τη ψήφιση πολυάριθμων νομοθετημάτων επιχειρεί να προσδώσει σ' αυτή το ρόλο και τον σκοπό, όπως αυτοί αποτυπώνονται στα άρθρα 72 και 81 των οδηγιών 2004/17 και 2004/18, αντίστοιχα. Έτσι σήμερα η ΕΑΑΔΗΣΥ διαθέτει δικό της κανονισμό λειτουργίας, κάλυψε τις 80 από τις 95 προβλεπόμενες θέσεις προσωπικού και η Διοίκησή της συνεπικουρείται από Γενικό Διευθυντή. Από ουσιαστικής πλευράς έχει επιφορτισθεί με ευρείας κλίμακας αρμοδιότητες, όπως επιτάσσει η ενωσιακή νομοθεσία. (Αρχή για την εποπτεία των δημόσιων συμβάσεων Τμήμα για το συντονισμό των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Δεκέμβριος του 2010). Παρακολουθεί και ελέγχει την ανάθεση και σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, είναι αρμόδια για τη διεθνή συνεργασία, έχει καθοδηγητικό ρόλο για το συντονισμό της νομοθεσίας, τη δημοσίευση και τη παροχή πληροφοριών στους εμπλεκόμενους φορείς και στα υπερκείμενα όργανα. Οι ευρείες αρμοδιότητές της, που διακρίνονται σε επιτελικές (κανονιστικές – γνωμοδοτικές) και ελεγκτικές, δεν έχουν στην πραγματικότητα ασκηθεί μέχρι σήμερα από την ΕΑΑΔΗΣΥ, ώστε να είναι δυνατή η αξιολόγησή τους, βάσει πραγματικών ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων. Μέσω όμως της άσκησης των ευρύτατων αυτών αρμοδιοτήτων της προσδοκάται ότι η ΕΑΑΔΗΣΥ μπορεί να συμβάλει στην οργάνωση και εκσυγχρονισμό του δαιδαλώδους - τόσο από νομικής όσο και από τεχνικής άποψης - τομέα των δημοσίων συμβάσεων, στον εξορθολογισμό της δημόσιας διοίκησης σ' ένα μεγάλο φάσμα της, στη βέλτιστη διαχείριση δημοσίου χρήματος, μεσούσης της οικονομικής κρίσης, στην πάταξη φαινομένων γραφειοκρατίας, αδιαφάνειας και διαφθοράς, στη λειτουργία ενός ανόθευτου

ανταγωνισμού προς όφελος όλων των συμμετεχόντων στις διαγωνιστικές διαδικασίες οικονομικών φορέων και περαιτέρω στην ορθή και σώφρονα περιβαλλοντική ανάπτυξη, καθώς και στην άσκηση της οικονομικής πολιτικής.

Ειδικότερα, με τη σύσταση της ΕΑΑΔΗΣΥ προσδοκάται ότι θα τεθεί τέλος στον κατακερματισμό αρμοδιοτήτων και στην έλλειψη διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις, καθώς πλέον αυτές τελούν υπό την εποπτεία της, εκτός από ορισμένες ρητά εξαιρούμενες περιπτώσεις (όπως οι συμβάσεις του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας). Συνεπώς η ενοποίηση αυτή θα έχει ως αποτέλεσμα, αφενός μεν την κατάργηση του διαχωρισμού της αρμοδιότητας ανά κλαδικό όργανο, δηλαδή ανά Υπουργείο, καθώς και ανά είδος σύμβασης. (π.χ. για τις δημόσιες συμβάσεις δημοσίων έργων αρμόδιο ήταν το Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων) (www.mindev.gov.gr/.../eisigitiki_ekthesi_Eniaia_Arxi_Dimosion_Sumvasevn). Από οργανωτικής άποψης η ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. μπορεί να λειτουργήσει με άριστο τρόπο, όπως απαιτούν οι προδιαγραφές άσκησης σύγχρονης διοίκησης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, διότι από το νόμο προβλέπεται η σύσταση και τήρηση της «Εθνικής Βάσης Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων» (άρθρο 2 παρ. 10 περ.ι του ν. 4013/2011), καθώς και η πλατφόρμα του «Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων» (ΕΣΗΔΗΣ) στη Γενική Γραμματεία Εμπορίου του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, η οποία λειτουργεί υπό την εποπτεία της και η οποία πλέον θα υποστηρίζει ηλεκτρονικά όλες τις δημόσιες συμβάσεις, για δημόσια έργα, δημόσιες προμήθειες και υπηρεσίες (<http://www.eprocurement.gov.gr>). Άλλωστε, η πρόβλεψη της ίδιας τη Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων σε συνδυασμό με τη σύσταση του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων αποτελούν απτή απόδειξη προσπάθειας εκσυγχρονισμού του τομέα δημοσίων συμβάσεων, με χρήση των νέων τεχνολογικών μέσων και θέσπισης μέτρων εναρμονισμένων με τις αρχές του ενωσιακού δικαίου.

Τέλος, η σύσταση της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. πράγματι θα καλύψει ένα μεγάλο κενό ως προς την εκπροσώπηση της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς και συνέδρια στον τομέα διοίκησης και διαχείρισης των δημοσίων συμβάσεων, καθότι η μελετώμενη αρχή έχει και την αρμοδιότητα της διεθνούς εκπροσώπησης (άρθρο 2 παρ. 2 περ. ιβ΄ του ν. 4013/2011), Μέσω της διεθνούς αυτής εκπροσώπησης θα υπάρξουν σημαντικά οφέλη, διότι θα εισαχθεί τεχνογνωσία στη χώρα μας που θα αφορά τη διοίκηση και διαχείριση των

δημοσίων συμβάσεων και θα διαχέεται άμεσα στους εμπλεκόμενους φορείς των δημοσίων συμβάσεων.

6.1.4.2. Εμπόδια για τη λειτουργία της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ.

Το μεγαλύτερο εμπόδιο για τη λειτουργία της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. αποτελεί η αλληλοεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων της με άλλους φορείς της κεντρικής διοίκησης, καθώς και με φορείς της εκτελεστικής, της νομοθετικής ή και της δικαστικής εξουσίας. Συνεχίζει επί παραδείγματι να έχει γνωμοδοτικές αρμοδιότητες το Συμβούλιο της Επικρατείας σχετικά με την επεξεργασία των προεδρικών διαταγμάτων κατά το άρθρο 95 του Συντάγματος, ενώ την ίδια αρμοδιότητα έχει και η ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. για τα ζητήματα των δημοσίων συμβάσεων. Συνεπώς, θα προκύψουν σοβαρά δυσλειτουργικά ζητήματα σε περιπτώσεις που τα δυο αυτά όργανα διατυπώσουν αντιτιθέμενες απόψεις, καθότι δεν υπάρχει ανάλογη ρύθμιση για ποιο όργανο υπερτερεί του άλλου στις περιπτώσεις που αναφέρονται διαφωνίες. Επίσης η γνωμοδοτική αρμοδιότητα της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. αναφορικά με την προετοιμασία σχεδίων νόμων, σχετικών με τις δημόσιες συμβάσεις προ της κατάθεσης τους στη Βουλή, τίθεται σε αμφιβολία, αν δεν συμπίπτει με τη γνώμη του καθύλην Υπουργού. Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 περ.γ α΄ του ν. 4013/2011 σε περίπτωση διαφωνίας μεταξύ της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. και του αρμόδιου Υπουργού, ο οποίος υποβάλλει το σχέδιο νόμου, αν αυτή δεν αρθεί, τότε θα πρέπει να προσαρτηθεί ειδικώς αιτιολογημένη έκθεση από τον Υπουργό που να δικαιολογεί γιατί αποκλίνει από την άποψη της Αρχής. Περαιτέρω η αρμόδια επιτροπή της Βουλής έχει τη δικαιοδοσία να καλεί τον Πρόεδρο της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. σε ακρόαση, αν το σχέδιο νόμου αποκλίνει από τη δική του γνωμοδότηση. Επίσης το Ελεγκτικό Συνέδριο εξακολουθεί να έχει ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες για θέματα δημοσίων συμβάσεων (άρθρο 98 Σ). Η αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων προφανώς θα δημιουργήσει σημεία τριβής και διαφωνίας μεταξύ των συναρμοδίων φορέων, ήτοι της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. και κάθε άλλου αρμόδιου επί του ιδίου θέματος φορέα. Συνεπώς πάλι προκύπτει το καίριο ζήτημα του τρόπου επίλυσης των διαφωνιών που θα αναφέρονται εξαιτίας των διαφορετικών απόψεων μεταξύ των συναρμοδίων οργάνων, καθότι η ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. ως Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή δεν ανήκει ιεραρχικά στην κεντρική διοίκηση. Από το άλλο μέρος η ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. δεν έχει τη θεσμική δυνατότητα να επιβάλλει τις απόψεις της και ως εκ τούτου τίθεται το ερώτημα, αν πραγματικά οι αρμοδιότητες της σε πολλά ζητήματα έχουν οποιοδήποτε ουσιαστική χρησιμότητα ή αν εν τέλει η ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. θα μπορέσει να εκφράσει εμπειριστατωμένες

απόψεις, που θα εισακούονται και θα γίνονται αποδεκτές κυρίως από τη νομοθετική και εκτελεστική εξουσία.

Ήδη για το ανωτέρω ζήτημα υπάρχει η πρώτη αρνητική εμπειρία, που αποτυπώνεται στη νέα διάταξη του άρθρου 61 παρ. 1 του ν. 4146/2013 (ν. 4146 /2013 (ΦΕΚ Α 90 18.4.2013), 2013). Πριν από τη διάταξη αυτή η υφιστάμενη νομοθεσία προέβλεπε ότι για αποφάσεις αναθετουσών αρχών στις δημόσιες συμβάσεις που αφορούν την προσφυγή στην διαδικασία της διαπραγμάτευσης απαιτείται η σύμφωνη γνώμη της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ.. Ο Έλληνας νομοθέτης όμως με την ανωτέρω νέα διάταξη επεμβαίνει και ισχυροποιεί αποφάσεις που δεν έχουν την απαιτούμενη γνώμη της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ.. Η νομοθετική αυτή παρέμβαση, δεδομένου ότι η εν λόγω διάταξη αναπτύσσει και αναδρομική ισχύ (Δημήτρης Θ. Τσάτσος, 1985), δημιουργεί ενδεχομένως σύγκρουση θεμελιωδών συνταγματικών αρχών και συγκεκριμένα της αρχής του κράτους δικαίου, που υπαγορεύει σεβασμό στο status quo, και της αρχής του κοινωνικού κράτους, που υπαγορεύει την νομοθετική παρέμβαση με σκοπό τον μετασχηματισμό ενός κοινωνικο-πολιτικού φαινομένου. Επομένως, η εκ των υστέρων αυτή νομοθετική παρέμβαση αποτελεί απαξίωση της ίδιας της ουσίας της υπάρξεως της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. και εγείρει ερωτηματικά αν και κατά πόσο η πολιτική εξουσία είναι διατεθειμένη να την σεβαστεί και να την συνδράμει στο ρόλο της.

Ενόψει των ανωτέρω προκύπτει το εξής γενικό συμπέρασμα: Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων θεσμικά έχει όλα τα εχέγγυα για να επιτύχει τον σκοπό της. Ήδη με την έκδοση πολυάριθμων νομοθετημάτων που αφορούν κατά το μεγάλο μέρος τους αποκλειστικά τη διάρθρωση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ., φαίνεται ότι υπάρχει η πολιτική βούληση της κεντρικής εξουσίας να συνδράμει με κάθε τρόπο, προκειμένου να εκσυγχρονιστεί ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων, που θα είναι προσανατολισμένος στο σύγχρονο ενωσιακό θεσμικό πλαίσιο. Αν όμως το κράτος αρχίζει να περιορίζει τις αρμοδιότητες της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. με αντιφατικές, ευκαιριακές και μεμονωμένες παρεμβάσεις και να μην αποδίδει τον απαιτούμενο σεβασμό στο ρόλο της, τότε ελλοχεύει ο κίνδυνος πολύ σύντομα η ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. να αποτελέσει ακόμη μια αποτυχημένη προσπάθεια για τον εκσυγχρονισμό της κεντρικής διοίκησης σε ζωτικούς τομείς της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής, όπως είναι εν προκειμένω ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων.

6.2 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Με βάση το υφιστάμενο σήμερα νομικό πλαίσιο η ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. διαθέτει ευρύτατες θεσπισμένες αρμοδιότητες, που αφενός συνάδουν με τις ενωσιακές επιταγές και αφετέρου ανταποκρίνονται στην αναμφισβήτητη ανάγκη για τη βέλτιστη διοίκηση και διαχείριση του σημαντικού τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Ωστόσο, μέχρι σήμερα η συμβολή της στην βελτίωση του τομέα αυτού, για τον οποίο έχει προβλεφθεί, είναι μηδαμινή.

Έχοντας ως σημείο εκκίνησης τις ανακοινώσεις του αρμοδίου Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (Οκτώβριος 2013) περί ικανοποιητικής στελέχωσης της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. με το απαιτούμενο ειδικό επιστημονικό προσωπικό, θα πρέπει πρωτίστως να ιεραρχηθούν οι άμεσες ανάγκες και οι έχοντες προτεραιότητα στόχοι, κατόπιν να γίνει ο στρατηγικός σχεδιασμός για την κάλυψη των αναγκών και στη συνέχεια να υλοποιηθούν οι τιθέμενοι στόχοι, στα πλαίσια βεβαίως που έχουν οριοθετήσει οι δύο ενωσιακές οδηγίες του έτους 2004. Αυτό σημαίνει ότι το πολυσύνθετο αυτό έργο «project» απαιτεί τη σύμπραξη όλου του στελεχιακού δυναμικού που έχει μετακληθεί στην ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. από άλλες δημόσιες προϋπηρεσίες ή έχουν κατά πρώτον προσληφθεί, υπό την προϋπόθεση ότι η πολιτική βούληση για τη λειτουργία της είναι δεδομένη. Επομένως θα πρέπει άμεσα, να τεθούν οι στόχοι, να οριστούν συγκεκριμένες δράσεις ανά στόχο, τηρώντας χρονοδιαγράμματα για την παρακολούθηση των δράσεων, όπου είναι εφικτό και να γίνεται πάντα αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και τα οποία θα πρέπει να δημοσιεύονται στην ήδη υπάρχουσα ιστοσελίδα της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ..

Η μείωση του κόστους των δημοσίων έργων και των προμηθευόμενων αγαθών και υπηρεσιών μπορεί να επιτευχθεί μέσω του ανοίγματος της αγοράς δημοσίων συμβάσεων και της προώθησης της διαφάνειας και του ανταγωνισμού. Αυτό όμως προϋποθέτει τη λειτουργία της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην πράξη καθώς και την κατάλληλη εκπαίδευση του προσωπικού των υπηρεσιών του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, το οποίο θα συνεργάζεται και θα ζητεί τη συνδρομή της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ., πριν από την προετοιμασία της διαγωνιστικής διαδικασίας. Η χρήση των ηλεκτρονικών μέσων και η ενοποίηση του θεσμικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις από την ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. αποτελεί κομβικό σημείο για τα προσδοκώμενα οφέλη από την ορθή διοίκηση και διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων. Αναφορικά με τη χρήση των ηλεκτρονικών μέσων θα πρέπει να προωθηθεί άμεσα η ηλεκτρονική απογραφή των συναπτομένων δημοσίων συμβάσεων καθώς και η ηλεκτρονική διαπραγμάτευση. Η

καταχώριση όλων των διαγωνιστικών διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων στο Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων, που έχουν ως πρωτογενές αίτημα προϋπολογισμό ποσό πάνω από 1.000 ευρώ, είναι ένα θετικό βήμα. Θα πρέπει όμως να συνοδευτεί και με υποχρεωτικό ποιοτικό έλεγχο, που θα ασκεί η Ομάδα Διοίκησης Έργου του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΣ), η οποία σημειωτέον αν και συγκροτήθηκε την 01-02-2013 με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, δεν έχει μέχρι στιγμής συνεισφέρει ουσιαστικά στον τομέα της ηλεκτρονικής διαδικασίας των υλοποίησης των δημόσιων προμηθειών και υπηρεσιών καθώς και της εκτέλεσης των δημοσίων έργων.

Η ετήσια έκθεση της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. που κατατίθεται στη Βουλή, θα πρέπει να δημοσιεύεται και στην ιστοσελίδα της, ώστε να είναι εύκολη η πρόσβασή της σε κάθε ενδιαφερόμενο ή σε επιστημονικό προσωπικό.

Η αποφασισθείσα από 01-07-2013 υποχρεωτική ηλεκτρονική διενέργεια των προμηθειών (e-procurement) θα πρέπει να αποτελέσει άμεσο στόχο του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, ώστε να γίνει πραγματικότητα η επίτευξη χαμηλών τιμών στις δημόσιες συμβάσεις αγαθών, υπηρεσιών και έργων. Στην κατεύθυνση αυτή θα πρέπει να προωθηθούν τάχιιστα οι διαγωνισμοί με τη μορφή των «συμφωνιών - πλαίσιο» και των «ηλεκτρονικών δημοπρασιών». Με τις συμφωνίες – πλαίσιο είναι δυνατή η ομαδοποίηση των αιτημάτων και στη συνέχεια η επιλογή των προμηθευτών με διαγωνισμό. Οι ηλεκτρονικές δημοπρασίες παρέχουν τη δυνατότητα σε περισσότερους υποψηφίους οικονομικούς φορείς να συμμετέχουν on line στους διαγωνισμούς, προσφέροντας τις χαμηλότερες τιμές.

Η ΕΑΑΔΗ.Σ.Υ θα πρέπει άμεσα να εντοπίσει αποτελεσματικές πρακτικές (know-how), σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων που ακολουθούνται από άλλα κράτη-μέλη και περαιτέρω να δημιουργήσει κατάλληλες συνθήκες, προκειμένου να υιοθετηθούν από την χώρα μας. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με τη συνεργασία με άλλα κράτη-μέλη, με τη διοργάνωση ημερίδων σχετικών με την ανταλλαγή απόψεων επί των ακολουθούμενων πρακτικών στη διαδικασία της σύναψης των δημοσίων συμβάσεων. Ήδη, όπως προκύπτει από τις ηλεκτρονικές ανακοινώσεις, στελέχη της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. παρακολουθούν και συμμετέχουν σε συνέδρια και ομάδες εργασίες στο εξωτερικό. Επιβάλλεται τα στελέχη αυτά να μεταλαμπαδεύσουν τη σχετική τεχνογνωσία και εμπειρία

σ' όλους τους εμπλεκόμενους με τις δημόσιες συμβάσεις φορείς, αλλά και στα εκπαιδευτικά ιδρύματα της χώρας.

Η προώθηση δράσεων σχετικών με την εκπαίδευση και την επιμόρφωση μέσω δημιουργίας ομάδων εργασίας, τόσο του προσωπικού που απασχολείται στις αναθέτουσες αρχές όσο και του προσωπικού που απασχολείται στους ιδιώτες - οικονομικούς φορείς, θα έχει αμφίδρομα αποτελέσματα, με τελικό όφελος τη δημιουργία κοινωνικής υπεραξίας για όλους τους πολίτες. Μέσω των επιμορφωτικών και εκπαιδευτικών δράσεων θα δημιουργηθεί μία δεξαμενή στελεχιακού δυναμικού, που πράγματι θα αποτελέσει τη βάση για τον εκσυγχρονισμό του τομέα των δημοσίων συμβάσεων αλλά και της δημόσιας διοίκησης εν γένει. Ειδικότερα, η ανάπτυξη ενός δικτύου εξειδικευμένων στελεχών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, που θα δραστηριοποιούνται είτε σε αναθέτουσες αρχές είτε σε οικονομικούς φορείς, θα συμβάλλει στην ελαχιστοποίηση των περιθωρίων λαθών, στη μείωση του χρόνου και κόστους σύναψης και περάτωσης των δημοσίων συμβάσεων.

Περαιτέρω, πέραν της σύστασης της ΕΑΑΔΗ.ΣΥ., η πρόβλεψη παροχής συντονισμένης συμβουλευτικής υποστήριξης προς τις αναθέτουσες αρχές αλλά και τους οικονομικούς φορείς είναι μέχρι στιγμής περιορισμένη. Στην Ελλάδα, ανάλογο έργο, που απευθύνεται όμως μόνο στις αναθέτουσες αρχές, επιτελεί η Μονάδα Παρακολούθησης Διαγωνισμών και Συμβάσεων (ΜΟΠΑΔΙΣ), η οποία στεγάζεται στις εγκαταστάσεις του Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου στην Θεσσαλονίκη. Κατά τα πρότυπα αυτής η ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. θα μπορούσε σε συνεργασία με τα εκπαιδευτικά ιδρύματα της χώρας να προβεί σε δημιουργία ανάλογων δομών με συμβουλευτικό και ερευνητικό προσανατολισμό (ως help-desk σύναψης δημοσίων συμβάσεων), με στόχο την υποστήριξη όχι μόνο των αναθετουσών αρχών, αλλά και των ιδιωτών-οικονομικών φορέων. Επιπλέον, οι δομές αυτές θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως πύλη εισόδου συγκέντρωσης και καταγραφής των όποιων προβλημάτων και δυσκολιών εμφανίζονται στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, τα οποία στη συνέχεια η ΕΑΑΔΗ.ΣΥ. θα μπορούσε να επεξεργαστεί και να αξιολογήσει καταλλήλως.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Ελληνική Βιβλιογραφία

Αντωνόπουλος Μανώλης,. (1995). *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ Ν. Σακούλα.

Βενετσάνακη Ερμιόνη. (2013). Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ): πανάκεια της παθογένειας της Δημόσιας Διοίκησης ή αναγκαιότητα των καιρών;. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου* (τ.2ο), σ. 232επ.

Βενιζέλος Ευάγγελος. (1991). *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι*. Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής.

Βενιζέλος Ευάγγελος. (1993). *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος*.

Βενιζέλος Ευάγγελος. (2002). *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο – Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*. Αντ. Σάκκουλα.

Βουλή των Έλλήνων. (20 Απριλίου 2000 έως 27 Σεπτεμβρίου 2001). *Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Βουλής της Α΄Συνόδου της Ι Περιόδου (Προεδρευομένης Δημοκρατίας)* (Τόμ. Ζ΄, Η΄,Θ, Ι, ΙΑ).

Δαγτόγλου Π.. (1979). *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* (Τόμ. Α΄). Αθήνα.

Δελληγιάννης Ιωάννης Γ.. (1989). *Εισηγήσεις αστικού δικαίου* (2η εκδ., Τόμ. α). Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.

Δελλής Γεώργιος, . (2003, Νοέμβριος). Ο δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών. *Δίκη* .

Δημητρόπουλος Ανδρέας. (2001). *Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου Γενική Συνταγματική Θεωρία* (θ΄ εκδ., Τόμ. α΄). Αθήνα.

Ηλιοπούλου-Στράγγα. (1996). *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*. Αθήνα- Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Ιωάννου Κρατερός. (1975). *Η εφαρμογή των γενικώς παραδεδεγμένων κανόνων του Διεθνούς Δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη*. Θεσσαλονίκη.

Καμτσίδου Ιφιγένεια. (1999). Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΤοΣ 1999, σ. 543 . *Το Σύνταγμα* , σ. 543 .

Κουλούρης Νικόλαος (1993). Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα. *ΔιΔικ* (5), σσ. 1140-1183.

- Κρουσταλλάκη Ε.. (1985). Το κοινοτικό δίκαιο στη δικανική σκέψη: η ελληνική πραγματικότητα. *ΕΕΕυρΔ*, σ. 59 επ.
- Κυπραίος. Μ. (1987). *Σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκού Δικαίου*. Αθήνα.
- Μάνεσης Αριστόβουλος Ι.. (1980). *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη*. Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Μάνεσης Αριστόβουλος. (1980). *Συνταγματικό Δίκαιο (Πανεπιστημιακά Παραδόσεις)* (Τόμ. Α'). Θεσσαλονίκη-Αθήνα.
- Μανιτάκης Αντώνης (1984). *Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας και η συνταγματική θεώρησή τους*.
- Παπαδημητρίου Γεώργιος (1982). *Το Σύνταγμα και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η συνταγματική θεμελίωση και η άρθρωση της ενοποιητικής λειτουργίας*. Αθήνα - Κομοτηνή.
- Παπαδημητρίου Γεώργιος. (2008). *Ανεξάρτητες Αρχές Η αργόσυρτη πορεία προς την ωρίμανση στο έργο: Ν. Φραγκάκης (επιμ.), Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Ράικος Αθανάσιος. (2002). *Συνταγματικό Δίκαιο* (β εκδ., Τόμ. α' τεύχος α'). Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα.
- Σκανδάμης Νίκος. (1997). *Ευρωπαϊκό Δίκαιο: Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης* Αντ Ν. Σάκκουλα. Αθήνα-Κομοτηνή.
- Σκανδάμης Νίκος. (2008). Το διχασμένο νομικό θεμέλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Η Συνθήκη της Λισαβόνας προ του συντακτικού ερωτήματος. *Ευρωπαϊών Πολιτεία* (1), σσ. 27-37.
- Σκουρής Β.. (1985). Το κοινοτικό δίκαιο στην ελληνική νομοθεσία και νομολογία. *ΕΕΕυρΔ*, σ. 3επ.
- Σπηλιοτόπουλος Επ.. (2011). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. Νομική Βιβλιοθήκη.
- Τσάτσος Δημήτρης Θ. (1994). *Συνταγματικό Δίκαιο* (δ' εκδ., Τόμ. α'). Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Τσάτσος Δημήτρης Θ.. (1985). *Συνταγματικό Δίκαιο, Θεωρητικό Θεμέλιο* (γ' εκδ., Τόμ. α). Αθήνα- Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Χρυσόγονος, Κ. (2000). Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος. *Το Σύνταγμα* (6/2000).

Χρυσανθάκης Χαράλαμπος, *Η λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών στην χώρα μας: Μια αποτίμηση* (1989-2001-2008), ΘΠΔΔ 1/2009, σελ. 6.

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

A.Brown. ((2007)). Seeing Through Transparency: the European Court's Case Law on the requirement to Advertise Public Contracts and Concessions under the EC Treaty. *Public Procurement Law Review* , 1 (16).

SCOFFONI, L. F.-L. (1999.). *Droit constitutionnel*, 2η έκδ. Παρίσι 1999, σ. , καθώς (2η έκδ εκδ.). Παρίσι .

Authority of the supervision of Public Contracts Department for the co-ordination of European Union policies «*The Comparative survey in the national public procurement systems across the PPN*», Roma December 2010, Istituto Poligrafico e Zeccadello Stato S.p.A.

European Commission, E. R. (27.6.2011). «*Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*», (σ. IX). Brussels.

European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs «*The Second Economic Adjustment Programme for Greece First Review December 2012*» EUROPEAN ECONOMY Occasional Papers 123 (ec.europa.eu/economy_finance/publications)

European Commission Commission Staff Working Document « *Annual Public Procurement Implementation Review 2012*» (9.10.2012) SWD (2012) 342 final Brussels,

Νομοθετικά Κείμενα

ν.116/2008 (2008). Κύρωση της κωδικοποίησης της νομοθεσίας κατασκευής δημόσιων έργων. *Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως* (ΦΕΚ Α 116/18.6.2008).

2867/2000 Οργάνωση και λειτουργία των τηλεπικοινωνιών και άλλες (2000). ΦΕΚ Α'273/19/12/00

3115/2003 Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών. (ΦΕΚ Α' 47/27-2-2003)

ν.53/31.3.2010 Αποκέντρωση, απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013 και άλλες διατάξεις. *Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως* (ΦΕΚ Α 53/31.3.2010) .

- v. 2932 /2001 ΦΕΚ Α' 145/27.6.2001 Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στις θαλάσσιες ενδομεταφορές κλπ (2001).
- v. 2190/1994.ΦΕΚ Α' 28.Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης (1994).
- v. 2863/2000 ΦΕΚ Α' 262/29.11.2000 Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και άλλες αρχές (2000).
- v. 3297/2004 «Συνήγορος του Καταναλωτή – Ρύθμιση θεμάτων Υπουργείο Ανάπτυξης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 259/23-12-2004 (2004).
- v. 3316/2005 (ΦΕΚ Α' 42/22.2.2005) . (2005). Ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων εκπόνησης μελετών και παροχής συναφών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις. *Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως* ((ΦΕΚ Α' 42/22.2.2005)).
- v. 3471/2006 (ΦΕΚ Α 133/28.06.2006) Προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και της ιδιωτικής ζωής στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και τροποποίηση του v.2472/1997.ΦΕΚ Α 133/28.06.2006 (2006).
- v. 3614/2007 (ΦΕΚ 267/Α/2007). (2007). «Επιτάχυνση της υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων».Αφορά έλεγχο νομιμότητας που διενεργείται υποχρεωτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο επί των συγχρηματοδοτούμενων, (από την ΕΕ), προμηθειών και ο προϋπολογισμός. *Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης* (ΦΕΚ 267/Α/2007)).
- v. 3669/2008 *Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης* ΦΕΚ Α 116/18.6.2008
- v. 3671/2008 ΦΕΚ Α'129. (2008). Κύρωση Συνθήκης της Λισαβόνας. *Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης* (ΦΕΚ Α'129/2008)
- v. 3691/2008: ΦΕΚ Α 166/5.8.2008 Πρόληψη και καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και Άλλες διατάξεις. (2008).
- v. 3840/2010 (ΦΕΚ Α53/31.3.2010). (2010). Αποκέντρωση, απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013 και άλλες διατάξεις. *Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως* ((ΦΕΚ Α 53/31.3.2010)).
- v. 3845/2010 ΦΕΚ Α'65/06.05.2010 . (2010). «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του ευρώ και το

Διεθνές Νομισματικό Ταμείο». *Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως* ((ΦΕΚ Α' 65/06.05.2010)).

v. 3861/2010 (ΦΕΚ Α' 112/13.07.2010) . (2010). Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις. *Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως* (ΦΕΚ Α' 112/13.07.2010) .

v. 3932/2011 *Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως* (ΦΕΚ Α 49 10.3.2011) .

v. 4013/2011 (ΦΕΚ Α' 204/15.09.2011) . (2011). Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων. *Φύλλο Εφημερίδος της Κυβέρνησης* ((ΦΕΚ Α' 204/15.09.2011)).

v. 4038/2012 (ΦΕΚ 14/Α/02.02.12), . (2012). Επείγουσες ρυθμίσεις που αφορούν την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015. *Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως* ((ΦΕΚ 14/Α/02.02.12),).

v. 4055/2012. (2012). «Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής», «Τροποποίηση του νόμου 3886/2010». *Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως* . (ΦΕΚ Α 51 12.3.2012)

v. 4072/2012 (2012). Βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος - Νέα εταιρική μορφή Σήματα - Μεσίτες Ακινήτων - Ρύθμιση θεμάτων ναυτιλίας, λιμένων και αλιείας και άλλες διατάξεις. *Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης* ((ΦΕΚ Α 86 11.4.2012)).

v. 4146 /2013 (2013). Διαμόρφωση Φιλικού Αναπτυξιακού Περιβάλλοντος για τις Στρατηγικές και Ιδιωτικές Επενδύσεις και άλλες διατάξεις. *Φύλλο Εφημερίδος της Κυβέρνησης* (ΦΕΚ Α 90 18.4.2013).

v.2472/1997 Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (1997). *Φύλλο Εφημερίδος της Κυβέρνησης* ης (ΦΕΚ Α'50 10.4.1997)

v.2773/1999 Απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας-Ρύθμιση θεμάτων ενεργειακής πολιτικής και λοιπές διατάξεις(1999). *Φύλλο Εφημερίδος της Κυβέρνησης* ης(ΦΕΚ Α'286/22/12/99)

v.3094/2003 Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις (2003). *Φύλλο Εφημερίδος της Κυβέρνησης* ης (ΦΕΚ Α' 10/22.01.2003)

v.3414/2005 (2005). «Τροποποίηση του ν. 3310/2005 «Μέτρα για τη διασφάλιση της διαφάνειας και την αποτροπή καταστρατηγήσεων κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων». *Φύλλο Εφημερίδος της Κυβέρνησης* (ΦΕΚ 279/Α'/10.11.2005).

v.3548/2007 (2007). Καταχώριση δημοσιεύσεων των φορέων του Δημοσίου στο νομαρχιακό και τοπικό Τύπο και άλλες διατάξεις. *Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως* (ΦΕΚ Α 68/20.3.2007).

v.3959/2011 (2011) Σύσταση Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης (2011). *Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως* (ΦΕΚ Α' 93/20.04.2011)

v.703/1977 ΦΕΚ Α 278.

Οδηγία 2004/17/ΕΚ. (2004). του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών. *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (τεύχος ΕΕ L 134/30.4.2004).

Οδηγία 2004/18/ΕΚ., (2004). του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. *Επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* ((ΕΕ L134/30/4/2004)).

Οδηγία 2007/66/ΕΚ L 335/31. (2007). Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2007 για την τροποποίηση των οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύνα. *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*(ΕΕ. L 335/31/2007. (2007).

Οδηγία 2009/81/ΕΚ . (20.8.2009). Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης οδηγία 2009/81/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 2009 σχετικά με τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης ορισμένων συμβάσεων έργων, π.

Π.Δ. 122/2012 (ΦΕΚ Α 215 5.11.2012)). (2012). Κανονισμός Λειτουργίας της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. *Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως* ((ΦΕΚ Α 215 5.11.2012))).

Π.Δ. 59/2007 (2007). Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ "περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών", . *Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως* . (ΦΕΚ Α' 63/16.03.2007).

Π.Δ. 60/2007 (2007). «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ». *Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως* ((ΦΕΚ Α 64 16.3.2007)).

Π.Δ. 123/2012 (2012). Οργανισμός Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.) *Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης* (ΦΕΚ Α 216 5.11.2012) .

Π.Δ.118/2007. (2007). Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου (Κ.Π.Δ.). *Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως* . (ΦΕΚ 150/Α/10-7-2007)

Π.Δ.7/2013 (ΦΕΚ Α 26 31.1.2013) . (2013). Όργανα που αποφασίζουν ή γνωμοδοτούν και λοιπές σχετικές ρυθμίσεις σε θέματα έργων. *Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως* . (ΦΕΚ Α 26 31.1.2013)

Π.Ν.Π. της 5^{ης} Δεκεμβρίου 2012 Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων αρμοδιότητας των Υπουργείων Οικονομικών, Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και λοιπές διατάξεις) (ΦΕΚ Α' 237/5-12-20120)

Κανονισμός της Βουλής. (2001). ΦΕΚ Α' 284/18.12.2001). Κανονισμός της Βουλής όπως αναθεωρήθηκε με την από 6.12.2001 απόφαση της Ολομέλειας. *Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως* (ΦΕΚ Α' 284/18.12.2001).)

Το Σύνταγμα της Ελλάδος ΦΕΚ Α 85/8-4-2001 (2001).

Το Σύνταγμα της Ελλάδος ΦΕΚ Α120/27-6-2008 (2008).

Αποφάσεις ΔΔΕ

C-324/93. (1995). The Queen v Secretary of State for the Home Department, ex parte EvansMedical and MacFarlan Smith (“Evans Medical”) . *ECR I-563* .

C-324/98, C. (2000). Telaustria Verlags GbmH and Telefonadress GmbH v Telekom Austria(“Telaustria”) . *ECR I-10745* .

C- 21/88, D. P. (1990). Du Pont de Nemours Italiana SpA v Unita Sanitaria Locale No.2 Di Carrara (“Du Pont de Nemours”). *E.C.R. I-889*.

C–384/93, C. (1995). Alpine Investments B.V. v Minister van Financien [1995] ECR I–1141.!

Case C-87/94 . (1996). Commission v Belgium (“Walloon Buses”). *ECR I-2043.!*

C-231/03. (2005). Consorzio Aziende Metano (Coname) v Comune di Cingia de' Botti (“Coname”) ECR I-7287. ECR I-7287 .

C-234/03, C. (2005). Contse and others v Ingesa (“Contse”) [2005] ECR I-9315.

C-410/04, C. (2006). ANAV v Comune di Bari and AMTAB Servizio (“ANAV”) . ECR I-C-148/06, J. C.-1. (2008). SECAP and Santorso v Comune di Torino (“SECAP”). ECR I-3565 .

Αποφάσεις ΔΕΚ (πρώην ΔΔΕ)

ΔΕΚ 26/62, Van Gend Loos, Συλλ. 1963,1 (1963).

ΔΕΚ 51/76 Verbond van Nederlandse Ondetnemingen. Συλλ 1977, 113.

Έγγραφα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

COM124/2012 (2012) final {SWD(2012) 57 final 21.3.2012 SWD(2012) 58 Ευρωπαϊκή Επιτροπή « Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της επιτροπής. Περίληψη της εκτίμησης επιπτώσεων Πρόταση κανονισμού του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και του συμβουλίου Βρυξέλλες

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2011 27.6.2011 S). EC (2011) 853 τελικό Έγγραφο Εργασίας της Επιτροπής Έκθεση Αξιολόγησης «Αντίκτυπος και αποτελεσματικότητα της κοινοτικής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις» Μέρος 2.

COM 206/2011 . (2011). Ανακοίνωση της Επιτροπής της 13.04.2 στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: "μια Πράξη για την Ενιαία Αγορά: 12 δράσεις για την τόνωση της ανάπτυξης και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης.

COM 275 (2000) τελικό (10/5/2000), Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών και έργων (υποβληθείσα από την Επιτροπή). Βρυξέλλες.

COM 206/2011. (2011). Ανακοίνωση της Επιτροπής της 13.04.2 στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: "μια Πράξη για την Ενιαία Αγορά: 12 δράσεις για την τόνωση της ανάπτυξης και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης.

COM(85) 310 Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (Ιούνιος 1985). Η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς: "Λευκή Βίβλος" που υποβάλλει η Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Βρ

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (1996). *Πράσινη Βίβλος Οι Δημόσιες Συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση Κατευθύνσεις και Προβληματισμοί για το Μέλλον Ανακοίνωση της Επιτροπής της 27ης Νοεμβρίου 1996 μετά από πρόταση του κ. Μόντι.*

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2011). *Έγγραφο Εργασίας της Επιτροπής Έκθεση Αξιολόγησης Αντίκτυπος και αποτελεσματικότητα της κοινοτικής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις Μέρος Ι.* Βρυξέλλες.

Ηλεκτρονικές Πηγές

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2012:0058:FIN:EL:PDF>

Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής . (2012). *Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής – Περίληψη της εκτίμησης επιπτώσεων Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου Βρυξέλλες, 21.3.2012, COM (2012) 124 final, SWD (2012) 58 final.* Βρυξέλλες.

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/green-papers/com-98-143_en.pdf *Public Procurement in the European Union - Communication from the Commission. Follow up to the Green Paper. COM (98) 143 final, 11 March 1998 COM (1998) 143 final. (1998). (Ανακοίνωση της Επιτροπής για τις Δημόσιες Συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Βρυξέλλες.)*

http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/evolution/article_7332_el.htm

Wilhelm Lehmann. (2008). *europa.eu.* Ανάκτηση Απρίλιος 2013

http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/evolution/article_7204_el.htm

Roberta Panizza. (2008). *europa.eu.* Ανάκτηση Απρίλιος 14, 2013,

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp123_en.pdf

2012, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs The Second Economic Adjustment Programme for Greece First Review December. (2013).

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf. Ανάκτηση Σεπτέμβριος 20132012, European Commission Annual Public Procurement Implementation Review. (n.d.).

http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf . (Μιλάνο, 28-29 Ιουνίου 1985). Ευρωπαϊκή Επιτροπή COM(85) 310. (Ιούνιος 1985). Η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς: "Λευκή Βίβλος" που υποβάλλει η Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

<http://www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/ProcurementModernisation/FileDownload,15592,en.pdf> National Public Procurement Policy Unit (NPPPU) of the Department of Finance. (n.d.). *Public Procurement Guidelines - Competitive Process*. <http://www.eprocurement.gov.gr>

http://www.euro2day.gr/dm_documents/260111_ypaa_4VT8z.doc. (n.d.). Ενημερωτικό σημείωμα για την ενιαία αρχή δημοσίων συμβάσεων (26/01/2011).

<http://www.evenizelos.gr/el/constitutionalreview2001/694-2009-04-18-18-39-52>.

(2001). Ευάγγελος Βενιζέλος Η νομοκοπολιτική σημασία της αναθεώρησης του Συντάγματος-Ομιλία Ευ. Βενιζέλου στην τελική συνεδρίαση της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής.

<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/s-dimosym-eis.pdf>. Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου Σύσταση ενιαίας ανεξάρτητης αρχής και δημοσίων συμβάσεων. (n.d.).

<http://www.synigoroskatanaloti.gr/docs/Rec-EK-1998-257.pdf>. (n.d.).

<http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=380509>. (11:24 - 26/01/11). Συνέντευξη υπουργού Μ. Χρυσοχοϊδη.

<http://www.tovima.gr/society/article/?aid=492723>. Βήμα, Τ. (2013).

http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2011_markt_017_public_procurement_en.pdf. ROADMAP Modernisation of EU public procurement rules. (2012).

www.mindev.gov.gr/.../eisigitiki_ekthesi_Eniaia_Arxi_Dimosion_Sumvasevn. (n.d.).

Ανάκτηση 2013

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Παράρτημα Ι

1.Ανεξάρτητες αρχές που δημιουργήθηκαν λόγω ενσωμάτωσης ευρωπαϊκών οδηγιών

Ενδεικτικά αναφέρονται :

1. η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΕΠΧ) Προστασία προσωπικών δεδομένων & ιδιωτ. ζωής στις ηλεκτρον. επικοινωνίες κεφ. Α άρθρο 1 του ν.3471/2006 (ν. 3471/2006 (ΦΕΚ Α 133/28.06.2006) Προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και της ιδιωτικής ζωής στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και τροποποίηση του ν.2472/1997.ΦΕΚ Α 133/28.06.2006, 2006) που τροποποίησε Ν.2472/06 και τον ν.2472/1997 ΦΕΚ Α'50 10.4.1997 αποτελεί ενσωμάτωση της Οδηγίας 2002/58/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Ιουλίου 2002 σχετικά με την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και την προστασία της ιδιωτικής ζωής στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, EEL 201/37 της 31ης Ιουλίου 2002

2. Συνήγορος του Πολίτη (ΣΥΠ) (ν.3094/2003 (ΦΕΚ Α' 10/22.01.2003), ο Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις, 2003 ενσωμάτωση οδηγίας 2002/73/ΕΚ, αρθρ 12 οδηγίας 2004/113/ΕΚ και άρθρο 20 οδηγίας 2006/54/ΕΚ),

3.Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) (ν.2773/1999 ΦΕΚ Α'286/22/12/99 Απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας-Ρύθμιση θεμάτων ενεργειακής πολιτικής και Λοιπές διατάξεις., 1999) εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με κανονισμό της ΕΟΚ.

4.Ο Συνήγορος του Καταναλωτή συστάθηκε με το ν. 3297/2004 (ν. 3297/2004 «Συνήγορος του Καταναλωτή – Ρύθμιση θεμάτων Υπουργείο Ανάπτυξης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 259/23-12-2004),όπως ισχύει μετά τις τροποποιήσεις: του ν. 3734/2009 (ΦΕΚ Α' 8/28-1-2009) του ν. 3419/2005 (ΦΕΚ Α' 297/6-12-2005) και του ν. 3325/2005 (ΦΕΚ Α' 68/11-3-2005) στο πλαίσιο εναρμόνισης με τη σύσταση 98/257/ΕΚ που υιοθέτησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με τις αρχές που διέπουν τα αρμόδια όργανα για την εξώδικο επίλυση των διαφορών κατανάλωσης, καθώς και τη σύσταση 2001/310/ΕΚ σχετικά με τα κριτήρια που πρέπει να εφαρμόζονται κατά τη διαδικασία του φιλικού διακανονισμού, ώστε καταναλωτές και προμηθευτές να είναι βέβαιοι ότι οι

διαφορές τους επιλύονται με αμεροληψία, αντικειμενικότητα και αποτελεσματικότητα. Αλλά και τις κάτωθι συναφείς πράξεις σε Ευρωπαϊκό επίπεδο σε σχέση με το ιστορικό της εξωδικαστικής επίλυσης των διαφορών σε θέματα κατανάλωσης : (α) την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για ορισμένα θέματα διαμεσολάβησης σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις COM (2004)718 τελικό, (β) την ανακοίνωση της Επιτροπής της 4ης Απριλίου 2001 σχετικά με τη διεύρυνση της πρόσβασης των καταναλωτών σε άλλα συστήματα επίλυσης διαφορών COM (2001)161 τελικό γ) το «Πράσινο βιβλίο» για την προστασία των καταναλωτών στην ευρωπαϊκή ένωση που υποβλήθηκε από την επιτροπή COM (2001)531 τελικό (<http://www.synigoroskatanaloti.gr/docs/Rec-EK-1998-257.pdf>, n.d.)

5) Η Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης Άρθρο 7 του ν. 3691/2008 (Ν 3691/2008: Πρόληψη κλπ νομιμοποίησης παράνομων εσόδων, τρομοκρατίας.- Αποδοχές Δικαστών ΦΕΚ , 2008) όπως αντικαταστάθηκε και ισχύει από το άρθρο 2 του ν.3932/2011 (ν. 3932 (ΦΕΚ Α 49 10.3.2011) , n.d.) Σκοπός του νόμου είναι η ενίσχυση και βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου για την πρόληψη και καταστολή των αδικημάτων της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Προς τούτο ενσωματώνονται στη νομοθεσία οι διατάξεις της Οδηγίας 2005/60/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης "σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας" (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 309/15/25.11.2005), διατάξεις της Οδηγίας 2006/70/EK της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 214/29/4.8.2006) και αντικαθίστανται οι σχετικές διατάξεις του ν. 2331/1995 (ΦΕΚ 173 Α'), όπως ισχύουν.

2. Οι λειτουργίες του συντάγματος

Οι λειτουργίες του συντάγματος είναι οι : εγγυητική, νομιμοποιητική, οργανωτική, συμβολική και ενοποιητική. **Η εγγυητική**:. Το Σύνταγμα συνιστά ένα κανονιστικό σύστημα εγγυήσεων κατά της κρατικής αυθαιρεσίας και υπέρ της ατομικής και πολιτικής ελευθερίας, η κρατική εξουσία περιορίζεται και ελέγχεται: εγκαθιδρύονται μηχανισμοί

αντιστάθμισης των εξουσιών και αμοιβαίου ελέγχου τους, και διασφαλίζονται νομικά οι εξουσιαζόμενοι απέναντι στους εξουσιάζοντες με την αναγνώριση συνταγματικών ελευθεριών. Το συνταγματικό κράτος ταυτίζεται με το κράτος δικαίου. **Η νομιμοποιητική** Το Σύνταγμα νομιμοποιεί ιδρύοντας τους θεσμούς και τις διαδικασίες μια καθορισμένη μορφή οργάνωσης εξουσίας, τυποποιώντας και αποκρυσταλλώνοντας τις εγκατεστημένες σχέσεις εξουσίας και ιδιοκτησίας, ώστε να προσδιορίζεται και να επιβεβαιώνεται ο νόμιμος τίτλος άσκησης της κρατικής εξουσίας από τα επιμέρους κρατικά όργανα, ενώ ταυτόχρονα διαμορφώνει τους τρόπους αμφισβήτησης ή ανατροπής του τίτλου. **Η οργανωτική** Το Σύνταγμα περιλαμβάνει τους κανόνες εκείνους που διέπουν την συγκρότηση, την ανάδειξη, τις αρμοδιότητες και τις σχέσεις των φορέων άσκησης της κρατικής εξουσίας καθώς και την δικαιοπαραγωγική διαδικασία. **Η συμβολική** : Το Σύνταγμα λειτουργεί ως αναγκαίο σύμβολο της κρατικής υπόστασης και της εθνικής ανεξαρτησίας συμβολίζει, την *πολιτική ενότητα και ταυτότητα* μιας δεδομένης πολιτικής κοινωνίας αναπαριστώντας με τρόπο τυπικό και με μορφή κανονιστική την εθνική και κρατική της υπόσταση, λειτουργεί ως έμβλημα εθνικής ανεξαρτησίας και πολιτικής ταυτότητας. Και τέλος **η Ενοποιητική**: η ενοποιητική ή "ευρωενωσιακή" (Γεώργιος. Παπαδημητρίου,, 1982) λειτουργία, καθιστά δυνατή την προσχώρηση και τη συμμετοχή μιας Πολιτείας στο διεθνές αλλά κυρίως στο ενωσιακό θεσμικό οικοδόμημα. Σύμφωνα με την ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 28 του Συντάγματος που περιλήφθηκε στο κείμενο του Συντάγματος κατά την αναθεώρηση του 2001 και διατηρήθηκε και στο αναθεωρηθέν κείμενο του Συντάγματος του 2008 «*Το άρθρο 28 αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*» ((Το Σύνταγμα της Ελλάδος ΦΕΚ Α 85/8-4-2001, 2001), (Το Σύνταγμα της Ελλάδος ΦΕΚ Α120/27-6-2008, 2008), (Ευάγγελος Βενιζέλος, 1991) (Αριστόβουλος Ι. Μάνεσης, 1980), (Δημήτρης Θ. Τσάτσος, 1994))

3. Οι κυριότερες αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Διοικητικών αρχών στην Ελλάδα

Κανονιστικές αρμοδιότητες, -εκδίδουν κανονιστικές πράξεις ή να διατυπώνουν απλές ή σύμφωνες γνώμες προς τον αντίστοιχο υπουργό για την έκδοση κανονιστικής πράξης-. Ιδιαίτερες περιπτώσεις η αρμοδιότητα έκδοσης του κανονισμού λειτουργίας των Α..Α. κι αφετέρου η έκδοση Κωδίκων δεοντολογίας.

Αδειοδοτικές αρμοδιότητες. αδειοδότηση, στις περιπτώσεις του Ε.Σ.Ρ. και της Ρ.Α.Ε. η σχετική αρμοδιότητα ασκείται υπό τον τύπο διατύπωσης σύμφωνης γνώμης προς τον

αρμόδιο Υπουργό για την έκδοση πράξης αδειοδότησης. Αδειοδοτικές αρμοδιότητες, στις οποίες περιλαμβάνονται κι οι αρμοδιότητες ανανέωσης και ανάκλησης αδειών λειτουργίας έχουν το Ε.Σ.Ρ., η Ρ.Α.Ε. κι η Ε.Ε.Τ.Τ.

Κυρωτικές αρμοδιότητες επιβάλλουν διοικητικές κυρώσεις σε παραβάτες της κείμενης νομοθεσίας. Ανάλογα με τη βαρύτητα παράβασης, οι κυρώσεις κλιμακώνονται από απεύθυνση σύστασης ή προειδοποίησης σε επιβολή προστίμων και τέλος σε αναστολή ή ανάκληση της άδειας λειτουργίας του παραβάτη. Κυρωτικές αρμοδιότητες ασκούν όλες οι Α.Α., εκτός από το Α.Σ.Ε.Π. και το Σ.τ.Π.. Σύσταση ή προειδοποίηση απευθύνουν η ΕΠ.Α., το Ε.Σ.Ρ., η Ε.Ε.Τ.Τ. και η Α.Π.Π.Χ., χρηματικό πρόστιμο επιβάλλουν η ΕΠ.Α., το Ε.Σ.Ρ., η Ε.Ε.Τ.Τ., η Α.Π.Π.Χ. και η Ρ.Α.Ε. και σε αναστολή ή ανάκληση λειτουργίας προβαίνουν το Ε.Σ.Ρ. και η Α.Π.Π.Χ..

Ελεγκτικές αρμοδιότητες, προβαίνουν σε παντός είδους διοικητικούς ελέγχους των υποκείμενων φορέων, με την υποχρεωτική μάλιστα συνδρομή των αρμοδίων διοικητικών και δικαστικών αρχών, και υποχρεούνται να υποβάλλουν κάθε χρόνο έκθεση πεπραγμένων, κατά κανόνα στη Βουλή, στην οποία αναφέρουν τα πορίσματα των ερευνών τους από πλευράς νομιμότητας στον τομέα που ελέγχουν. κατεξοχήν ελεγκτικές αρμοδιότητες. Έχουν το Σ.τ.Π., και το Α.Σ.Ε.Π.,

Διαιτητικές αρμοδιότητες διαθέτει από τη μία η ΕΠ.Α., με τη μορφή λήψης ασφαλιστικών μέτρων ενόψει υφιστάμενης διαφοράς κι η Ε.Ε.Τ.Τ. με τη μορφή παροχής συνδρομής στην εξωδικαστική επίλυση διαφορών, μεταξύ φορέων της εποπτευόμενης από αυτές αγοράς.

4. Διακρίσεις ΑΔΑ

Ι. Με κριτήριο τον τρόπο κατοχύρωσης τους

Εκ πρώτης άποψης οι ΑΔΑ μπορούν να διακριθούν σε αυτές που κατοχυρώνονται απευθείας από το Σύνταγμα (συνταγματικά κατοχυρωμένες ΑΔΑ) και σε εκείνες που δημιουργούνται με νόμο (νομοθετικά κατοχυρωμένες ΑΔΑ).

Κύρια διαφορά τους είναι ότι όσες δημιουργούνται με νόμο μπορούν και να καταργηθούν ή να μεταρρυθμιστούν με νόμο. Ως παράδειγμα αναφέρεται η Ρυθμιστική Αρχή Θαλάσσιων Ενδομεταφορών (ΡΑΘΕ) (ν 2932 ΦΕΚ Α' 145/27.6.2001 Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στις θαλάσσιες ενδομεταφορές κλπ, 2001), η οποία πλέον

συγχωνεύτηκε με τη Επιτροπή Ανταγωνισμού. Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 17 του Ν.3260/ 2004 (ΦΕΚ Α 151), ορίζεται ότι: « Οι διατάξεις των άρθρων δωδέκατου έως δέκατου έκτου του πρώτου μέρους του ν. 2932/2001 (ΦΕΚ 45 Α.), που αφορούν στη Ρυθμιστική Αρχή Θαλάσσιων Ενδομεταφορών (Ρ.Α.Θ.Ε), καταργούνται. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού (Ε.Α.) είναι αποκλειστικά αρμόδια για την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού στις θαλάσσιες ενδομεταφορές σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 703/1977 (ΦΕΚ 278 Α'), όπως κάθε φορά ισχύουν» Αντίθετα κάτι τέτοιο δεν μπορεί να συμβεί με τις συνταγματικά κατοχυρωμένες.

Επίσης μέχρι πρότινος οι κανόνες ανεξαρτησίας του άρθρου 110Α του Συντάγματος και του νόμου 3051/2002 (ΦΕΚ Α'220/20.9.2002.) –που ορίζει ειδικότερα τα της λειτουργίας, οργάνωσης και στελέχωσης των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων διοικητικών αρχών- δεν φαινόταν να εφαρμόζονται υποχρεωτικώς επί των μη συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών. Πλέον ο ανωτέρω νόμος όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με το άρθρο 61 του Ν. 4055/2012 (ΦΕΚ Α 51 12.3.2012) ορίζει ρητά ότι στον ίδιο νόμο υπάγονται πλέον και η μη συνταγματικά προβλεπόμενες διοικητικές αρχές, εξισώνοντας τις κατ' ουσίαν με τις συνταγματικά κατοχυρωμένες. (με τη παρ.4 του άρθρου 61 του Ν. 4055/2012 και παρ.22 το άρθρο 110 του Ν.4055/2012)

Ανεξάρτητες αρχές εκ του Συντάγματος και εκ του νόμου

Εκ τους Συντάγματος είναι οι:

- Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα άρθρο 9^Α του Συντάγματος (Το Σύνταγμα της Ελλάδος ΦΕΚ Α/85-8-4-2001 , 2001) (Το Σύνταγμα της Ελλάδος ΦΕΚ Α120/27-6-2008, 2008) (ν. 3471/2006 (ΦΕΚ Α 133/28.06.2006) Προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και της ιδιωτικής ζωής στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και τροποποίηση του ν.2472/1997.ΦΕΚ Α 133/28.06.2006, 2006)
- Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης άρθρο 15 §2 του Συντάγματος (Το Σύνταγμα της Ελλάδος ΦΕΚ Α/85-8-4-2001 , 2001) (Το Σύνταγμα της Ελλάδος ΦΕΚ Α120/27-6-2008, 2008) (ν. 2863/2000 ΦΕΚ Α' 262/29.11.2000 Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και άλλες αρχές , 2000)
- Αρχή Διασφάλισης του Απόρρητου των Επικοινωνιών άρθρο 19§ 2 του Συντάγματος (Το Σύνταγμα της Ελλάδος ΦΕΚ Α/85-8-4-2001 , 2001) (Το Σύνταγμα της Ελλάδος

ΦΕΚ Α120/27-6-2008, 2008) (Χρυσογόνος, 2000) (ν. 3115/2003 (ΦΕΚ Α' 47/27-2-2003) Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών., 2003)

- Συνήγορος του Πολίτη άρθρο 103 §9 του Συντάγματος (Το Σύνταγμα της Ελλάδος ΦΕΚ Α 85/8-4-2001, 2001) (Το Σύνταγμα της Ελλάδος ΦΕΚ Α120/27-6-2008, 2008) (ν.3094/2003 (ΦΕΚ Α' 10/22.01.2003) Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις, 2003)
- Ανώτατο Συμβούλιο Επιτροπής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) άρθρο 102 §7 του Συντάγματος (Το Σύνταγμα της Ελλάδος ΦΕΚ Α/85-8-4-2001 , 2001) (Το Σύνταγμα της Ελλάδος ΦΕΚ Α120/27-6-2008, 2008) (ν. 2190/1994.ΦΕΚ Α' 28.Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης, 1994)

Όλες δε οι υπόλοιπες δημιουργούνται με νόμο. Επιγραμματικά αναφέρονται

- η Επιτροπή Καζίνων (ν. 2160/1993, άρθρο 9)
- Επιτροπή Προστασίας Ανταγωνισμού (ΕΠΑ) (ν.3959/2011 (ΦΕΚ Α' 93/20.04.2011)
- Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) (2867/2000 ΦΕΚ Α'273/19/12/00 Οργάνωση και λειτουργία των τηλεπικοινωνιών και άλλες, 2000)²⁰
- Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) (ν.2773/1999 ΦΕΚ Α'286/22/12/99 Απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας-Ρύθμιση θεμάτων ενεργειακής πολιτικής και λοιπές διατάξεις, 1999)

²⁰ Με το άρθρο 70 παρ.2α Ν.3431/2006, ΦΕΚ Α 13/3.2.2006,ορίζεται ότι: "Από της ενάρξεως ισχύος του παρόντος καταργούνται: α) Ο ν. 2867/2000 (ΦΕΚ 273 Α), όπως ισχύει, πλην των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 3, όπως αυτές τροποποιήθηκαν με τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 72 του ν. 3371/2005 (ΦΕΚ 178 Α), των δύο τελευταίων εδαφίων της παραγράφου 5 του άρθρου 8 που έχουν προστεθεί με το άρθρο 47 του ν. 2963/2001 (ΦΕΚ 268 Α), των άρθρων 14 και 15, καθώς και των διατάξεων που αφορούν στον τομέα παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών"

- Ο Συνήγορος του Καταναλωτή ν.3297/2004 (ν. 3297/2004 «Συνήγορος του Καταναλωτή – Ρύθμιση θεμάτων Υπουργείο Ανάπτυξης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 259/23-12-2004, 2004)
- Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΣ) (ν. 4013/2011 (ΦΕΚ Α' 204/15.09.2011) Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων, 2011)
- Η άρτι δημιουργηθείσα Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (Α.ΔΙ.Π.Π.Δ.Ε.) σύμφωνα με τα επίσημα Πρακτικά της ΠΝΓ', 28 Μαρτίου 2013, συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, στην οποία ψηφίστηκε το σχέδιο νόμου περί της εν λόγω αρχής (8/4/2013, 2013)
- Η Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης Άρθρο 7 του ν. 3691/2008 (Ν 3691/2008: Πρόληψη κλπ νομιμοποίησης παράνομων εσόδων,τρομοκρατίας.- Αποδοχές Δικαστών ΦΕΚ , 2008) όπως αντικαταστάθηκε και ισχύει από το άρθρο 2 του ν.3932/2011 (ν. 3932 (ΦΕΚ Α 49 10.3.2011) , n.d.)

II. Με κριτήριο τις αρμοδιότητες που ασκούν:

Ταξινόμηση των ανεξάρτητων αρχών σε τέσσερις μεγάλες κατηγορίες(Ευάγγελος Βενιζέλος πρόταση πλειοψηφίας, 2000),

A. Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει ανεξάρτητες αρχές που λειτουργούν ως θεσμικές εγγυήσεις, οι οποίες περιβάλλουν τα συνταγματικά δικαιώματα. (άρθρο 9Α και 19 του Συντάγματος, την Αρχή Προστασίας των Προσωπικών Δεδομένων και την Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Επικοινωνιών)

B. Η δεύτερη κατηγορία, τις αρχές που ασκούν εποπτεία στη δημόσια διοίκηση. (Πρόκειται για το Συνήγορο του Πολίτη (άρθρο 103 παρ. 9) και για το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, το οποίο δεν ονοματίζεται μεν στο Σύνταγμα αλλά ευθέως παραπέμπει εκεί το αναθεωρημένο άρθρο 103 παράγραφος 7 του Συντάγματος),

Γ.Η τρίτη κατηγορία τις ανεξάρτητες αρχές που ασκούν εποπτεία στη λειτουργία της αγοράς (πρόκειται για αρχές που δεν είναι μεν συνταγματικά κατοχυρωμένες αλλά

οποσδήποτε συνταγματικά απολύτως ανεκτές όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων)

Δ. Και τέλος η τέταρτη κατηγορία, που περιλαμβάνει τις μεικτής φύσης ανεξάρτητες αρχές κατεξοχήν παράδειγμα της οποίας είναι Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, άρθρο 15 παράγραφος 2 του Συντάγματος, προστατεύει το συνταγματικό δικαίωμα στην πληροφόρηση, άρα είναι θεσμική εγγύηση για την άσκηση του δικαιώματος αυτού. Ασκεί, επίσης, την εποπτεία του κράτους άρα εκφράζει έναν πολύ σημαντικό τομέα της δημόσιας διοίκησης στη λειτουργία της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς.

Παράρτημα II

Η πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση- Οι Συνθήκες

Η συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) ή αλλιώς συνθήκη των Παρισίων, υπογράφηκε στις 18 Απριλίου 1951 και τέθηκε σε ισχύ στις 24 Ιουλίου 1952 και αποτέλεσε το πρώτο βήμα προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Οι έξι ιδρυτικές χώρες ήταν το Βέλγιο, η Γαλλία, η Γερμανία, Ιταλία, το Λουξεμβούργο και οι Κάτω Χώρες. Οι συνθήκες της Ρώμης του 1957 ενίσχυσαν τις βάσεις αυτής της ολοκλήρωσης και ενδυνάμωσαν την ιδέα ενός κοινού μέλλοντος για τις έξι ευρωπαϊκές χώρες. Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ, γνωστή επίσης ως «Ευρατόμ»), ή αλλιώς συνθήκες της Ρώμης, υπογράφηκαν στις 25 Μαρτίου 1957 και τέθηκαν σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1958. Η ΕΚΑΧ είχε συναφθεί για περιορισμένη διάρκεια 50 ετών, σύμφωνα με το άρθρο 97, η συνθήκη ΕΚΑΧ έληξε στις 23 Ιουλίου 2002. Αντίθετα οι συνθήκες της Ρώμης συνήφθησαν για «απεριόριστη διάρκεια» (άρθρο 240 της συνθήκης ΕΟΚ και άρθρο 208 της συνθήκης ΕΚΑΕ). Η σύμβαση περί ορισμένων κοινών θεσμικών οργάνων, που υπεγράφη και τέθηκε σε ισχύ ταυτόχρονα με τις συνθήκες της Ρώμης, όριζε ότι η Κοινοβουλευτική Συνέλευση και το Δικαστήριο θα ήταν κοινά θεσμικά όργανα. Η συγχώνευση των «εκτελεστικών» οργάνων, και η συνθήκη περί ιδρύσεως ενιαίου Συμβουλίου και ενιαίας Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 8ης Απριλίου 1965, γνωστή ως η «συνθήκη συγχώνευσης» ή «Συνθήκη των Βρυξελλών», ολοκλήρωσε την ενοποίηση των θεσμικών οργάνων. (Roberta Panizza, 2008) (Wilhelm Lehmann, 2008) Οι

τρεις αυτές συνθήκες Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα, της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ, γνωστή επίσης ως «Ευρατόμ»), αποτελούν τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, και το δίκαιο που τις διέπει δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Λόγω δε της «συνθήκης συγχώνευσης» που προέβλεπε καταρχήν την συγχώνευση των τριών Κοινοτήτων σε μια - αν και επετεύχθη τελικώς μόνο συγχώνευση των θεσμικών τους οργάνων- φαίνεται να επικράτησε τελικώς, όταν αναφερόμαστε στο απορρέον εξ αυτών δίκαιο, ο όρος ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο (Δημήτρης Θ. Τσάτσος, 1985).

Σημείο σταθμός για την πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αποτελεί η υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ) καθώς αποτελεί την πρώτη ουσιαστική τροποποίηση της συνθήκης της Ρώμης. (Wilhelm Lehmann, 2008) (στις 17 Φεβρουαρίου 1986, εννέα κράτη μέλη υπέγραψαν την ΕΕΠ· ακολούθησε η Δανία (έπειτα από δημοψήφισμα με θετικό αποτέλεσμα) και η Ιταλία και η Ελλάδα στις 28 Φεβρουαρίου 1986. Η πράξη επικυρώθηκε από τα κοινοβούλια των κρατών μελών στη διάρκεια του 1986, αλλά τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1987, με έξι μήνες καθυστέρηση, λόγω προσφυγής ιδιώτη ενώπιον των ιρλανδικών δικαστηρίων.) Με την ΕΕΠ προβλεπόταν επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, βελτίωση των δυνατοτήτων λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου Υπουργών και ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Ενώ επίσης σημαντική στιγμή για την πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί η συνθήκη του Μάαστριχτ, καθώς σηματοδοτεί ένα νέο στάδιο στη διαδικασία δημιουργίας «μιας διαρκώς στενότερης ένωσης μεταξύ των λαών της Ευρώπης». Η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, που υπογράφηκε στο Μάαστριχτ στις 7 Φεβρουαρίου 1992, τέθηκε σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 1993. Η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση τροποποιεί τις προηγούμενες ευρωπαϊκές Συνθήκες και δημιουργεί μια Ευρωπαϊκή Κοινότητα που βασίζεται σε τρεις πυλώνες: τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (ΔΕΥ). Ενόψει της διεύρυνσης της Ένωσης, με τις συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας σημειώθηκαν οι απαραίτητες προσαρμογές για την ορθή λειτουργία μιας Ευρώπης των 15. Με την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ΕΕ θεμελιώνεται στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και συμπληρώνεται από πολιτικές και μορφές συνεργασίας που εισήγαγε η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Διαθέτει ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο, το οποίο αποτελείται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό

Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο των Υπουργών, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Δικαστήριο και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Αποστολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι να καθορίζει τις γενικές πολιτικές κατευθύνσεις. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή, το Δικαστήριο και το Ελεγκτικό Συνέδριο, που με την αυστηρή έννοια του όρου είναι τα μόνα «θεσμικά όργανα» των Κοινοτήτων, ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με τις διατάξεις των Συνθηκών. Το Συμβούλιο, η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο επικουρούνται από μια Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και μια Επιτροπή των Περιφερειών, οι οποίες έχουν συμβουλευτικά καθήκοντα. Ένα ευρωπαϊκό σύστημα κεντρικών τραπεζών και μια Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ιδρύθηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης επιπλέον των υπάρχοντων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων στον όμιλο της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων.

Ακολούθησαν η Συνθήκη του Άμστερνταμ και η Συνθήκη της Νίκαιας. Οι οποίες από άποψης περιεχομένου θεωρούνται προπαρασκευαστικές αναφορικά με αυτά που ακολούθησαν. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ τροποποίησε τη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις ιδρυτικές Συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις, (υπογράφηκε στο Άμστερνταμ στις 2 Οκτωβρίου 1997 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 1999.) Η Συνθήκη του Άμστερνταμ αύξησε τις αρμοδιότητες της ΕΕ, ενίσχυσε τη θέση του Κοινοβουλίου, προώθησε την συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, απλοποίησε τα κείμενα των Συνθηκών, επέφερε θεσμικές μεταρρυθμίσεις προσανατολισμένες στην προοπτική της διεύρυνσης.. Αξιοσημείωτο το πρωτόκολλο που καλύπτει τις κοινοτικές διαδικασίες για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, και η βελτίωση της διαφάνειας με νέες διατάξεις για την πρόσβαση στα έγγραφα (άρθρο 255) και μεγαλύτερη διαφάνεια στο νομοθετικό έργο του Συμβουλίου (άρθρο 207 παράγραφος 3).

Στις 26 Φεβρουαρίου 2001 ακολούθησε η υπογραφή της Συνθήκης της Νίκαιας, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 2003. Τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ελσίνκι (10 και 11 Δεκεμβρίου 1999), που επιβεβαιώθηκαν στη Νίκαια τον Δεκέμβριο του 2000, απαιτούσαν, έως τα τέλη του 2002, η ΕΕ να είναι σε θέση να υποδεχθεί τα νέα κράτη μέλη που θα ήταν έτοιμα προς προσχώρηση. Τελικά, η Ευρωπαϊκή Ένωση άνοιξε τις πόρτες της σε δέκα νέα κράτη μέλη την 1η Μαΐου 2004. Στόχοι της συνθήκης της Νίκαιας ήταν η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της νομιμότητας των κοινοτικών θεσμικών οργάνων και η προετοιμασία της ΕΕ για τη

μεγάλη διεύρυνσή της με την ένταξη χωρών της Ανατολικής Ευρώπης. Σύμφωνα με τη δήλωση αριθ. 23 της 11ης Δεκεμβρίου 2000 που προσαρτήθηκε στη συνθήκη της Νίκαιας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν αποφάσισε να διοργανώσει μια Συνέλευση στην οποία θα συμμετείχαν οι κύριοι φορείς που ενδιαφέρονται για μια συζήτηση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κύριος στόχος της Συνέλευσης ήταν η προετοιμασία της επόμενης διακυβερνητικής διάσκεψης (ΔΚΔ) με τον πλέον διαφανή τρόπο, εξετάζοντας τα τέσσερα βασικά ζητήματα που θέτει η περαιτέρω ανάπτυξη της ΕΕ, την καλύτερη κατανομή των αρμοδιοτήτων, την απλούστευση των μέσων δράσης της Ένωσης, την ενίσχυση της δημοκρατίας, της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας και τη σύνταξη ενός Συντάγματος για τους πολίτες της Ένωσης, και γενικότερα την αποτελεσματικότερη λειτουργία (Wilhelm Lehmann, 2008) της ΕΕ μετά την αύξηση των κρατών μελών της σε 25. Οι σημαντικότερες αλλαγές που επέφερε ήταν οι μέθοδοι τροποποίησης της σύνθεσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ο επανακαθορισμός του συστήματος ψηφοφορίας στο Συμβούλιο.

Έτσι στις 29 Οκτωβρίου 2004 υπεγράφη από τα 25 κράτη μέλη η συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, και εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 12 Ιανουαρίου 2005, προκειμένου να τεθεί σε ισχύ, είτε την 1η Νοεμβρίου 2006 είτε την πρώτη ημέρα του δεύτερου μήνα μετά την επικύρωσή της από το τελευταίο κράτος μέλος έπρεπε η διαδικασία της επικύρωσης να στεφθεί με επιτυχία, από όλα τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους. Παρά την εξαιρετική σημασία αυτής της συνθήκης για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν επικυρώθηκε από τη Γαλλία και τις Κάτω Χώρες και ως εκ τούτου δεν έχει τεθεί σε ισχύ, μέχρι σήμερα.

Λόγω των αρνητικών αποτελεσμάτων των δύο δημοψηφισμάτων στη Γαλλία και τις Κάτω Χώρες, σχετικά με τη συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (συνταγματική συνθήκη) τον Μάιο και τον Ιούνιο του 2005 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε να υπάρξει μια διετής «περίοδος προβληματισμού». Τον Μάρτιο του 2007, η γερμανική προεδρία μπόρεσε να κινησει εκ νέου τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια σε μια εορταστική εκδήλωση για την 50στή επέτειο της υπογραφής των Συνθηκών της Ρώμης. Στη δήλωση του Βερολίνου, η οποία υπεγράφη από όλα τα κράτη μέλη, διατυπώνεται η κοινή αποφασιστικότητά τους να συμφωνήσουν επί μιας νέας συνθήκης εγκαίρως πριν από τις ευρωπαϊκές εκλογές του 2009. Βάσει της δήλωσης του Βερολίνου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνήλθε στις 21–23 Ιουνίου 2007 έδωσε λεπτομερή εντολή για σύγκληση

διακυβερνητικής διάσκεψης (ΔΚΔ) υπό την πορτογαλική προεδρία. Η ΔΚΔ ολοκλήρωσε τις εργασίες της τον Οκτώβριο του 2008. Η Συνθήκη υπογράφηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας στις 13 Δεκεμβρίου 2007 και Τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009.

Σημαντικός στόχος αυτού του εγχειρήματος ήταν η αντικατάσταση του υφιστάμενου κοινοτικού πρωτογενούς δικαίου με μια εκσυγχρονισμένη νομική βάση για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (13. 12. 2007) (ΕΕ C 306/17.12.2007 , 2007) (ν. 3671/2008 ΦΕΚ Α'129, 2008) για πρώτη φορά η Ευρωπαϊκή Ένωση εμφανίζεται ως ενιαίο νομικό πρόσωπο πάντα όμως με διασπασμένο το νομικό της θεμέλιο (Νίκος Σκανδάμης, 2008), δηλαδή στη βάση δύο διεθνών συνθηκών, τη «Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση» (εφεξής ΕΕ ή ΣΕΕ, 1992) (2012/ C 326/01, 2012.) και τη «Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (εφεξής ΛΕΕ ή ΣΛΕΕ, πρώην ΕΚ και αρχικά ΕΟΚ, 1957), όπως μετονομάστηκε Η Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Ο όρος δε «Κοινότητα» αντικαθίσταται από τον όρο «Ένωση» σε ολόκληρο το κείμενο. Η Ένωση παίρνει τη θέση της Κοινότητας και αποτελεί τον νόμιμο διάδοχό της.

Εκτός της ενοποίησης των συνθηκών και της αναγνώρισης της νομικής προσωπικότητας της ΕΕ (αποκτά την ικανότητα να υπογράφει διεθνείς συμφωνίες στους τομείς των εκχωρηθεισών αρμοδιοτήτων της ή να συμμετέχει σε διεθνείς οργανισμούς), άλλα σημαντικά σημεία της Συνθήκης της Λισαβόνας είναι η εξαφάνιση των πυλώνων, η ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών και η καλύτερη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, με υιοθέτηση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).

2. Γενική συμφωνία του 1979 περί Δασμών και Εμπορίου (γνωστή ως GATT - General Agreement on Tariffs and Trade)

Γενική συμφωνία του 1979 περί Δασμών και Εμπορίου (γνωστή ως GATT - General Agreement on Tariffs and Trade) περιλαμβάνει και τη Συμφωνία για τις Δημόσιες Συμβάσεις Η Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) είχε συνομολογηθεί παράλληλα με τον Χάρτη της Αβάνας και περιείχε τις δασμολογικές υποχρεώσεις των μελών του προς ίδρυση, σύμφωνα με τον Χάρτη, του Διεθνούς Οργανισμού Εμπορίου (ΔΟΕ, International Trade Organization). Η GATT

φιλοδοξούσε να συμβάλει στην επίλυση των άμεσων και σημαντικότερων προβλημάτων του διεθνούς εμπορίου, μέχρι την οριστική θέση σε ισχύ του ΔΟΕ. Κυρίαρχο σημείο της είναι οι δασμολογικές παραχωρήσεις, δηλαδή η καθιέρωση υποχρέωσης κάθε συμβαλλόμενου μέρους να περιορίσει το ύψος των δασμών που επιβάλλει στις εισαγωγές προϊόντων από άλλα συμβαλλόμενα μέρη. Αυτή η υποχρέωση συγκεκριμενοποιείται από τους λεγόμενους πίνακες παραχωρήσεων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η GATT δεσμεύει την κρατική εμπορική πολιτική και περιορίζει, σε σημαντικό βαθμό, τον μονοπωλιακό ρόλο του κράτους στην άσκηση της εξωτερικής πολιτικής. Η Κοινότητα, αμέσως μετά τη σύστασή της, συμμετέχει με πλήρη δικαιώματα και υποχρεώσεις στην GATT, εκπροσωπεί τα κράτη μέλη και διαπραγματεύεται για λογαριασμό τους. Στο Γύρο του Τόκυο (1974-9) υπογράφηκαν συμφωνίες σχετικά με την εξάλειψη ή αποκλιμάκωση διαφόρων εμποδίων μη δασμολογικού χαρακτήρα, τη μείωση κατά 34% των δασμών από τις ανεπτυγμένες χώρες και την ευνοϊκή μεταχείριση των προϊόντων αναπτυσσόμενων χωρών. Παράλληλα, υιοθετήθηκαν εννέα Κώδικες και τέσσερα μνημόνια συμφωνίας, στα οποία μεταξύ άλλων γίνονταν μνεία στις διαδικασίες επίλυσης διαφορών μεταξύ των συμβαλλομένων χωρών. Η υιοθέτηση των κωδίκων αυτών, μόνο από ορισμένα συμβαλλόμενα μέρη που συνήθως ήταν ανεπτυγμένες χώρες, οφειλόταν στην απροθυμία των αναπτυσσόμενων χωρών, οι οποίες αποτελούσαν πλέον και την πλειοψηφία των συμμετεχόντων χωρών, να επεκτείνουν τις επιταγές της GATT στους τομείς που έθιγαν οι Κώδικες αυτοί. Από τη μία πλευρά, η χρήση Κωδίκων έδωσε τη δυνατότητα σε διάφορες χώρες, που επιθυμούσαν, να συνεργαστούν σε ένα τομέα χωρίς να είναι υποχρεωμένες και οι υπόλοιπες να τις ακολουθήσουν. Από την άλλη, το γεγονός αυτό οδήγησε σε μια GATT à la carte της οποίας τα Συμβαλλόμενα Μέρη επέλεγαν σε ποιες Συμφωνίες θα συμμετείχαν και σε ποιες όχι. Στα πλαίσια της GATT υπογράφηκε Συμφωνία για τις Δημόσιες Συμβάσεις, που αφορούσε στο άνοιγμά των κρατικών προμηθειών στον ανταγωνισμό μόνο όσον αφορά σε αγορές υλικών, στην εισαγωγή της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των ξένων προϊόντων και προμηθευτών και η οποία τέθηκε σε εφαρμογή την 1η Ιανουαρίου 1981. Η συμφωνία αυτή ονομάστηκε πλειομερής (plurilateral) διότι αφορούσε μόνο 25 μέλη της GATT, σε αντίθεση με τις υπόλοιπες συμφωνίες που ονομάζονταν πολυμερείς (multilateral). Εν συνεχεία ο Γύρος της Ουρουγουάης ο όγδοος κατά σειρά και ο μεγαλύτερος σε διάρκεια (Σεπτέμβριος 1986- Απρίλιος 1994) που διενεργήθηκε στα πλαίσια της GATT, ίδρυσε τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου (ΠΟΕ) ο οποίος αποτελεί

μετεξέλιξη της GATT, Την τυπική λήξη των διαπραγματεύσεων του Γύρου της Ουρουγουάης, που διήρκεσαν εννέα χρόνια (1986-1994) σήμανε η υπογραφή του Πρωτοκόλλου του Μαρακές από τους υπουργούς των 123 μελών της GATT στις 15 Απριλίου 1994, με το οποίο εγκαθιδρύθηκε ένα νέο καθεστώς στις διεθνείς εμπορικές συναλλαγές μεταξύ των Συμβαλλομένων Μερών. Στα νέα δεδομένα περιλαμβάνεται η μείωση κατά μέσο όρο 37% των δασμών, οι οποίοι ανέρχονται σήμερα μόλις στο επίπεδο του 3,9% της εισαγόμενης αξίας του προϊόντος για τις αναπτυγμένες χώρες (ας σημειωθεί ότι το επίπεδο των δασμών το 1950 πριν τις σταδιακές μειώσεις της GATT ανερχόταν σε 40%) και η εισαγωγή του 43% των βιομηχανικών προϊόντων χωρίς δασμούς. Η συμφωνία για την ίδρυση του Παγκόσμιου Οργανισμού εμπορίου περιλαμβάνει πολλά παραρτήματα στα οποία περιέχονται οι συμφωνίες του ΠΟΕ. Στο παράρτημα 1 Α περιλαμβάνονται οι πολυμερείς συμφωνίες για το εμπόριο εμπορευμάτων. Πρόκειται για τις εξής συμφωνίες:

- γενική συμφωνία για τους τελωνειακούς δασμούς και το εμπόριο του 1994
- συμφωνία για τη γεωργία
- συμφωνία για την εφαρμογή υγειονομικών και φυτοϋγειονομικών μέτρων
- συμφωνία για τα κλωστοϋφαντουργικά προϊόντα και τα είδη ένδυσης
- συμφωνία για τα τεχνικά εμπόδια στο εμπόριο
- συμφωνία για τα επενδυτικά μέτρα στον τομέα του εμπορίου
- συμφωνία για τα μέτρα αντιντάμπινγκ
- συμφωνία για τη δασμολογητέα αξία
- συμφωνία για τον έλεγχο πριν την αποστολή
- συμφωνία για τους κανόνες καταγωγής
- συμφωνία για τις διαδικασίες έκδοσης αδειών εισαγωγής
- συμφωνία για τις επιδοτήσεις και τα αντισταθμιστικά μέτρα

- συμφωνία για τις διασφαλίσεις.

Το παράρτημα 1 Β της συμφωνίας για τον ΠΟΕ περιέχει τη Γενική συμφωνία για τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών και το παράρτημα 1Γ, τη Συμφωνία για τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας στον τομέα του εμπορίου συμπεριλαμβανομένου του εμπορίου εμπορευμάτων παραποίησης. Το παράρτημα 2 περιλαμβάνει το μνημόνιο συμφωνίας σχετικά με τους κανόνες και διαδικασίες που διέπουν την επίλυση των διαφορών. Όσο για το παράρτημα 3, αυτό αφορά τον μηχανισμό εξέτασης των εμπορικών πολιτικών των μελών του ΠΟΕ. Τέλος, το παράρτημα 4 αφορά τις πλειομερείς εμπορικές συμφωνίες. Πρόκειται για τις εξής συμφωνίες:

- συμφωνία για το εμπόριο σκαφών της πολιτικής αεροπορίας
- συμφωνία για τις δημόσιες συμβάσεις
- διεθνής συμφωνία στον γαλακτοκομικό τομέα
- διεθνής συμφωνία για το βόειο κρέας.

Οι δύο τελευταίες συμφωνίες καταργήθηκαν στο τέλος του 1997. Η ΕΕ ενσωμάτωσε στο δίκαιο της τις συμφωνίες που επιτεύχθηκαν κατά τις διαπραγματεύσεις του Γύρου της Ουρουγουάης με την απόφαση 94/800/ΕΚ του Συμβουλίου της 22ας Δεκεμβρίου 1994 σχετικά με την εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, σύναψη των συμφωνιών από τις πολυμερείς διαπραγματεύσεις του Γύρου της Ουρουγουάης (1986-1994), καθόσον αφορά τα θέματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές της [Επίσημη Εφημερίδα L 336 της 23.12.1994]..Σελ. 74, Φατούρος Α. Στάγκος Π., *Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο Τεύχος Α' Διεθνείς Εμπορικές Σχέσεις*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη και Σελ. 174, Χολέβας Γ., (1997), *Διεθνείς Εμπορικές Σχέσεις Διεθνές Εμπόριο*, Εκδ. Interbooks, Αθήνα. Σελ. 19, Hoekman B. Kostecki M., (1995), *The Political Economy of the World Trading System From GATT to WTO*, Oxford University Press, Oxford.

Παράρτημα III

Η σχέση ευρωπαϊκού- εθνικού δικαίου

Η σχέση ευρωπαϊκού- εθνικού δικαίου υπό την ευρωπαϊκή οπτική- Οι Αρχές

Η αρχή της άμεσου εφαρμογής

Η αρχή της άμεσου εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου είναι δημιούργημα της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Έχει την έννοια ότι το ενωσιακό δίκαιο γεννά άμεσα δικαιώματα και υποχρεώσεις όχι μόνο στα κοινοτικά όργανα και τα κράτη μέλη αλλά και σε όλους τους πολίτες της Ένωσης. Μέσω της πάγιας νομολογίας του το ΔΕΚ κατάφερε παρά τις αντιδράσεις των κρατών μελών να επιβάλλει την άμεση εφαρμογή των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου εξασφαλίζοντας έτσι την ενιαία ενότητα της ενωσιακής εννόμου τάξεως. Αφετηρία της νομολογίας αυτής υπήρξε η υπόθεση της ολλανδικής επιχείρησης μεταφορών «Van Gend & Loos», η οποία προσέβαλε ενώπιον των ολλανδικών δικαστηρίων την αύξηση των ολλανδικών δασμών για την εισαγωγή ενός χημικού προϊόντος (ΔΕΚ 26/62, Van Gend Loos, Συλλ. 1963,1, 1963). Χαρακτηριστικά αναφέρει ότι « η Κοινότητα αποτελεί μια νέα ‘έννομη τάξη...’, μια έννομη τάξη της οποίας υποκείμενα δικαίου δεν είναι μόνο τα κράτη μέλη, αλλά και οι ιδιώτες. Το κοινοτικό δίκαιο, το οποίο είναι ανεξάρτητο από τη νομοθεσία των κρατών μελών, πρέπει ως εκ τούτου να παρέχει δικαιώματα στους ιδιώτες, το ίδιο όπως τους επιβάλλει και υποχρεώσεις. Τέτοια δικαιώματα δεν γεννώνται μόνον όταν το ορίζει ρητώς η συνθήκη , αλλά και στο πλαίσιο σαφών υποχρεώσεων τις οποίες επιβάλλει η συνθήκη στους ιδιώτες όπως επίσης στα κράτη μέλη και στα όργανα της Κοινότητας.» Εν συνέχεια το ΔΕΚ μέσω της νομολογίας του καθόρισε και ποιες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου τυγχάνουν άμεσης εφαρμογής. Έτσι κατέληξε ότι τυγχάνουν άμεσης εφαρμογής οι κανόνες των ιδρυτικών συνθηκών που διατυπώνονται ανεπιφύλακτα, είναι καθαυτοί πλήρεις και νομικώς άρτιοι και επομένως προκειμένου να εκτελεστούν ή να παράγουν αποτελέσματα δεν χρειάζονται περαιτέρω ενέργειες των κρατών μελών ή των κοινοτικών οργάνων. Επομένως εξ αντιδιαστολής διατάξεις που αφήνουν τον τρόπο, χρόνο ή την έκταση εφαρμογής τους στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών δεν εφαρμόζονται άμεσα εκτός της περιπτώσεως υποχρέωσης νόμιμης χρήσης διακριτικής ευχέρειας. (ΔΕΚ 51/76 *Verbond van Nederlandse Ondetnemingen*. Συλλ 1977, 113, n.d.)

Η πρακτική σημασία της άμεσης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου έχει κυρίως να κάνει με τις διατάξεις που σχετίζονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων (άρθρο 28 της ΣΛΕΕ), την απαγόρευση των διακρίσεων (άρθρο 18 επόμενα της ΣΛΕΕ) και τον ελεύθερο ανταγωνισμό (άρθρο 101 ΣΛΕΕ) Στο χώρο του παραγώγου δικαίου το ζήτημα της άμεσης εφαρμογής αφορά κυρίως τις οδηγίες και τις αποφάσεις κατά των κρατών μελών καθώς η άμεση εφαρμογή των κανονισμών και των αποφάσεων που απευθύνονται σε ιδιώτες απορρέει ευθέως από τις Συνθήκες (άρθρο 288 της ΣΛΕΕ).

Η αρχή της υπεροχής

Παράλληλα με την αρχή της αμεσότητας η αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου προσπαθεί να επιλύσει το πρόβλημα που γεννιάται όταν διάταξη του ενωσιακού δικαίου αντίκειται σε διάταξη του εθνικού δικαίου προτάσσοντας την ισχύ της ενωσιακής διάταξης έναντι της εθνικής.

Η αρχή της υπεροχής υπήρξε και αυτή γέννημα της νομολογίας του ΔΕΚ. Την εν λόγω αρχή αρκετοί ευρωπαίοι θεωρητικοί επίσης την υποστήριζαν ένθερμα. Στην ελληνική θεωρία, η εν λόγω αρχή επικρίθηκε και επί σειρά ετών επικράτησε η άποψη ότι το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο έχει υπερνομοθετική αλλά σε καμία περίπτωση υπερσυνταγματική ισχύ, ενώ τελευταία διατυπώνονται και απόψεις που τάσσονται υπέρ της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου έναντι του εθνικού.

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) υιοθέτησε ανεπιφύλακτά την θέση της «υπεροχής του κοινοτικού δικαίου» ότι δηλαδή κάθε διάταξη του κοινοτικού δικαίου, πρωτογενούς και παραγώγου, είναι ιεραρχικά ανώτερη από τυπικής απόψεως και υπερισχύει του Συντάγματος, παρόλο που κάτι τέτοιο δεν διατυπώνεται ρητά στις ιδρυτικές συνθήκες, θεωρώντας ότι η υπεροχή απορρέει από τις επιμέρους διατάξεις τους και από την φύση αυτών. Αποφάσεις σταθμός όσον αφορά την ερμηνεία και την εννοιολογική αποσαφήνιση της αρχής της υπεροχής θεωρούνται το σκεπτικό των αποφάσεων Costa κατά EneI (ΔΕΚ 6/64) και Simmenthal (ΔΕΚ 106/77). Το ΔΕΚ παγίως νομολογεί ότι η Συνθήκη πρέπει να διασφαλιστεί στην πράξη και ότι αν μια πράξη εθνική είναι αντίθετη στο κοινοτικό δίκαιο πρέπει το κράτος υποχρεωτικά να την ανακαλέσει και να άρει τα παράνομα αποτελέσματα (ΔΕΚ 14/68) Χαρακτηριστική είναι η επισήμανση του ΔΕΚ ότι το κοινοτικό δίκαιο είναι ανεξάρτητο και μη δεκτικό προσβολής από τα

κράτη-μέλη. Επομένως η αρχή της υπεροχής θεμελιώνεται στην οικονομία και τη φύση του κοινοτικού δικαίου και αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση προκειμένου να επιτευχθεί το αποτέλεσμα του κοινοτικού εγχειρήματος, να εφαρμοσθεί ομοιόμορφα το ευρωπαϊκό δίκαιο σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση και να προωθηθεί η πλήρης οικονομική ενοποίηση, μέσω της νομιμότητας της κοινοτικής δράσης.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να σημειωθεί ότι με την πρόσφατη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, το οποίο τελικά δεν τέθηκε σε ισχύ όπως προεπώθηκε, προβλεπόταν ρητά η αναγνώριση της αρχής της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου έναντι των εθνικών (άρθρο 10§1 Ευρωπαϊκό Σύνταγμα) Αλλά και σε αυτή την περίπτωση θεσπιζόταν μάλλον υπεροχή του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου, ως προς το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο εξακολουθούσε να θεωρείται ότι έχει υπερνομοθετική ισχύ όχι όμως και υπερσυνταγματική.

Η σχέση ευρωπαϊκού εθνικού δικαίου υπό την ελληνική οπτική

Οι θέσεις της ελληνικής θεωρίας

Στην ελληνική θεωρία όπως προεπώθηκε, διατυπώθηκαν ποικίλες απόψεις. Μερίδα της θεωρίας υποστήριξε την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του κοινού εθνικού δικαίου (Β. Σκουρής, 1985) (Ε. Κρουσταλλάκη, 1985) αλλά και του Συντάγματος, είτε επικαλούμενη την ίδια την φύση του κοινοτικού δικαίου (Ηλιοπούλου-Στράγγα, 1996) είτε στηρίζοντας την υπεροχή του κοινοτικού έναντι του εθνικού δικαίου στο ίδιο το Σύνταγμα και μάλιστα στο άρθρο 28 (Νίκος Σκανδάμης, 1997). Μερίδα επίσης της θεωρίας αδυνατεί να αναγνωρίσει την απεριόριστη υπεροχή του ενωσιακού έναντι του εθνικού δικαίου και θεωρεί ότι οι κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου, πρωτογενούς και παραγώγου, έχουν υπερνομοθετική ισχύ σε καμία όμως περίπτωση υπερσυνταγματική. (Δημήτρης Θ. Τσάτσος, 1985) (Ευάγγελος Βενιζέλος, 1991) (Αθανάσιος Ράικος, 2002) (Ανδρέας Δημητρόπουλος, 2001) Ενώ τέλος υπάρχει και μια μερίδα της θεωρίας που αρνείται την ιεραρχία των κανόνων ενωσιακού εθνικού δικαίου ως τρόπο επίλυσης των αναφουμένων συγκρούσεων από την εφαρμογή των κανόνων ενωσιακού δικαίου στην ελληνική επικράτεια, αναζητώντας την λύση της σύγκρουσης είτε στη μέθοδο της κατανομής αρμοδιοτήτων (Α. Μανιτάκης, 1984) είτε στη μέθοδο του αμοιβαίου σεβασμού και της εναρμόνισης (Ευάγγελος Βενιζέλος, 1993).

Ελλείπει νομοθετικού κανόνα που να ρυθμίζει ευθέως και αποκλειστικά τις σχέσεις εθνικού ευρωπαϊκού δικαίου η θεωρία προσέφυγε στο άρθρο 28 του Συντάγματος που ρυθμίζει τις διεθνείς σχέσεις της χώρας. Ειδικότερα το άρθρο 28 §1 Σ(Το Σύνταγμα της Ελλάδος ΦΕΚ Α120/27-6-2008, 2008) ορίζει ότι : «Οι γενικά παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου». Στην παρ 2 του ίδιου άρθρου επίσης ορίζεται ότι : «Για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη, μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Για την ψήφιση νόμου που κυρώνει αυτή τη συνθήκη ή συμφωνία απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών. Ενώ τέλος στην παρ. 3. καθιερώνονται οι προϋποθέσεις περιορισμού της ελληνικής εθνικής κυριαρχίας : « Η Ελλάδα προβαίνει ελεύθερα, με νόμο που ψηφίζεται από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της, εφόσον αυτό υπαγορεύεται από σπουδαίο εθνικό συμφέρον, δεν θίγει τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και γίνεται με βάση τις αρχές της ισότητας και με τον όρο της αμοιβαιότητας.

Πλέον με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 περιλήφθηκε στο άρθρο 28 του Συντάγματος ερμηνευτική δήλωση (Το Σύνταγμα της Ελλάδος ΦΕΚ Α120/27-6-2008, 2008) σύμφωνα με την οποία ορίζεται: « Το άρθρο 28 αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της Χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης». Οπότε κάθε δυσχέρεια που αναφύεται κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου εντός της ελληνικής έννομης τάξης επιλύεται επί τη βάσει της ερμηνευτικής δήλωσης του άρθρου αυτού.

Η θέση της ελληνική νομολογίας και η υπ' αριθμ. 118960/1980 εγκύκλιος του Υπουργείου Δικαιοσύνης

Τα ελληνικά δικαστήρια όταν αναφέρονται ενώπιον τους ζητήματα συγκρούσεως ευρωπαϊκού-εθνικού δικαίου πάγια επιλύουν το θέμα ακολουθώντας την υπ' αριθμ. 118960/1980 εγκύκλιος του Υπουργείου Δικαιοσύνης, παραπέμποντας δηλαδή για την ορθή ερμηνεία περαιτέρω στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Επί λέξει η εγκύκλιος αναφέρει : « θεωρητικώς οι κανόνες του εσωτερικού δικαίου δεν μπορούν να

συγκρούονται μεταξύ τους, το ίδιο πρέπει να λεχθεί και για την σχέση μεταξύ κανόνων του ευρωπαϊκού δικαίου, αφού όπως είπαμε, και οι τελευταίοι αποτελούν εσωτερικό δίκαιο. Στην πράξη όμως είναι δυνατή η σύγκρουση μεταξύ των κανόνων τούτων λόγω της διαφορετικής καταγωγής τους, σε περιορισμένη όμως έκταση αφού η παραχώρηση από το κάθε κράτος μέλος κυριαρχικών δικαιωμάτων αφορά μερικούς μόνο τομείς. Σε αυτές τις περιπτώσεις το μεν εσωτερικό δίκαιο κοινοτικής προελεύσεως υπερέχει στους τομείς που έχουν παραχωρηθεί στις Κοινότητες, το δε εσωτερικό δίκαιο εθνικής προελεύσεως υπερέχει σε όλους τους άλλους τομείς. Πάντως είναι θέμα ερμηνείας σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, τι αντίκειται σε κανόνα του κοινοτικού δικαίου αι συνεπώς σε ποιες περιπτώσεις οι κοινοτικοί κανόνες πρέπει ή όχι να υπερέχουν των εθνικών, είτε οι εθνικοί κανόνες είναι προγενέστεροι είτε μεταγενέστεροι των κοινοτικών. Αν όμως υπάρχει αμφιβολία ή αμφισβήτηση περί της υπεροχής του ενός των δύο κανόνων, την ευθύνη και την αρμοδιότητα για την ορθή ερμηνεία έχει το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων» (Μ. Κυπραίος, 1987)

Παράρτημα IV

Επισκόπηση των εθνικών φορέων που είναι αρμόδιοι για την χάραξη πολιτικής και τη νομοθεσία επί των δημοσίων συμβάσεων:

Βέλγιο: το αρμόδιο όργανο που είναι υπεύθυνο για τις δημοσίες συμβάσεις είναι το τμήμα Προμηθειών της Ομοσπονδιακής Δημόσιας Υπηρεσίας της Καγκελαρίας του Πρωθυπουργού (Procurement Section of the Federal Public Service Chancellery of the Prime Minister) Είναι υπεύθυνο για την προετοιμασία, το συντονισμό και την παρακολούθηση της νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις, ιδιαίτερα για την μεταφορά της νομοθεσίας της ΕΕ στο εθνικό του δίκαιο

Βουλγαρία: η Υπηρεσία Δημοσίων Συμβάσεων (Public Procurement Agency) ιδρύθηκε το 2004 ως ανεξάρτητο όργανο υπό το Υπουργείο Οικονομίας, Ενέργειας και Τουρισμού. Κύριο έργο της είναι: η νομοθεσία, η καθοδήγηση, η τήρηση δημόσιου μητρώου για τις δημόσιες συμβάσεις, η παρακολούθηση των δραστηριοτήτων των σχετιζόμενων με τις προμήθειες και η διεθνή συνεργασία.

Τσεχική Δημοκρατία: οι αρμοδιότητες στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων μοιράζονται μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης (Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης) (Ministry of Regional Development) και το Γραφείο για την Προστασία του Ανταγωνισμού (the Office for Protection of Competition). Το πρώτο ασχολείται με τη νομοθεσία, τις διεθνείς σχέσεις, την παρακολούθηση, τον έλεγχο και έχει συμβουλευτικό ρόλο, ενώ το δεύτερο είναι, μεταξύ άλλων, υπεύθυνο για την εποπτεία των δημοσίων συμβάσεων.

Λανία: αρμόδια για θέματα δημοσίων συμβάσεων είναι η Αρχή Ανταγωνισμού (Competition Authority) η οποία λειτουργεί στο πλαίσιο του Υπουργείου Οικονομικών και Επιχειρηματικών Υποθέσεων (Ministry of Economic and Business Affairs).. Σε σύγκριση με τα περισσότερα κράτη-μέλη, ο οργανισμός αυτός ασχολείται με την παροχή κατευθύνσεων σε ζητήματα δημοσίων συμβάσεων, καθώς και με την αντιμετώπιση των καταγγελιών πριν τη σύναψη της σύμβασης.

Γερμανία: σε ομοσπονδιακό επίπεδο, κύριο όργανο λήψης αποφάσεων επί της πολιτικής των συμβάσεων είναι το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Οικονομίας και Τεχνολογίας (BMWī), το οποίο νομοθετεί και παρέχει καθοδήγηση και πληροφορίες σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις.

Εσθονία: το Υπουργείο Οικονομικών είναι ο αρμόδιος φορέας για την πολιτική δημοσίων συμβάσεων. Είναι επιφορτισμένο με τη σύνταξη της νομοθεσίας, τις διεθνείς σχέσεις, τη δημοσίευση και την ενημέρωση, κλπ.

Ιρλανδία: η Εθνική Μονάδα Πολιτικής Δημοσίων Συμβάσεων (National Public Procurement Policy Unit) είναι αρμόδια να νομοθετεί, να καθορίζει την πολιτική για τις δημόσιες συμβάσεις και να εκδίδει γενικές οδηγίες. Η πρόσφατα συσταθείσα Εθνική Υπηρεσία Προμηθειών και το Γραφείο Δημοσίων Έργων (National Procurement Service within the Office of Public Works) είναι υπεύθυνο για το συντονισμό της εθνικής στρατηγικής προμηθειών και επίσης διαχειρίζεται την εθνική ιστοσελίδα για τις δημόσιες συμβάσεις.

Ελλάδα: έως τη στιγμή που εκδόθηκε η αξιολόγηση δεν υφίστατο υπερκείμενος δημόσιος φορέας για τις δημόσιες συμβάσεις, αλλά η δημιουργία τέτοιου οργανισμού προβλεπόταν για το τέλος του 2011, μετά από τις δεσμεύσεις των ελληνικών αρχών που περιέχονταν στο Μνημόνιο Συνεννόησης που συμφωνήθηκε με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Έως τότε η πολιτική αποφάσεων και θέσπισης κανόνων σχετικά με τις δημόσιες

συμβάσεις ασκούνταν από κοινού μεταξύ των Υπουργείων Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (προμήθειες), του Υπουργείου Οικονομικών (υπηρεσίες) και του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (έργα).

Ισπανία: το Υπουργείο Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού (Ministry of Trade, Industry and Tourism) είναι υπεύθυνο για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και τη διεθνή εκπροσώπηση της χώρας, ενώ η Directorate General of State Patrimony είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση και τον έλεγχο.

Γαλλία: η Υποδιεύθυνση για τις δημόσιες συμβάσεις της Διευθύνσεως Νομικών Υποθέσεων του Υπουργείου Οικονομίας, Οικονομικών και Βιομηχανίας (Public Procurement sub Directorate within the Directorate for Legal Affaires within the Ministry of Economy, Finance and Industry) είναι αρμόδια για την νομοθεσία, τις διεθνείς σχέσεις, την παρακολούθηση, τον έλεγχο, τη δημοσίευση και την παροχή πληροφοριών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις.

Ιταλία: η ευθύνη για τη μεταφορά της νομοθεσίας της ΕΕ στο εθνικό δίκαιο γίνεται από κοινού από το Τμήμα συντονισμού των πολιτικών της ΕΕ (Department for the Co-ordination of EU policies subordinated to the Prime Minister's Office), το οποίο υπάγεται στο Γραφείο του Πρωθυπουργού και από το Υπουργείο Υποδομών (Ministry of Infrastructure). Επιπλέον, οι περιφέρειες έχουν επίσης ορισμένες αρμοδιότητες σε σχέση με τη μεταφορά.

Κύπρος: η αρμόδια αρχή για θέματα δημοσίων συμβάσεων είναι η Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων η οποία υπάγεται στο Δημόσιο Ταμείο της Κύπρου (Public Procurement matters is the Cypriot Public Procurement directorate within the State Treasury). Κύριες αρμοδιότητες της είναι η νομοθεσία, παρακολούθηση ο έλεγχος, η παροχή συμβουλών και η διεθνή εκπροσώπηση.

Λετονία: το Γραφείο Παρακολούθησης Διαγωνισμών και Συμβάσεων του Υπουργείου Οικονομικών (Procurement Monitoring Bureau of the Ministry of Finance) διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην πολιτική δημοσίων συμβάσεων, καθώς προετοιμάζει όλα τα σχέδια κανονισμών σχετικά με τα ζητήματα προμηθειών (αν και η τελική ευθύνη ανήκει στο Υπουργείο Οικονομικών). Επίσης διοργανώνει εκπαιδευτικά σεμινάρια για την ευαισθητοποίηση σχετικά με τη νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων. Η Υπηρεσία Δημοσίων Προμηθειών της κυβέρνησης της Δημοκρατίας της Λιθουανίας επιβλέπει τη συμμόρφωση με το νόμο για τις δημόσιες συμβάσεις και την εφαρμογή της

νομοθεσίας. Στο Υπουργείο Οικονομίας ανήκει η νομοθετική λειτουργία, το ίδιο είναι επίσης αρμόδιο για τις διεθνείς σχέσεις. Το Γραφείο Δημοσίων Συμβάσεων διαχειρίζεται την κεντρική πύλη δημόσιων συμβάσεων και προωθεί τη δημοσίευση των ανακοινώσεων των αναθετουσών αρχών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις.

Λουξεμβούργο: το Τμήμα Δημοσίων Έργων του Υπουργείου Δημοσίων Έργων (Department of Public Works within the Ministry of Public Works) είναι υπεύθυνο για τη νομοθεσία, ασκεί συμβουλευτικά καθήκοντα, παρακολουθεί και τη δημοσιεύει.

Ουγγαρία: το Συμβούλιο Δημοσίων Συμβάσεων (Public Procurement Council) είναι υπεύθυνο για την παρακολούθηση και την παροχή συμβουλών, διαχειρίζεται την δημοσίευση δημοσίων συμβάσεων, τηρεί το επίσημο μητρώο δημοσίων συμβάσεων και προετοιμάζει τα έγγραφα καθοδήγησης. Η νομοθεσία, ο συντονισμός και η εποπτεία του νομικού πλαισίου καθώς και οι διεθνείς σχέσεις είναι ευθύνη του Υπουργείου Εθνικής Ανάπτυξης.

Μάλτα: έχει ένα ενιαίο κεντρικό οργανισμό δημοσίων συμβάσεων το Τμήμα συμβάσεων, το οποίο είναι εξαρτημένο και αναπόσπαστο μέρος του Υπουργείου Οικονομικών. Είναι υπεύθυνο για όλες τις λειτουργίες εκτός από τη νομοθεσία, η οποία ασκείται από το Υπουργείο Οικονομικών.

Κάτω Χώρες: το Τμήμα Ανταγωνισμού και Προστασίας Καταναλωτών του Υπουργείου Οικονομικών Υποθέσεων είναι αρμόδιο για τη νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις.

Αυστρία: η Ομοσπονδιακή Καγκελαρία, εξαρτώμενη από τον Πρωθυπουργό, είναι υπεύθυνη για τη νομοθεσία (είναι το αρμόδιο όργανο για τη χάραξη πολιτικής για τις δημόσιες συμβάσεις και την εφαρμογή όλων των Οδηγιών της ΕΕ στην εθνική νομοθεσία), καθοδηγεί σχετικά με ζητήματα δημοσίων συμβάσεων, ασκεί την παρακολούθηση και τον έλεγχο.

Πολωνία: έχει δημιουργήσει ένα κεντρικό όργανο της κυβέρνησης - την Υπηρεσία Δημοσίων Συμβάσεων η οποία είναι υπεύθυνη για όλες τις δημόσιες προμήθειες. Οι λειτουργίες της είναι: νομοπαρασκευαστικές, συμβουλευτικές δημοσιεύει και παρέχει πληροφορίες, παρακολουθεί και έλεγχει, τέλος είναι επιφορτισμένη με τις διεθνείς σχέσεις.

Πορτογαλία: η νομοθεσία και ο διεθνής συντονισμός πραγματοποιείται από το Υπουργείο Οικονομικών και Δημόσιας Διοίκησης, με την υποστήριξη του Υπουργείου

Δημόσιων Έργων, Μεταφορών και Επικοινωνιών και την Εθνική Υπηρεσία Δημοσίων Συμβάσεων.

Ρουμανία: έχει συσταθεί οργανισμός ειδικά για την επίβλεψη των δημόσιων συμβάσεων η Εθνική Αρχή ρύθμισης και παρακολούθησης των δημοσίων συμβάσεων (National Authority for Regulating and Monitoring Public Procurement). Η αρχή είναι υπεύθυνη για τη νομοθεσία, έχει επίσης συμβουλευτικά καθήκοντα, την παρακολούθηση και τον έλεγχο, την παροχή πληροφοριών και τη διεθνή εκπροσώπηση.

Σλοβενία: οι δημόσιες λειτουργίες για τις δημόσιες συμβάσεις (νομοπαρασκευαστικές, συμβουλευτικές αρμοδιότητες, την παρακολούθηση και τον έλεγχο και τη διεθνή εκπροσώπηση), διενεργούνται από το Υπουργείο Οικονομικών και ειδικότερα από το Τμήμα Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα και Συστήματος Δημοσίων Προμηθειών (Department for Public Private Partnership and Public Procurement System). Ο Οργανισμός είχε προγραμματιστεί να αρχίσει να λειτουργεί τον Ιανουάριο του 2011. Ο Οργανισμός υποτίθεται ότι ενεργεί ως Κεντρική Αγορά της κυβέρνησης, ασκεί τη λειτουργία της παρακολούθησης και της καθοδήγησης, είναι υπεύθυνος για την υλοποίηση των πράσινων δημόσιων συμβάσεων και για τις ηλεκτρονικές προμήθειες. Η Σλοβακική Υπηρεσία για τις δημόσιες συμβάσεις είναι ένας ανεξάρτητος φορέας που είναι επιφορτισμένος με τη συνολική ευθύνη της πολιτικής δημοσίων συμβάσεων, οι αρμοδιότητες του είναι νομοπαρασκευαστικές, συμβουλευτικές, σχετικές με την παρακολούθηση, τον έλεγχο, την παροχή πληροφοριών, την επανεξέταση και τα διορθωτικά μέτρα και τέλος με τη διεθνή εκπροσώπηση.

Φινλανδία: οι αρμοδιότητες του τομέα των δημοσίων συμβάσεων κατανέμονται μεταξύ διαφορετικών κυβερνητικών αρχών. Το Υπουργείο Οικονομικών έχει τη συνολική ευθύνη διεύθυνσης του τομέα δημοσίων συμβάσεων και είναι υπεύθυνο για τον καθορισμό των γενικών αρχών και κανόνων, τη διαχείριση και την ανάπτυξη του κεντρικού συστήματος κρατικών προμηθειών. Το Υπουργείο Απασχόλησης και Οικονομίας είναι υπεύθυνο για τη σύνταξη της εθνικής νομοθεσίας που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις και για την παροχή καθοδήγησης.

Σουηδία: η Αρχή Ανταγωνισμού (Competition Authority) είναι υπεύθυνη για την ενημέρωση και την εποπτεία των δημοσίων προμηθειών, την αναθεώρηση και τα ένδικα μέσα.

Ηνωμένο Βασίλειο: το Γραφείο Εμπορίου κυβέρνηση έχει μέχρι πρόσφατα την εύθυνη για τη σύνταξη της εθνικής νομοθεσίας, ασκεί συμβουλευτικά καθήκοντα, διενεργεί την παρακολούθηση τον έλεγχο, την πληροφόρηση, την επανεξέταση, λαμβάνει τα διορθωτικά μέτρα και εκπροσώπει διεθνώς την Αγγλία, την Ουαλία και τη Βόρεια Ιρλανδία. Στη Σκωτία, οι ίδιες λειτουργίες εκτελούνται από την κυβέρνηση της Σκωτίας. Πρόσφατα, την ευθύνη για την πολιτική και τη στρατηγική προμηθειών ανέλαβε η Ομάδα Αποτελεσματικότητας και Μεταρρύθμισης του Γραφείου του Υπουργικού Συμβουλίου του Ηνωμένου Βασιλείου (Efficiency and Reform Group of the UK Cabinet Office)

Φορείς Καθοδήγησης :

Είναι φορείς επιφορτισμένοι να παρέχουν καθοδήγηση σχετικά με τις πολιτικές επί των δημόσιων συμβάσεων. Γενικά, αυτή η λειτουργία ανήκει στον εθνικό φορέα δημόσιων συμβάσεων, ενίοτε όμως ασκείται αποκλειστικά από ειδικά σε τούτο αφιερωμένο θεσμικό όργανο.

Στο Βέλγιο, - η Μονάδα Παροχής Συμβουλών και Πολιτικής (Purchasing Advice and Policy Unit) αποτελεί μέρος της Ομοσπονδιακής Δημόσιας Υπηρεσίας και παρέχει συμβουλές προς τα αγοραστικά τμήματα των ομοσπονδιακών αρχών.

Στη Γερμανία, το Επιμελητήριο Βιομηχανίας και Εμπορίου και το Βιοτεχνικό Επιμελητήριο (Chamber of Industry and Commerce and the Chamber of Crafts) διαβουλεύεται με τα κέντρα για την υποστήριξη των δραστηριοτήτων των δημόσιων προμηθειών. Επιπλέον, ορισμένες από τις πολιτείες παρέχουν υπηρεσίες παροχής συμβουλών σε θέματα προμηθειών.

Στη Γαλλία, υπάρχουν μια σειρά από φορείς υποστήριξης: η Συμβουλευτική Επιτροπή για τις δημόσιες συμβάσεις (Advisory Commission on Public Procurement) είναι υπεύθυνη για την παροχή συμβουλών στην κεντρική κυβέρνηση, στους δημόσιους φορείς και τις τοπικές αρχές σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Η Αποστολή Υποστήριξης της για την επίτευξη του Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (Supporting Mission for the achievement of Public Private Partnership), η Γενική Διεύθυνση Δημόσιας Λογιστικής (Public Accounting General Directorate) και η Διεύθυνση Νομικών Υποθέσεων (Directorate of Legal Affaires) παρέχουν επίσης υποστήριξη σε σχέση με τις δημόσιες συμβάσεις.

Στις Κάτω Χώρες, οι συμβουλευτικές αρμοδιότητες και οι λειτουργίες της εκπαίδευσης έλαβαν την ονομασία Δημόσιο δίκτυο επαγγελματιών για τη σύναψη και ανάθεση δημοσίων συμβάσεων (Public Network for Professionals in Contracting and Procurement .PianoOo).

Στην Αυστρία, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ζητούν νομικές συμβουλές από την Verfassungsdienst του Bundeskanzleramt (σε ομοσπονδιακό επίπεδο) και της κρατικής διοίκησης (σε πολιτειακό και τοπικό επίπεδο)

Στην Πορτογαλία, η παρακολούθηση και ο έλεγχος και η λειτουργία καθοδήγησης πραγματοποιήθηκε από την Εθνική Υπηρεσία Δημόσιων Συμβάσεων, σύμφωνα με το Υπουργείο Οικονομικών και Δημόσιας Διοίκησης.

Στην Ισπανία, υπάρχει ένα κεντρικό όργανο η Δημόσια συμβουλευτική επιτροπή Διοίκησης Δημοσίων Συμβάσεων Προμηθειών (State Consultative Board of Administrative Procurement) και μια σειρά υποστηρικτικών φορέων σε περιφερειακό επίπεδο.

Στη Φινλανδία, η Συμβουλευτική Μονάδα Δημοσίων Συμβάσεων (Public Procurement Advisory Unit) έχει συσταθεί από την Ένωση των φινλανδικών τοπικών και περιφερειακών αρχών και το Υπουργείο Απασχόλησης και Οικονομίας και επικεντρώνεται στην παροχή πληροφοριών και συμβουλών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις προς τις αναθέτουσες αρχές αλλά και στις επιχειρήσεις. Η Στρατηγική Ομάδα για τις δημόσιες συμβάσεις του Υπουργείου Οικονομικών (Strategic Group on Government Procurement under the Ministry of Finance) υποστηρίζει και αναπτύσσει την στρατηγική καθοδήγησης των κεντρικών κρατικών προμηθειών, καθώς και την εφαρμογή της.

Φορείς Εποπτείας

. Εσωτερικά ή εξωτερικά γραφεία ελέγχου είναι αρμόδια για την εποπτεία των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων, ιδίως της νομιμότητας, των εφαρμοστέων λογιστικών κανόνων, την οικονομική αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα. Στα περισσότερα από τα κράτη μέλη (π.χ.: Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Κύπρος, Τσεχική Δημοκρατία, Φινλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Λετονία, Μάλτα, τη Ρουμανία, τη Σλοβενία, Ισπανία), το Ελεγκτικό Συνέδριο ή η Ελεγκτική Υπηρεσία του κράτους κράτος έχει την εξουσία να ελέγχει τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων, όσον αφορά τον προϋπολογισμό, τη λογιστική και τις χρηματοοικονομικές πράξεις. Μερικές φορές αυτό γίνεται από κοινού με άλλους φορείς (π.χ. με τον Οργανισμό

δημοσιονομικού ελέγχου στην Βουλγαρία και το Βέλγιο, με το Γραφείο Προστασίας του Ανταγωνισμού στην Τσεχική Δημοκρατία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, τη Λετονία, τη Μάλτα και τη Ρουμανία, με το Γραφείο Εποπτείας Προϋπολογισμού στη Σλοβενία).

Στα νέα κράτη μέλη, το ρόλο της εποπτείας και του ελέγχου σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο των κανόνων της ΕΕ έχουν εξειδικευμένοι φορείς-Δημόσιες Υπηρεσίες συμβάσεων οι οποίοι δεν είναι ανεξάρτητοι, αλλά λειτουργούν εντός των κυβερνητικών δομών υπό την κυβερνητική –διοικητική ιεραρχία (π.χ.: Εσθονία, Λιθουανία, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβακική Δημοκρατία και Μάλτα). Στη Σλοβακική Δημοκρατία και τη Μάλτα ο οργανισμός εποπτείας μπορεί επίσης να επιβάλλει κυρώσεις εάν οι κανόνες της ΕΕ παραβιάζονται, ενώ στη Λετονία το Γραφείο Παρακολούθησης Διαγωνισμών και Συμβάσεων ενεργεί ως πρωτοβάθμιο σώμα ελέγχου.

Το μόνο κράτος-μέλος το οποίο είχε καθορίσει μέχρι τη στιγμή που εκπονήθηκε η Συγκριτική Επισκόπηση αλλά και η Έκθεση Αξιολόγησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ένα τέτοιο ειδικά αφιερωμένο σώμα ήταν η Ιταλία.

Η ιταλική Αρχή για την εποπτεία των δημοσίων συμβάσεων (Italian Authority for the Supervision of Public) είναι ένας ανεξάρτητος και αυτόνομος οργανισμός ασκεί την εποπτεία επί των εθνικών δημοσίων συμβάσεων τόσο σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο.

Επισκόπηση των εθνικών εποπτικών αρχών

Βέλγιο: το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί εξωτερικούς ελέγχους του προϋπολογισμού του ομοσπονδιακού κράτους και των Περιφερειών. Η Γενική Επιθεώρηση Οικονομικών στο πλαίσιο της ομοσπονδιακής δημόσιας Υπηρεσίας, τα υπουργεία των περιφερειών και των κοινοτήτων ασκούν εποπτεία των συμβάσεων άνω ορισμένων ορίων. Επιπλέον, οι Περιφέρειες εποπτεύουν τις τοπικές αρχές και πρέπει να εγκρίνουν την διαδικασία σύναψης συμβάσεων.

Τσεχική Δημοκρατία: το Γραφείο για την Προστασία του Ανταγωνισμού είναι η κεντρική αρχή του κράτους η οποία μεταξύ άλλων, εποπτεύει της σύναψη δημοσίων συμβάσεων και μπορεί να επιβάλλει κυρώσεις για μη συμμόρφωση.

Γερμανία: τα περισσότερα από τα ομόσπονδα κράτη έχουν θεσμοθετήσει φορείς (VOB-stellen) εποπτείας των προσφορών και παροχής υποστήριξης επί θεμάτων δημοσίων συμβάσεων. Το Ομοσπονδιακό Ελεγκτικό Συνέδριο και τα ελεγκτικά όργανα του κράτους παρακολουθούν τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Εσθονία: εποπτική αρχή του τομέα δημοσίων συμβάσεων είναι το Γραφείο η Δημοσίων Συμβάσεων (Public Procurement Office (PPO)) το οποίο εποπτεύει την εφαρμογή του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων.

Γαλλία: η εποπτεία των δημόσιων συμβάσεων γίνεται από διάφορους φορείς: τη Γενική Διεύθυνση Πολιτικής του Ανταγωνισμού (General Directorate for Competition Policy), την Επιτροπή Ελέγχου Καταναλωτών και Διαφθοράς (Consumer Affairs and Fraud Control), τη Γενική Διεύθυνση Δημόσιου Λογιστικού, (Public Accounting General Directorate) Ο εκ των προτέρων έλεγχος των συμβάσεων διενεργείται από τους Κυβερνητικούς Εκπροσώπους σε τοπικό επίπεδο από τα περιφερειακά γραφεία ελέγχου, τα Δικαστήρια των ελεγκτών, κλπ.

Ελλάδα: το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει εξουσία για τον εκ των προτέρων έλεγχο των συμβάσεων που υπερβαίνουν το 1 εκατ. ευρώ και για τον εκ των υστέρων έλεγχο της νομιμότητας όλων των πληρωμών που πραγματοποιούνται από τις αναθέτουσες αρχές κατά την εκτέλεση των συμβάσεων. Οι αποφάσεις ανάθεσης από τις τοπικές αρχές ελέγχονται ως προς την νομιμότητα από τους εκπρόσωπους της κυβέρνησης σε περιφερειακό επίπεδο. Τέλος, στην περίπτωση παρατυπιών κατά την εκτέλεση της σύμβασης, το σώμα των Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων είναι υπεύθυνο για τον έλεγχο.

Ισπανία: η εποπτεία και ο έλεγχος όσον αφορά τον εσωτερικό έλεγχο διενεργούνται από τη Γενική Παρέμβαση Δημόσιας Διοίκησης (General Intervention of the Public Administration) , ο εξωτερικός και ανεξάρτητος πραγματοποιείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο (σε κεντρικό επίπεδο αλλά και σε περιφερειακό επίπεδο).

Λετονία: υπάρχει μια σειρά από φορείς εποπτείας: το Γραφείο Παρακολούθησης Διαγωνισμών και Συμβάσεων (Procurement Monitoring Bureau) που διενεργεί εκ των προτέρων ελέγχους έργων στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων, το Γραφείο πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς (The Corruption Prevention and Combating Bureau), η Ελεγκτική Υπηρεσία (State Audit Office) και το Διοικητικό Δικαστήριο (Administrative Court)

Αυστρία: το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι υπεύθυνο για την εποπτεία των δημόσιων συμβάσεων σε ομοσπονδιακό, πολιτειακό και δημοτικό επίπεδο. Η Renchnungshof είναι το αρμόδιο όργανο για τον έλεγχο των τη διεξαγωγή των διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων σε επίπεδο ομοσπονδιακό, πολιτειακό και δημοτικό.

Πολωνία: μαζί με το Γραφείο Δημοσίων Συμβάσεων, εποπτεία πραγματοποιείται από το Ανώτατο Ελεγκτικό Συνέδριο (Supreme Chamber of Control) . Το Ανώτατο Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ένα ανεξάρτητο σώμα, το ανώτατο εποπτικό όργανο της χώρας, αρμόδιο για την άσκηση ευρείας κλίμακας έλεγχου των εσόδων και των δαπανών του κράτους όλων των θεσμικών οργάνων που κάνουν χρήση των δημοσίων κεφάλαια. Έχει το δικαίωμα να ελέγχει όλα τα θεσμικά όργανα του κράτους, της κυβέρνησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και μη κυβερνητικές οργανώσεις που συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις ή λαμβάνουν κρατικές επιχορηγήσεις.

Πορτογαλία: το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης Δημοσίων Λογαριασμών εποπτεύει τις δραστηριότητες όλων των αναθετουσών αρχών καθώς και τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών.

Ρουμανία: το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί έλεγχο των δημοσίων οικονομικών. Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι λειτουργικά ανεξάρτητο σώμα, υπεύθυνο για τη διαχείριση των κοινοτικών κονδυλίων.

Σλοβενία: το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι το ανώτατο όργανο για την εποπτεία των λογαριασμών του κράτους και των δημοσίων δαπανών.

Δημοκρατία της Σλοβακίας: εκτός από το Γραφείο για τις δημόσιες συμβάσεις που ελέγχει τη συμμόρφωση προς τους νόμους περί δημοσίων συμβάσεων, το Γραφείο Ανώτατου Ελέγχου, και το Υπουργείο Οικονομικών ελέγχουν επίσης τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Σουηδία: η Αρχή Ανταγωνισμού είναι υπεύθυνη για την παροχή οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις καθώς και για την εποπτεία των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Επιβάλλει επίσης πρόστιμα για μη συμμόρφωση με τους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων.

