

**Πανεπιστήμιο Κύπρου, Τμήμα Νομικής**

**Διπλωματική Εργασία: Η αρχή της διαφάνειας στο Κυπριακό Δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων**

**Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Δρ. Χαρίκλεια Βλάχου**

**Μαρία Χριστοφή**

**ΑΔΤ**

Αριθμός λέξεων:17.837

## Πίνακας Περιεχομένων

Περίληψη.....	4
1. Εισαγωγή.....	5
1.2. Δημόσιες Συμβάσεις.....	5
1.2. Σκοπός της Διπλωματικής.....	6
2. Διαφθορά.....	9
2.1. Ορισμός και εννοιολογική προσέγγιση.....	9
2.2. Διαφθορά στις Δημόσιες Συμβάσεις.....	9
2.3. Διαφθορά στη Κύπρο.....	10
2.4. Η νομολογική προσέγγιση.....	12
2.5. Επιπτώσεις της διαφθοράς.....	18
2.6. Προσπάθεια αντιμετώπισης.....	21
2.6.1. Διεθνείς και Ευρωπαϊκοί Φορείς και οργανισμοί.....	21
2.6.2. Οργανισμοί και Φορείς Στην Κύπρο.....	25
2.7. Θεώρηση της προσπάθειας αντιμετώπισης.....	28
3. Η αρχή της Διαφάνειας στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	30
3.1. Εισαγωγικό σημείωμα.....	30
3.2. Η έννοια της διαφάνειας στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	31
3.3. Η αρχή της διαφάνειας στο πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	31
3.4. Η αρχή της διαφάνειας στο παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	33
3.5. Η διαφάνεια στις δημόσιες συμβάσεις.....	34
3.5.1. Το κανονιστικό πλαίσιο της αρχής της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις.....	34
3.5.2. Νομολογία του ΔΕΕ επί της αρχής της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις.....	38
3.6. Η θεώρηση της αρχής της διαφάνειας στο Ενωσιακό δίκαιο.....	49
4. Η διαφάνεια στο Κυπριακό Δίκαιο.....	52
4.1. Η διαφάνεια στο Σύνταγμα.....	52
4.2. Η διαφάνεια στο Κυπριακό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων.....	55
4.2.1. Προϊσχύον καθεστώς Δημοσίων Συμβάσεων.....	55
4.2.2. Ισχύον καθεστώς δημοσίων συμβάσεων.....	57

4.2.3.	Ηλεκτρονικές συμβάσεις .....	75
4.3.	Η θεώρηση της αρχής της διαφάνειας στο εθνικό δίκαιο .....	77
4.3.1.	Το παράδειγμα της Γερμανίας - Η επιτυχής μάχη με τη διαφθορά.....	80
4.3.2.	Γερμανικό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων – Εφαρμοστέα Νομοθεσία.....	81
4.3.3.	Η πλέον συμφέρουσα από οικονομικής άποψης προσφορά .....	82
4.3.4.	Ένδικη Προστασία .....	83
4.3.5.	Κεντρική Αρχή Προμηθειών.....	87
4.4.	Διδάγματα από τη Γερμανία .....	88
5.	Επίλογος.....	90
	Βιβλιογραφία.....	92

## Περίληψη

Παγκόσμια σκάνδαλα που αφορούν τη διαφθορά σε πρωτοφανή κλίμακα έχουν αναγκάσει τις κυβερνήσεις να αναζητήσουν νέες προσεγγίσεις για την αντιμετώπισή της. Οι δημόσιες συμβάσεις, ως βασικός πυλώνας διάθεσης δημοσίων κεφαλαίων, είναι επιρρεπείς στη διαφθορά. Η παρούσα διπλωματική εργασία εξετάζει τη διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις και επιχειρεί να απαντήσει κατά πόσον μπορεί η εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας στο πεδίο αυτό να λειτουργήσει ως στρατηγικό εργαλείο αντιμετώπισής της στην Κύπρο. Σαφώς, η σπουδαιότητα του θέματος είναι μεγάλη καθώς οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν βασικό πυρήνα της οικονομίας κάθε κράτους ενώ η διαφάνεια ενισχύει τις αρχές της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου που συναντώνται σε κράτη που σέβονται τα δικαιώματα των πολιτών τους.

Η μεθοδολογική προσέγγιση που ακολουθείται βασίζεται σε μία δομημένη παρουσίαση των βασικών εννοιών της διαφθοράς και της αρχής της διαφάνειας. Στην παρούσα διπλωματική γίνεται εκτενής ανάλυση της Κυπριακής νομοθεσίας και νομολογίας, καταλήγοντας σε εισηγήσεις που πηγάζουν από τη γερμανική έννομη τάξη η οποία αντιμετώπισε αποτελεσματικά τη διαφθορά στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Αυτή η διπλωματική υποστηρίζει ότι τα θετικά αποτελέσματα της διαφάνειας ως μέσο αντιμετώπισης της διαφθοράς είναι αναμφισβήτητα. Δεν υπάρχει, όμως, μόνο ένας παράγοντας αντιμετώπισης του καθολικού φαινομένου της διαφθοράς, αλλά απαιτείται συνδυασμός προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων. Συναφώς, η εισήγηση αφορά τη θέσπιση ενός συμπλέγματος από μέτρα που θα συμπληρώσουν τη δράση της αρχής της διαφάνειας και θα αφορούν την ενημέρωση και την εκπαίδευση των πολιτών, την τροποποίηση της νομοθεσίας, τη βελτίωση της πρακτικής με τρόπο ώστε να αποφεύγονται οι πολύπλοκοι διοικητικοί μηχανισμοί που επιτρέπουν τη διαφθορά.

## 1. Εισαγωγή

### 1.2. Δημόσιες Συμβάσεις

Η υγειονομική περίθαλψη, η εκπαίδευση, οι υποδομές, τα φαρμακευτικά προϊόντα, η τριτοβάθμια εκπαίδευση και πολλά άλλα απαιτούν από το κράτος την προμήθεια προϊόντων ή πρώτων υλών ή την παροχή υπηρεσιών. Προς τούτο, ο φορέας της διοίκησης<sup>1</sup> προκηρύσσει διαγωνισμό για να συνάψει σύμβαση με τον επιτυχόντα προσφοροδότη και να εξυπηρετήσει ένα δημόσιο σκοπό, στα πλαίσια του δημοσίου συμφέροντος<sup>2</sup>. Ο νομικός χαρακτηρισμός των δημοσίων συμβάσεων έργου (π.χ. διαγωνισμός κατασκευής δρόμου), προμήθειας (π.χ. διαγωνισμός για αναλώσιμα αγαθά), παροχής υπηρεσιών (π.χ. εύρυθμη λειτουργία) καθορίζεται από το αντικείμενο της σύμβασης.

Κάθε χρόνο, πάνω από 250.000 δημόσιες αρχές στην ΕΕ δαπανούν περίπου το 15%<sup>3</sup> του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος (ΑΕΠ) για την αγορά υπηρεσιών, έργων και προμηθειών ενώ η αναδιαμόρφωση του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων μπορεί να αποφέρει μεγάλες εξοικονομήσεις ύψους 20 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως<sup>4</sup>. Συναφώς, η ΕΕ αποφάσισε τον εκσυγχρονισμό του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων για να δημιουργήσει μια οικονομία πιο καινοτόμο και αποδοτικότερη, σε μια αγορά δημοσίων συμβάσεων ανταγωνιστική, ανοιχτή και καλά ρυθμιζόμενη. Στα πλαίσια του εκσυγχρονισμού του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων θεσπίστηκαν οι οδηγίες 2014/23/ΕΕ για τις συμβάσεις παραχώρησης, 2014/24/ΕΕ για τις δημόσιες

---

1 Π Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο (Εκδόσεις Σάκκουλα 2015) 335.

2 Π Δαγτόγλου, ο.π., 280.

3 'Public procurement' (European Commission, 2021) <[https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/international-public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/international-public-procurement_en)> accessed 8 December 2021.

4 'Public procurement' (European Commission, 2021) <[https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en)> accessed 8 December 2021.

προμήθειες και 2014/25/ΕΕ για τις συμβάσεις φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών οι οποίες κατήργησαν και/ή τροποποίησαν προϋπάρχουσες οδηγίες. Όλες οι διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων, από την προκήρυξη του διαγωνισμού μέχρι την υπογραφή της σύμβασης, πρέπει να τηρούν τις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου και, συγκεκριμένα την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, την ελευθερία εγκατάστασης, την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, της αρχή της ίσης μεταχείριση, της μη διακριτικής μεταχείρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας.

Η Κύπρος, ως Κράτος μέλος της ΕΕ, στην προσπάθεια της να ενσωματώσει το ενωσιακό δίκαιο δημοσίων συμβάσεων προχώρησε με την κατάργηση του μεγαλύτερου μέρους του περί του Συντονισμού των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων Προμηθειών, Έργων και Υπηρεσιών Ν.12(Ι)/2006, με τον περί Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης των Δημοσίων Συμβάσεων Ν.73(Ι)/2016 και με την τροποποίηση του περί των διαδικασιών Προσφυγής στο τομέα της σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων Ν.104(Ι)/2010 τα έτη 2017, 2019 και 2020. Τα πιο πάνω είναι ενδεικτικά της αναβάθμισης του κυπριακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Κατά την άποψη της γράφουσας, η προσπάθεια που γίνεται από την Κυπριακή Δημοκρατία βρίσκει εμπόδια λόγω της νομικής ημιμάθειας και κυρίως της αυξημένης διαφθοράς που διαπνέει το πολιτικό και το διοικητικό σύστημα.

## **1.2.Σκοπός της Διπλωματικής**

Οι δημόσιες συμβάσεις είναι επιρρεπείς στη διαφθορά<sup>5</sup>, δηλαδή οι αναθέτουσες αρχές ή οι

---

5 D Oxborne and T Gaebler, 'Reinventing Government' [1995] 27(3) Journal of Leisure Research 88.

προσφοροδότες καταχρώνται τις διαδικασίες για να αποκοιμίσουν οι ίδιοι όφελος. Στην προσπάθεια αντιμετώπισης των φαινομένων της διαφθοράς, σε εθνικό, ενωσιακό, αλλά και διεθνές επίπεδο, ενισχύεται η διαφάνεια, λόγω του ότι θεωρείται σημαντικό στοιχείο για την επίτευξη καλής διακυβέρνησης, ενώ παράλληλα αυξάνει και την εμπιστοσύνη των πολιτών. Η αρχή της διαφάνειας είναι άμεσα συνυφασμένη με την δημοκρατική αρχή και έχει ως βασική πτυχή τη γνώση. Σύμφωνα με την καθηγήτρια Χρυσούλα Μουκίου, με την οποία συμφωνεί η γράφουσα, η διαφάνεια διακρίνεται σε τυπική και ουσιαστική. Υπό την τυπική της έννοια η διαφάνεια συνδέεται με την πρόσβαση των πολιτών στα έγγραφα και κατ' ακολουθίαν τη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων. Ταυτόχρονα όμως διακρίνεται από την ουσιαστική της πτυχή κατά την οποία η διαφάνεια αναπτύσσει κανόνες και πρακτικές με σκοπό τη νομιμότητα της δράσης της δημόσιας διοίκησης και κατ' επέκταση την προστασία του δημόσιου συμφέροντος<sup>6</sup>. Συναφώς, υπό την ουσιαστική της έννοια η διαφάνεια παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην παρούσα διπλωματική διότι βασική της διάσταση στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων είναι η διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος.

Στο Κυπριακό Δίκαιο δεν έχει εκδοθεί σχετική βιβλιογραφία που να προσεγγίζει το θέμα της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις και της αρχής της διαφάνειας ως μέσω αντιμετώπισής της. Η παρούσα διπλωματική, θα αξιολογήσει τους κανόνες της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας που απορρέουν από την αρχή της διαφάνειας, αποκαλύπτοντας αδυναμίες και σταχυολογώντας προτάσεις για τροποποίηση της νομοθεσίας, της νομολογίας και της πρακτικής του κυπριακού

---

6X Μουκίου, Διαφάνεια, Ακεραιότητα και Εντιμότητα στις δημόσιες συμβάσεις (1st edn, Νομική Βιβλιοθήκη 2017) 33-34.

δικαίου δημοσίων συμβάσεων οι οποίες θα λειτουργήσουν αποτελεσματικά έναντι της διαφθοράς  
άμα τη λήψη και υιοθέτησή τους.

Μαρία Χριστοφύ



## 2. Διαφθορά

### 2.1.Ορισμός και εννοιολογική προσέγγιση

Ο πιο διαδεδομένα ορισμός αποδίδει τη διαφθορά ως την «κατάχρηση εξουσίας για ιδιωτικό όφελος»<sup>7</sup>. Ετυμολογικά, ο όρος αποτελείται από την πρόθεση δια και το ρήμα φθείρω και αποδίδουν το ρήμα διαφθείρω, που σημαίνει αλλοιώνω, παραποιώ, νοθεύω, δωροδοκώ, εξαπατώ<sup>8</sup>. Παρά ταύτα, οι περισσότεροι μελετητές συμφωνούν πως ένας καθολικός ορισμός του όρου είναι πιθανόν αδύνατος<sup>9</sup>. Η δυσκολία του να αποδοθεί ένας ολοκληρωμένος ορισμός έγκειται στον τρόπο που η διαφθορά αναφέρεται αφού δεν υπάρχουν κοινωνικά δεδομένα που να εξηγούν για ποιο λόγο άτομα φαινομενικά ευπόληπτα, οικονομικά εύπορα και κοινωνικά αποδεκτά προβαίνουν σε παράνομες συμπεριφορές. Γι' αυτό άλλωστε δεν είναι μια σύγχρονη «απειλή» αλλά προκύπτει ανά τους αιώνες ως διαχρονικό πρόβλημα.

Συναφώς, ο διαχρονικός χαρακτήρας της διαφθοράς και οι διαφορετικές μορφές που εκλαμβάνει, όπως είναι η δωροδοκία, η αθέμιτη επιρροή, η κατάχρηση εξουσίας, η σύγκρουση συμφερόντων<sup>10</sup> δυσχεραίνουν την προσπάθεια, μέχρι σήμερα, των κρατών να την πολεμήσουν.

### 2.2.Διαφθορά στις Δημόσιες Συμβάσεις

---

7 W Wensink and J.Maarten de Vet, Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption (prepared for the European Commission by PwC and Ecorys, with support of Utrecht University, 2013).

8 Portal for the Greek Language, Basic Lexicon of Ancient Greek, Σημασιολογικό, [https://www.greek-language.gr/greekLang/ancient\\_greek/tools/lexicon/lemma.html?id=65](https://www.greek-language.gr/greekLang/ancient_greek/tools/lexicon/lemma.html?id=65) accessed 23 October 2021.

9 Paul Heywood, 'Political Corruption: Problems and Perspectives' [1997] 45(3) SAGE 417-435.

10 'Corruption' (European Commission, 2018) <[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/corruption\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/corruption_en)> accessed 30 November 2021.

Εύλογα οι δημόσιες συμβάσεις χαρακτηρίζονται ως η κύρια κυβερνητική δραστηριότητα που είναι πιο επιρρεπής στη διαφθορά. Ο λόγος της παθογένειας αυτής προκύπτει από το γεγονός ότι οι δημόσιες συμβάσεις συνιστούν τον κύριο δίαυλο για την κατεύθυνση των δημόσιων πόρων στον ιδιωτικό τομέα. Εκτός από τον όγκο των συναλλαγών και τα οικονομικά συμφέροντα που διακυβεύονται, οι κίνδυνοι διαφθοράς επιδεινώνονται από την πολυπλοκότητα της διαδικασίας, τη στενή αλληλεπίδραση μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων και επιχειρήσεων και το πλήθος των ενδιαφερομένων<sup>11</sup>.

### **2.3. Διαφθορά στη Κύπρο**

Η Κύπρος έχει το τρίτο υψηλότερο επίπεδο εκτιμώμενης διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις εντός της ΕΕ, με το 55% των εταιρειών που συμμετέχουν σε δημόσιο διαγωνισμό να δηλώνουν ότι η διαφθορά τους εμπόδισε να κερδίσουν τη σύμβαση<sup>12</sup>. Ειδικότερα δε, στην Κύπρο, τα σκάνδαλα στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων ξέσπασαν από το 1977. Συγκεκριμένα, το εν λόγω έτος κηρύχθηκε διαγωνισμός για την κατασκευή του υπεραστικού δρόμου Λεμεσού – Λευκωσίας. Παρά το ενδιαφέρον δύο οικονομικών φορέων έγινε απευθείας ανάθεση από τον τότε Πρόεδρο της Δημοκρατίας στην ελλαδική εταιρεία ΞΕΚΤΕ. Άξιο αναφοράς, πως η εκτιμώμενη διάρκεια και η αξία του έργου ήταν δύο χρόνια και 10 εκατομμύρια Λίρες ενώ τελικώς, χρειάστηκαν 8

---

11 Preventing Corruption in Public Procurement (OECD, 2016) <<https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>> accessed 05 December 2021.

12 European commission , 'Cyprus' (Public procurement – Study on administrative capacity in the EU Country Profile, 2016) <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country\\_profile/cy.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/cy.pdf)> accessed 5 December 2021.

χρόνια και 20 εκατομμύρια Λίρες για να ολοκληρωθεί<sup>13</sup>. Στη συνέχεια, κάποια χρόνια αργότερα, ο τότε Πρόεδρος της Δημοκρατίας μαζί με τον νυν Γενικό Ελεγκτή κατήγγειλαν υποψία διαφθοράς που κατ' ισχυρισμό εμφίλοχώρησε στην σύμβαση κατασκευής του Γενικού Νοσοκομείου Λευκωσίας. Το 2005 διορίστηκε ερευνητική επιτροπή που απεφάνθη ότι υπήρξε αμέλεια ή/και παράλειψη σοβαρής μορφής κατά την εκτέλεση των καθηκόντων των εμπλεκόμενων χωρίς βέβαια να γίνει γνωστό αν κινήθηκαν πειθαρχικές διαδικασίες και ποια τα αποτελέσματά τους<sup>14</sup>. Τα παραπάνω σκάνδαλα, έγιναν γνωστά μέσω του τύπου και παρόλο που αναδύονται στο δημόσιο διάλογο παραμένουν έκτοτε ατιμώρητα. Εν αντιθέσει, το πρόσφατο σκάνδαλο του «ΣΑΠΑ» (Συμβουλίου Αποχετεύσεων Πάφου) πήρε το δρόμο της δικαιοσύνης και οδήγησε σε καταδικαστική απόφαση<sup>15</sup>. Συγκεκριμένα, οι δήμαρχος της πόλης Πάφου (και πρόεδρος του διοικητικού ΣΑΠΑ) και οι δημοτικοί σύμβουλοι (και μέλη του διοικητικού συμβουλίου του ΣΑΠΑ) καταδικάστηκαν, μεταξύ άλλων, για συναλλαγές που υποδηλώνουν διαφθορά, απόσπαση από δημόσιο λειτουργό, κατάχρηση εξουσίας, αθέμιτη απόκτηση περιουσιακού οφέλους από λειτουργό του δημοσίου σε σχέση με την κατασκευή, λειτουργία και συντήρηση του αποχετευτικού συστήματος συλλογής και επεξεργασίας αποβλήτων της Πάφου.

---

13 'Ιδού το πρώτο, μεταπολεμικό σκάνδαλο στην ιστορία της Κυπριακής Δημοκρατίας' (Alphanewslive, 19 October 2020) <<https://www.alphanews.live/politics/idoyp-protometapolemiko-skandalo-stin-istoria-tis-kypriakis-dimokratias>> accessed 05 December 2021.

14 Χρίστου Λεύκου, 'Για το σκάνδαλο στο νέο Γενικό Νοσοκομείο' (StockWatch, 07 December 2005) <<https://www.stockwatch.com.cy/el/article/genika/gia-skandalo-sto-neo-geniko-nosokomeio>> accessed 05 December 2021 και Βάσος Βασιλείου, '€1 εκατ στον μελετητή του Νοσοκομείου Λευκωσίας' (Philenews, 02 April 2019) <<https://www.philenews.com/koinonia/eidiseis/article/679903/-1-ekat-ston-meletiti-toy-nosokomeioy-lefkosias>> accessed 05 December 2021.

15 Δημοκρατία και 1. Γεώργιος Μιχαηλίδης κα, Υπόθεση αρ. 2821/15, ημερ. 21/04/2017 η οποία επικυρώθηκε από το Ανώτατο Δικαστήριο Γεώργιος Μιχαηλίδης και Δημοκρατίας κα, στις Ποινικές εφέσεις αρ. 125/2017, 127/2017, 129/2017, 130/2017 και 131/2017, ημερ. 26/04/2018.

Οι αριθμοί μιλούν και τα ποσοστά είναι ενδεικτικά του προβλήματος. Σύμφωνα με το ευρωβαρόμετρο που δημοσιεύθηκε το Φεβρουάριο του 2014, η αντίληψη των εμπειρογνομώνων και των διευθυντικών στελεχών των επιχειρήσεων είναι ότι το επίπεδο διαφθοράς στον δημόσιο τομέα παραμένει σχετικά υψηλό<sup>16</sup> κι όχι αδικαιολόγητα, αφού η Κύπρος έλαβε βαθμολογία 57/100 στον δείκτη αντίληψης της διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας για το 2020 και κατετάγη στη 12η θέση στην ΕΕ και στην 42η θέση παγκοσμίως<sup>17</sup>. Σχεδόν οι μισοί από τους ερωτηθέντες πιστεύουν ότι η δωροδοκία και η κατάχρηση είναι ευρέως διαδεδομένη μεταξύ των υπαλλήλων που αναθέτουν δημόσιους διαγωνισμούς, ενώ σχεδόν εννέα στους δέκα πιστεύουν ότι ο πολιτικός δεσμός είναι ο μόνος τρόπος για να επιτύχει κανείς στις επιχειρήσεις<sup>18</sup>. Οι εταιρείες θεωρούν ότι οι κανόνες που ρυθμίζουν τις διαδικασίες υποβολής προσφορών είναι αδιαφανείς και οι αποφάσεις που λαμβάνονται από τις τεχνικές επιτροπές που είναι υπεύθυνες για την προετοιμασία και τον έλεγχο των προδιαγραφών του διαγωνισμού είναι προκατειλημμένες<sup>19</sup>. Μερικές από τις κύριες πρακτικές διαφθοράς στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων περιλαμβάνουν την υποβολή προσφορών για συμπαιγνία, τις προδιαγραφές που προσαρμόζονται για συγκεκριμένες εταιρείες, τα ασαφή κριτήρια επιλογής ή αξιολόγησης και τη σύγκρουση συμφερόντων στην αξιολόγηση των προσφορών<sup>20</sup>.

#### **2.4.Η νομολογιακή προσέγγιση**

---

16 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Φεβρουάριος 2014, GCR 2017-2018.

17 'Corruption Perceptions Index' (Transparency International, 2020) <<https://www.transparency.org/en/countries/cyprus>> accessed 30 November 2021.

18 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Φεβρουάριος 2014 ο.π.

19 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Φεβρουάριος 2014 ο.π.

20 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Φεβρουάριος 2014 ο.π.

Στα πλαίσια της στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς διαδραματίζει σπουδαίο ρόλο η αξιοποίηση των στατιστικών δεδομένων. Η συλλογή και κατ' ακολουθίαν η δημοσίευση δεδομένων καθιστά δυνατή την ενίσχυση της αρχής της διαφάνειας και συμβάλλει στην πρόληψη της διαφθοράς. Έτσι, εάν καταστεί δυνατό να συγκεντρωθούν οι περιπτώσεις που εκδηλώθηκε η διαφθορά θα μπορέσουν να εντοπιστούν επαρκώς οι τομείς υψηλού κινδύνου και συναφώς να αντιμετωπιστούν. Δυστυχώς όμως στην Κύπρο δεν υπάρχουν στατιστικά δεδομένα για να μπορέσουν να αξιοποιηθούν.

Είναι δύσκολο να παρουσιαστούν όλες οι εκδηλώσεις διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις λαμβανομένης υπόψη της χρονικής παθογένειας του φαινομένου. Στην Κύπρο δε δημοσιεύονται οι περιπτώσεις διαφθοράς, πέραν όσων γίνονται γνωστές στα ΜΜΕ ούτε δημοσιεύονται σχετικά στατιστικά δεδομένα. Η ψήφιση του περί των Ανοικτών Δεδομένων, της Περαιτέρω Χρήσης Εγγράφων και Πληροφοριών του Δημόσιου Τομέα και Συναφών Θεμάτων Νόμου του 2021, τον Νοέμβριο του παρόντος έτους και η θέσπιση της διαδικτυακής κεντρικής πύλης πληροφοριών του δημόσιου τομέα ([www.data.gov.cy](http://www.data.gov.cy)) θα μπορούσαν μελλοντικά να αξιοποιηθούν προς τούτη την κατεύθυνση. Επί του παρόντος, η ελεγκτική υπηρεσία επικαλούμενη τον προσωπικό χαρακτήρα των δεδομένων δεν επέτρεψε στη γράφουσα την πρόσβαση στις περιπτώσεις δημοσίων συμβάσεων που εμφιλοχώρησε διαφθορά. Επομένως, έγινε η ακόλουθη σταχυολόγηση περιπτώσεων που ο διαγωνισμός ακυρώθηκε από το Δικαστήριο για λόγους που θα μπορούσαν να έχουν ως βάση τους τη διαφθορά:

(α) Από τις δημοσιευμένες αποφάσεις των Δικαστηρίων της Κύπρου (που αναρτώνται στην ιστοσελίδα [www.cylaw.org](http://www.cylaw.org)) προκύπτει πως η πλειοψηφία των υποθέσεων που καταλήγουν στα Δικαστήρια αφορούν την εκ των υστέρων υποβολή στοιχείων που έπρεπε να είχαν συμπληρωθεί κατά την υποβολή της προσφοράς και είτε δεν συμπληρώθηκαν καθόλου είτε συμπληρώθηκαν με

λανθασμένο τρόπο. Ενδεικτική είναι η υπόθεση Zemco Construction Ltd κατά Δήμου Πάφου<sup>21</sup>, στην οποία ο Δήμος Πάφου προκήρυξε τον διαγωνισμό με αριθμό 42/2015 με αντικείμενο την ανακαίνιση του Μαρκίδειου Θεάτρου Πάφου και την ανάδειξη του περιβάλλοντος χώρου. Κατά την τελευταία ημερομηνία υποβολής προσφορών, υποβλήθηκαν τέσσερις προσφορές μεταξύ των οποίων και η προσφορά της εταιρείας Zemco Construction Ltd. Ο Δήμος Πάφου κατακύρωσε την προσφορά σε τρίτο πρόσωπο που υπέβαλε την χαμηλότερη έγκυρη προσφορά. Το Δικαστήριο έκρινε πως η προσφορά του επιτυχόντα προσφοροδότη ήταν άκυρη επειδή δεν κατατέθηκαν ελεγμένοι λογαριασμοί, ως ο όρος του διαγωνισμού προνοούσε, απλά καταγράφηκε στην προσφορά ο κύκλος εργασιών της εταιρείας. Η εκ των υστέρων παρουσίαση των στοιχείων (ύστερα από αίτημα της αναθέτουσας αρχής) δεν αποτελεί συμπλήρωση αλλά εκ νέου πληροφόρηση και συνιστά υποβολή νέας προσφοράς που δεν είναι επιτρεπτή. Το γεγονός ότι η αναθέτουσα αρχή ζητάει τα συγκεκριμένα στοιχεία από τον εν λόγω προσφοροδότη αφήνει στον αντικειμενικό παρατηρητή την αίσθηση διαφορετικής αντιμετώπισης μεταξύ προσφοροδοτών που ενδεχομένως να οφείλεται σε αποκόμιση ιδιωτικού οφέλους.

(β) Οι συγκρούσεις συμφερόντων κατά τη διαδικασία δημόσιων συμβάσεων αποτελούν επαναλαμβανόμενο πρόβλημα. Σχετική είναι η υπόθεση WTE Wassertechnik GmbH κατά Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών<sup>22</sup>. Ο επιτυχόν προσφοροδότης, WTE Wassertechnik GmbH, στράφηκε κατά της απόφασης της ΑΑΠ που έκανε δεκτή την ιεραρχική προσφυγή της Κοινοπραξίας N.I.M.E.M.E. JV. Το Δικαστήριο αποφάσισε πως στη σύνθεση της ΑΑΠ συμμετείχε, με αποφασιστική ψήφο, πρόσωπο που είχε ιδιάζουσα σχέση με την Κοινοπραξία

---

21 Zemco Construction Ltd κατά Δήμου Πάφου, Προσφυγή αρ. 690/2016, ημερ. 17/10/2018.

22 WTE Wassertechnik GmbH κατά Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών, Προσφυγή αρ. 1573/2015, ημερ. 28/02/2017.

N.I.M.E.M.E. JV. Το υπό αναφορά μέλος της ΑΑΠ ήταν σε προγενέστερο χρόνο οικονομικός διευθυντής πολιτικού κόμματος επί του οποίου σε τακτική βάση κατέθετε εισφορές εταιρεία που αποτελεί μέλος της Κοινοπραξίας N.I.M.E.M.E. JV. Το Δικαστήριο έκρινε πως οι εισφορές στο κόμμα που γίνονταν κατά καιρούς, δημιούργησαν ιδιαίζουσα σχέση των αξιωματούχων της εταιρείας και των ανώτερων αξιωματούχων του κόμματος. Η εκδίκαση από την ΑΑΠ της ιεραρχικής προσφυγής της Κοινοπραξίας στην οποία μέλος ήταν η εταιρεία του επιχειρηματία, επέβαλλε την τήρηση του γράμματος του Νόμου, δηλαδή την ενημέρωση περί της ιδιαίζουσας σχέσης που είχε δημιουργηθεί στο πρόσφατο παρελθόν και την μη συμμετοχή του μέλους, ώστε να διαφυλαχθεί η εικόνα της αμεροληψίας του διοικητικού οργάνου. Το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι δεν εξέτασε κατά πόσο υποκειμενικά το μέλος της ΑΑΠ μεροληπούσε υπέρ της Κοινοπραξίας N.I.M.E.M.E. JV αλλά την εντύπωση που δυνατόν να αποκόμιζε ο μέσος παρατηρητής που θα είχε ενώπιον του τα συγκεκριμένα δεδομένα. Συναφώς, ακόμη κι αν δεν υπήρξε πραγματική μεροληψία δημιουργήθηκε η αίσθηση αυτής και κατ' επέκταση της διαφθοράς στον τρίτο παρατηρητή ειδικά από τη στιγμή που δεν αποκαλύφθηκε η σχέση από την αρχή.

(γ) Εξίσου σημαντικό παράδειγμα, είναι η απευθείας ανάθεση κατά παράβαση της νομοθεσίας. Στην υπόθεση Lella Kentonis Investment Co Ltd κατά Κυπριακής Δημοκρατίας κα<sup>23</sup> που αφορούσε τις ανάγκες της Αστυνομικής Δύναμης σε οπλισμό προτιμήθηκε η εξασφάλισή του τελευταίου με απευθείας προμήθεια με διαπραγμάτευση αντί της προκήρυξης προσφορών. Το Δικαστήριο καταδίκασε το σκεπτικό της Αστυνομίας σύμφωνα με το οποίο όταν ένας οικονομικός φορέας είναι αποκλειστικός αντιπρόσωπος ενός προϊόντος και δεδομένου ότι παρόμοιας φύσεως

---

23 Lella Kentonis Investment Co Ltd κατά Κυπριακής Δημοκρατίας κα, Προσφυγή αρ, 6/2008, ημερ. 29/09/2010.

προϊόντα είχαν προ ετών αγορασθεί από τον ίδιο αντιπρόσωπο τότε δεν υπάρχει λόγος προκήρυξης προσφορών. Αν μη τι άλλο, το εν λόγω σκεπτικό, αποκαλύπτει την έλλειψη καταρτισμού της διοίκησης αν όχι την ενδεχόμενη δωροδοκία αυτής.

(δ) Ενδιαφέρον προκαλεί η κατάτμηση των προσφορών με σκοπό την απευθείας ανάθεση. Η κατάτμηση μεγαλύτερης αξίας προσφοράς σε διαφορετικές μικρότερης αξίας με στόχο την αποφυγή της νομοθεσίας συνιστά απαγορευμένη τεχνητή στρατηγική η οποία δεν δικαιολογείται από αντικειμενικά κριτήρια τεχνικής και οικονομικής φύσης και επιτυγχάνει την εφαρμογή ενός αυστηρότερου νομοθετικού πλαισίου για την Αναθέτουσα Αρχή, το οποίο θα τύγγανε εφαρμογής αν ο διαγωνισμός διεξαγόταν για το σύνολο του συμβατικού αντικειμένου χωρίς τη μεσολάβηση της παράνομης κατάτμησης. Με αυτό τον τρόπο δημιουργούνται εύλογα ερωτηματικά για το ποιες τελικώς είναι η πρόθεσης της αναθέτουσας αρχής να αποφύγει τη νομοθεσία.

(ε) Στην Κύπρο δεν λείπουν δυστυχώς και οι περιπτώσεις όπου οι όροι του διαγωνισμού φωτογραφίζουν συγκεκριμένους και/ή συγκεκριμένο προσφοροδότη επιτυγχάνοντας επί της ουσίας «τεχνικά» την απευθείας ανάθεση. Σχετική είναι η υπόθεση C. & H. Heat Flow Limited κατά Κυπριακής Δημοκρατίας<sup>24</sup>. Η προσφορά της εταιρείας C. & H. Heat Flow Limited για προμήθεια και εγκατάσταση ενός ψύκτη νερού με αντλίες νερού για το αεροδρόμιο Πάφου αποκλείστηκε επειδή δεν ανταποκρινόταν στις προδιαγραφές. Συγκεκριμένα, το προϊόν που πρόσφεραν δεν περιλαμβανόταν, όπως απαιτείτο, στον κατάλογο των πιστοποιημένων προϊόντων της Eurovent. Ούτε όμως το προϊόν του επιτυχόντα προσφοροδότη περιλαμβανόταν σ' αυτό τον κατάλογο. Σύμφωνα με την αναθέτουσα αρχή, για προσφοροδότες προϊόντος όπως εκείνο του επιτυχόντα προσφοροδότη, δεν απαιτείτο το πιστοποιητικό της Eurovent. Υπήρξε ισχυρισμός από

---

24 C. & H. Heat Flow Limited και Κυπριακής Δημοκρατίας κα, Προσφυγή αρ. 449/1998, 08/03/2000.



πλευράς της εταιρείας C. & H. Heat Flow Limited πως η διαφοροποίηση "φωτογράφιζε" τον επιτυχόντα προσφοροδότη. Το Δικαστήριο επισήμανε πως με την διαφοροποίηση «γινόταν αποδεκτό το προϊόν μερικών μόνο από τους προσφοροδότες του ακυρωθέντος διαγωνισμού και ήταν εκ των προτέρων γνωστοί ποιοι ήταν αυτοί. Περαιτέρω, σε ό,τι αφορά στην εξασφάλιση της ποιότητας του υλικού, είναι σαφές πως εκείνο που είχε για όλους κριθεί αρχικά ως το κριτήριο ανταπόκρισης, δηλαδή η συμπερίληψη στον κατάλογο της Eurovent, αλλοιώθηκε μόνο για ορισμένους. Αυτοί δεν ήταν ανάγκη να το ικανοποιούν, όχι με αναφορά στην ίδια τη συγκεκριμένη ποιότητα του προϊόντος αλλά με αναφορά στα εχέγγυα που παρείχε ο κατασκευαστής τους».

Αντίστοιχα, τον Αύγουστο του 2021, δημοσιεύτηκε στα ΜΜΕ<sup>25</sup>, ότι υποβλήθηκε καταγγελία στον Γενικό Ελεγκτή για τους όρους του διαγωνισμού για τη διαχείριση χώρων στάθμευσης στον Δήμο Γερμασόγειας επειδή φωτογραφίζουν συγκεκριμένο προσφοροδότη. Οι ενέργειες της Ελεγκτικής Υπηρεσίας επί του θέματος παραμένουν άγνωστες.

(στ) Στην υπόθεση Σίμος Αχιλλέως κα και Δήμος Αγλαντζιάς<sup>26</sup> το Δικαστήριο ανοιχτά αναφέρθηκε σε συμπαιγνία μεταξύ τοπικής αυτοδιοίκησης και ιδιώτη με σκοπό την αποκλειστική αξιοποίηση δημοτικής περιουσίας περιορίζοντας τα δικαιώματα τρίτων προσώπων μεταξύ και του ενδιαφερομένου προσώπου που άσκησε την προσφυγή. Συγκεκριμένα, το Πολιτιστικό Κέντρο Σκαλί ανήκει στο Δήμο Αγλαντζιάς. Ο Δήμος είχε παραχωρήσει δικαίωμα χρήσης και

---

25 'Καταγγελία στον Γενικό Ελεγκτή για προσφορές του Δήμου Γερμασόγειας για διαχείριση χώρων στάθμευσης' (ΚΑΝΑΛΙΕΞΙ, 06 August 2021) <<https://kanali6.com.cy/2021/08/06/kataggelia-ston-geniko-elegkti-gia-prosfores-toy-dimoy-germasogeias-gia-diacheirisi-choron-stathmefsis/>> accessed 05 December 2021 και 'Βγήκαν μαχαίρια για χώρους στάθμευσης στη Γερμασόγεια' (Φιλεnews, 06 August 2021) <<https://www.philenews.com/koinonia/eidiseis/article/1261492/bgkan-machairia-ga-choroys-stathmefsis-sti-grmasogia>> accessed 05 December 2021.

26 Σίμος Αχιλλέως κα και Δήμος Αγλαντζιάς, Προσφυγή αρ. 1602/2008, ημερ. 16/12/2009.

εκμετάλλευσης της μπουάτ του Κέντρου σε τρίτα πρόσωπα και κατά τη λήξη της συμφωνίας ζήτησε από τους κατόχους την παράδοση της κατοχής. Προς τούτου, προκήρυξε προσφορές για την περαιτέρω εκμετάλλευση της μπουάτ. Στη συνέχεια όμως, ο Δήμος προχώρησε σε διευθέτηση με τους κατόχους (η οποία δηλώθηκε σε δικαστική διαδικασία) ώστε η άδεια χρήσης και εκμετάλλευσης από τους ίδιους να συνέχιζε για άλλα δύο χρόνια και ταυτόχρονα ακύρωσε το διαγωνισμό στη βάση ότι το υποστατικό δεν περιήλθε στην κατοχή του ως αναμενόταν κατά την προκήρυξη. Το Δικαστήριο αποφάσισε ότι «ο Δήμος παρουσιάζεται στον αντικειμενικό παρατηρητή να ευνοεί τους κατόχους, όχι μόνο με τη συμφωνία για παράταση της άδειας χρήσης και ακύρωση του διαγωνισμού, αλλά και με την ακόλουθη επί δικαστηρίω, εκ συμφώνου, διευθέτηση της «εικονικής» αγωγής του κατά των κατόχων, που προσδίδει περαιτέρω έρεισμα φαινομενικής αντίληψης, ότι ενήργησε σε συμπαιγνία με τους κατόχους». Συναφώς, το Δικαστήριο ακύρωσε την πράξη ακύρωσης των προσφορών.

Συμπερασματικά, η διαφθορά εκλαμβάνει διαφορετικές μορφές και πολλές φορές είναι δυσδιάκριτα τα όρια αν μια πράξη ή παράλειψη της διοίκησης συνιστά συμπαιγνία ή προέρχεται από αμέλεια. Συναφώς, τα Δικαστήρια δικαιολογημένα είναι επιφυλακτικά στο να αποδώσουν μια ενέργεια σε διαφθορά, όμως ελλείψη οποιασδήποτε άλλης έννομης θεραπείας οι συμπεριφορές διαφθοράς παραμένουν ατιμώρητες.

## **2.5.Επιπτώσεις της διαφθοράς**

Οι επιπτώσεις της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις είναι διάχυτες, γεγονός που αποδεικνύει την καθολικότητα του προβλήματος.

Πρώτα απ' όλα, η διαφθορά προκαλεί δημοσιονομική ζημία. Επί παραδείγματι, όταν κατακυρώνεται η προσφορά σε υψηλή τιμή που δεν ανταποκρίνεται στην εκτιμώμενη αξία του

διαγωνισμού καθότι συμπεριλαμβάνονται υψηλά κέρδη προμηθευτών και το «ρουσφέτι» των δημόσιων υπαλλήλων, το κράτος πληρώνει μια υπηρεσία ή ένα έργο σε υψηλότερη τιμή από αυτή που θα απαιτείτο για την υλοποίησή του. Είναι γεγονός πως δεν συναντούμε πλέον τέτοιες περιπτώσεις επειδή η νομοθεσία (μετά την τροποποίηση του έτους 2016) απαιτεί τον υπολογισμό εκτιμώμενης αξίας που δημοσιεύεται με τη διακήρυξη του διαγωνισμού. Η οικονομικής φύσεως ζημιά προκύπτει και εκεί όπου η προσφορά κατακυρώνεται στον προσφοροδότη με τη χαμηλότερη τιμή (η τιμή όμως δεν ανταποκρίνεται στις πραγματικές ανάγκες του έργο ή της υπηρεσίας) και κατά την πορεία εκτέλεσης της σύμβασης απαιτούνται επιπλέον ποσά για να ολοκληρωθεί το έργο ή υπηρεσία. Ενδεικτικό είναι το παράδειγμα του σκανδάλου της ΞΕΚΤΕ, που αναλύθηκε ανωτέρω, αφού το έργο τελικώς κόστισε στην Κυπριακή Δημοκρατία, το διπλάσιο της εκτιμώμενης αξίας. Λίγες δεν είναι μάλιστα οι φορές που τα πιο πάνω κονδύλια (βλ. ρουσφέτι και κέρδη προμηθευτών) καλύπτονται από την προσφορά που υποβάλλεται με αποτέλεσμα να μειώνεται κατά την εκτέλεση της σύμβασης η ποιότητα της υπηρεσίας. Σε μια τέτοια περίπτωση δεν υφίσταται άμεση οικονομική ζημιά το κράτος αλλά το αποτέλεσμα δεν αντιστοιχεί στην ποιότητα που το κράτος έχει πληρώσει προκαλώντας έμμεσες οικονομικές ζημιές.

Περαιτέρω, η οικονομική ζημιά στον ιδιωτικό τομέα μπορεί να είναι και πολύ μεγαλύτερη και γενικότερη από τη δημοσιονομική ζημιά.

Από τη μία, ο καλόπιστος προσφοροδότης του οποίου η προσφορά είναι ποιοτικότερη και πιο συμφέρουσα αποτυγχάνει με αποτέλεσμα να χάνει επικερδή υπηρεσία ή έργο που δε θα του έφερε μόνο χρήματα αλλά ενδεχομένως και θετική εικόνα στην αγορά.

Από την άλλη, στις περιπτώσεις που οι επιτυγχόντες προσφοροδότες επιλέγονται λόγω του ότι είναι μέλη μιας ομάδας ή συγκεκριμένων ιδεών ή πεποιθήσεων (π.χ. στην περίπτωση των πολιτικών

κομμάτων) δημιουργούνται, ανά περιόδους και σε συγκεκριμένες αγορές, μονοπώλια ή ολιγοπώλια με τις επιπτώσεις να μετακυλούνται στις μικρές ή μεσαίες επιχειρήσεις που δεν emπίπτουν στον συγκεκριμένο κύκλο ή ομάδα αλλά και στους καταναλωτές οι οποίοι δεν απολαμβάνουν τις καλύτερες τιμές ή την καλύτερη ποιότητα μιας υπηρεσίας ακόμη και σε ευαίσθητους τομείς που σχετίζονται με την ευημερία, τον τρόπο ζωής, την υγεία, την ασφάλεια, τη δικαιοσύνη<sup>27</sup>.

Εξίσου σημαντικές είναι όμως και οι επιπτώσεις στην κοινωνία. Οι πολίτες που δεν διαφθείρονται, είτε είναι προσφοροδότες είτε απλοί καταναλωτές, αισθάνονται απογοητευμένοι και «εξαπατημένοι» από το πολιτικό σύστημα της χώρας ενώ βασικές αρχές του κράτους δικαίου όπως είναι η ισονομία, η ισοπολιτεία και η αξιοκρατία δεν εφαρμόζονται. Με την έλλειψη αντιμετώπισης δε του ζητήματος, παρατηρείται ανοχή αν όχι σιωπηρή επιβράβευση τέτοιων συμπεριφορών που οδηγεί σε αδιάφορη στάση των πολιτών για την προάσπιση και την εφαρμογή των αξιών της κοινωνίας<sup>28</sup>.

Ένας ακόμη τομέας που πλήττεται είναι η δικαιοσύνη. Ο πολίτης δικαιολογημένα έχει χάσει την εμπιστοσύνη του στη δικαιοσύνη αφού η διαφθορά, εκεί που δεν αποδεικνύεται, παραμένει στην σφαίρα του πιθανού και οι αποφάσεις των Δικαστηρίων καθίστανται «ευχολόγια» που δεν οδηγούν στην τιμωρία των παρανομούντων ή τουλάχιστον δεν αποζημιώνουν τη ζημιά που υφίσταται ο αμερόληπτος ανεπιτυχών προσφοροδότης.

---

27 Konstantin Pashev and others, 'Corruption in Public Procurement: Risk and Reform Policies' [2006] 1(1) Center of the Study of Democracy <[http://pdc.ceu.hu/archive/00003153/01/corruption\\_in\\_public\\_procurement.pdf](http://pdc.ceu.hu/archive/00003153/01/corruption_in_public_procurement.pdf)> accessed 23 October 2021.

28 Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ελλάδα), Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια»14.

## **2.6.Προσπάθεια αντιμετώπισης**

### **2.6.1. Διεθνείς και Ευρωπαϊκοί Φορείς και οργανισμοί**

Η Κύπρος έχει κυρώσει σχετικές συμβάσεις και τυγχάνει αξιολόγησης για θέματα της διαφθοράς ως ακολούθως:

#### **2.6.1.1.Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ)**

Η 9η Δεκεμβρίου γιορτάζεται ως «Παγκόσμια Ημέρα κατά της Διαφθοράς» επειδή την ίδια ημερομηνία το έτος 2003, υπογράφηκε η «Συνθήκη κατά της Διαφθοράς» (UNCAC - Convention Against Corruption), η οποία υιοθετήθηκε από την Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ με το Ψήφισμα 58/429. Η Κυπριακή Δημοκρατία κύρωσε τη συνθήκη με τον περί της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (Κυρωτικό) Νόμο του 2008 (Ν. 25(III)/2008). Αξίζει να αναφερθεί ότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, εκπροσωπούμενη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υπέγραψε τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (UNCAC) και την επικύρωσε τον Νοέμβριο του 2008. Ως εκ τούτου, η Ε.Ε. είναι συμβαλλόμενο μέρος στη Σύμβαση.

Η Σύμβαση προβλέπει τρεις βασικούς άξονες δράσεις, την πρόληψη (preventive measures), την ποινικοποίηση - ποινική καταστολή της διαφθοράς (criminalization and law enforcement measures) και τη διεθνή συνεργασία (International Cooperation). Περαιτέρω, ο ΟΗΕ λειτουργεί την «Ομάδα Επισκόπησης της Εφαρμογής της Σύμβασης» (Implementation Review Group) ούτως ώστε να ελέγχεται η εφαρμογή της Σύμβασης. Υποστηρικτικό ρόλο και σχέση συνεργασίας υφίσταται και με την μη κυβερνητική οργάνωση «Διεθνούς Διαφάνειας» (Transparency International – TI).

---

29 'United Nations Convention against Corruption' (United Nations, 2021) <<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>> accessed 30 November 2021.

### **2.6.1.2. Διεθνής Ακαδημία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (IACA)**

Το 2010, κατόπιν πρωτοβουλίας (“initiating partners”<sup>30</sup>) του Γραφείου των Ηνωμένων Εθνών για τα Ναρκωτικά και το Έγκλημα (UNODC), της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), της Interpol και της Αυστριακής Κυβέρνησης, ιδρύθηκε η IACA (International Anti - Corruption Academy) με την μορφή διεθνούς οργανισμού. Η IACA εξειδικεύεται στην επιμόρφωση των επαγγελματιών σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η χώρα μας είναι ήταν από τα πρώτα κράτη που υπέγραψαν τη συμφωνία για την ίδρυση της IACA και την κύρωσε τον Αύγουστο του 2011, με τον περί της Συμφωνίας για την Ίδρυση της Διεθνούς Ακαδημίας κατά της Διαφθοράς ως Διεθνούς Οργανισμού (Κυρωτικός) Νόμο του 2011 (Ν. 19(III)/2011).

### **2.6.1.3. Συμβούλιο της Ευρώπης (Council Of Europe)**

Το Συμβούλιο της Ευρώπης είναι διεθνής οργανισμός στον οποίο συμμετέχουν 47 κράτη εκ των οποίων τα 27 είναι Κράτη μέλη της ΕΕ. Έχει ως σκοπό την ευρωπαϊκή ενοποίηση, με ιδιαίτερη έμφαση στα νομικά πρότυπα και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τη δημοκρατική ανάπτυξη και τη ρύθμιση των νομοθεσιών, καθώς και την πολιτισμική συνεργασία στην Ευρώπη<sup>31</sup>.

Ιδρύθηκε στις 5 Μαΐου του 1949 και η Κυπριακή Δημοκρατία προσχώρησε στις 24/5/1961.

Στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης υπογράφηκαν δύο ακόμα συμβάσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η πρώτη, η Criminal Law Convention on Corruption κυρώθηκε

---

30 'Partners' (IACA, 2021) <<https://www.iaca.int/who-we-are.html>> accessed 08 December 2021.

31 'Ποιοι Είμαστε' (Το Συμβούλιο της Ευρώπης, 2021) <<https://www.coe.int/el/web/about-us>> accessed 08 December 2021.

στην Κύπρο με τον περί της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Ποινικοποίηση της Διαφθοράς (Κυρωτικός) Νόμο του 2000 (Ν. 23(III)/2000) και στοχεύει στη συντονισμένη ποινικοποίηση μεγάλου αριθμού πρακτικών διαφθοράς.

Η δεύτερη, η Civil Law Convention on Corruption κυρώθηκε στην Κύπρο με τον περί της Σύμβασης Αστικού Δικαίου για τη Διαφθορά (Κυρωτικός) και Συμπληρωματικές Διατάξεις Νόμο του 2004 (Ν. 7(III)/2004). Αποτελεί την πρώτη διεθνή προσπάθεια καθορισμού κοινών διεθνών κανόνων στον τομέα του αστικού δικαίου. Επιγραμματικά, αποσκοπεί όλα τα συμβαλλόμενα μέρη να προβλέπουν στο εσωτερικό τους δίκαιο «αποτελεσματικά ένδικα μέσα για τα πρόσωπα που έχουν υποστεί ζημία ως αποτέλεσμα πράξεων διαφθοράς, ώστε να μπορούν να υπερασπιστούν τα δικαιώματα και τα συμφέροντά τους, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας αποζημίωσης για τη ζημιά<sup>32</sup>».

Η εφαρμογή των πιο πάνω Συμφωνιών, παρακολουθείται από την «Ομάδα Κρατών Κατά της Διαφθοράς» (GRECO – Group of States Against Corruption). Η GRECO ιδρύθηκε το 1999 από το Συμβούλιο της Ευρώπης για να παρακολουθεί τη συμμόρφωση των κρατών με τα πρότυπα του οργανισμού κατά της διαφθοράς. Ομάδα εμπειρογνομόνων αξιολογεί τα κράτη και καταρτίζει μια έκθεση<sup>33</sup> στην οποία συμπεριλαμβάνονται διάφορες συστάσεις. Προβλέπεται, ειδική διαδικασία, εάν διαπιστωθεί ότι το κράτος δεν υλοποίησε ικανοποιητικά της συστάσεις της GRECO.

---

32 Άρθρο 1 της Civil Law Convention on Corruption « Article 1 – Purpose Each Party shall provide in its internal law for effective remedies for persons who have suffered damage as a result of acts of corruption, to enable them to defend their rights and interests, including the possibility of obtaining compensation for damage.»

33 Council Of europe (greco), Cyprus Evaluation <<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/cyprus>> accessed 23 October 2021.

#### 2.6.1.4.Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ)

Η ΕΕ ωθεί τα θεσμικά της όργανα να λάβουν μέτρα κατά της διαφθοράς και ταυτόχρονα συνεργάζεται με άλλους διεθνείς οργανισμούς που αποσκοπούν την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) έχει επιφορτιστεί να αναπτύξει την πολιτική για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε βάρος των ενωσιακών οργάνων.

Η Κύπρος τυγχάνει αξιολόγησης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μέσω των δημοσιευμένων εκθέσεων<sup>34</sup> όπου γίνονται συστάσεις και υποδείξεις για την πρόληψη και καταστολή της διαφθοράς. Στην έκθεση του 2021 για το κράτος Δικαίου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αναφέρει συγκεκριμένα «Η Κύπρος εξακολουθεί να βελτιώνει το νομοθετικό της πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς, αν και εκκρεμούν ορισμένες σημαντικές μεταρρυθμίσεις, όπως η σύσταση υπηρεσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η προστασία των καταγγελλόντων δυσλειτουργίες, η ρύθμιση της άσκησης πίεσης ή επιρροής από ομάδες συμφερόντων (lobbying) και η υποβολή από εκλεγμένους αξιωματούχους δηλώσεων σχετικά με την περιουσιακή τους κατάσταση». Ειδικότερα, σε σχέση με την αναγκαιότητα ρύθμισης του lobbying σημειώνεται ότι εκκρεμεί ψήφιση σχετικού νομοσχεδίου από τη Δημοκρατία, η έγκριση του οποίου αποτελεί προϋπόθεση για την εκταμίευση της πρώτης δόσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Ανάκαμψης. Το θεσμοθετημένο lobbying έχει ως βάση του την αρχή της διαφάνειας και ένα από τις πιο σημαντικές εκφράσεις της συμμετοχικής Δημοκρατίας. Η διαφανής επικοινωνία των εμπόρων,

---

34 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση του 2021 για το κράτος δικαίου - Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Κύπρο, <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021\\_rolr\\_country\\_chapter\\_cyprus\\_el.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rolr_country_chapter_cyprus_el.pdf)> accessed 23 October 2021.



των φορέων χάραξης δημόσιας πολιτικής και της κυβέρνησης για τη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής πρέπει να θεσμοθετείται στα δημοκρατικά κράτη<sup>35</sup>, όπως η Κύπρος.

## **2.6.2. Οργανισμοί και Φορείς Στην Κύπρο**

### **2.6.2.1.Εσωτερικός Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης**

Η Κυπριακή Δημοκρατία το 2003 θέσπισε τον περί Εσωτερικού Ελέγχου Νόμο (Ν. 114(I)/2003) για την εφαρμογή των κατάλληλων διαδικασιών όσον αφορά τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου. Αναμφίβολα, η συστηματική αξιολόγηση των διαδικασιών επιφέρει βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους. Η διοίκηση που δρα αποτελεσματικά, σε σύντομο χρονικό διάστημα χωρίς αναλώνεται σε γραφειοκρατικές διαδικασίες, δεν επιτρέπει να εμφιλοχωρήσει διαφθορά. Τούτων δεχθέντων, η εν λόγω νομοθεσία αποτελεί σημαντικό μέσο πρόληψης της διαφθοράς. Παρά ταύτα, η νομοθεσία χρονολογείται από το 2003 χωρίς να παρατηρείται ουσιαστική βελτίωση στην αντιμετώπιση της διαφθοράς. Είναι η εισήγηση της γράφουσας, ότι οι έλεγχοι θα πρέπει να επεκταθούν, πέραν από την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών, και στις εργασίες εκάστοτε υπαλλήλου της διοίκησης. Κατ' αυτό τον τρόπο, εξασφαλίζεται ότι τα πρόσωπα που επιφορτίζονται με την εφαρμογή των διαδικασιών, της τηρούν πλήρως και αποτελεσματικά.

### **2.6.2.2.Εξωτερικός Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης**

Οι εξουσίες και τα καθήκοντα του Γενικού Ελεγκτή, του προϊσταμένου της Ελεγκτικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας, απορρέουν από το Σύνταγμα γεγονός που προσδίδει αυξημένη ισχύ στις αρμοδιότητές του. Ειδικότερα, το Σύνταγμα και η νομοθεσία που διέπουν τη λειτουργία της Ελεγκτικής Υπηρεσίας, της αναθέτουν, ουσιαστικά τον έλεγχο των δαπανών της Δημοκρατίας και δη να εξετάζει κατά πόσον οι πόροι που αποκομίζει το κράτος από τις φορολογίες κατανέμονται

---

35 Ν Κυριακίδης, Το διαφανές λόμπι προάγει τη Δημοκρατία (Εφημερίδα Πολίτης, 2021).

δίκαια και επωφελείται εν γένει το δημόσιο και οι πολίτες. Ως εκ τούτου, οι δημόσιες συμβάσεις είναι ένας κλάδος που εμπίπτει στις αρμοδιότητες του Γενικού Ελεγκτή αφού αποτελούν βασικό μέσο διάθεσης των δαπανών. Συναφώς, ενώπιον του Γενικού Ελεγκτή μπορεί να αποταθεί κάθε πολίτης και να υποβάλει καταγγελία για θέματα διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις. Ο ρόλος όμως του Γενικού Ελεγκτή περιορίζεται σε συστάσεις προς τη διοίκηση χωρίς να δύναται να επιβάλει κυρώσεις ή να αποκαταστήσει τον καταγγέλλον στην πρότερα κατάσταση, προτού δηλαδή να εμφιλοχωρήσει η διαφθορά στη διαδικασία. Ενόψει τούτου, σε συνδυασμό με την έλλειψη προστασίας των προσώπων που καταγγέλλουν πράξεις διαφθοράς, (whistleblowers) αρκετές περιπτώσεις διαφθοράς δεν γνωστοποιούνται στον Γενικό Ελεγκτή.

### **2.6.2.3.Γενικός Εισαγγελέας της Κυπριακής Δημοκρατίας**

Σύμφωνα με το άρθρο 6 του Περί Πρόληψης Διαφθοράς Νόμου (Κεφ.161), ο Γενικός Εισαγγελέας θα πρέπει να δώσει τη συγκατάθεσή του ώστε να εγερθεί ποινική δίωξη εναντίον οποιουδήποτε προσώπου στη Δημοκρατία για τα αδικήματα που προνοούνται στο συγκεκριμένο Νόμο και σχετίζονται με ενέργειες συμπεριφοράς. Η περίπτωση που εγέρθηκε ποινική δίωξη δυνάμει του παρόντος άρθρου ήταν εναντίον του βοηθού Γενικού Εισαγγελέα, Ρίικου Ερωτοκρίτου ο οποίος τελικώς καταδικάστηκε από το Κακουργιοδικείο Λευκωσίας<sup>36</sup>. Σχετική ποινική δίωξη δεν εντοπίστηκε στο πεδίο των Δημοσίων Συμβάσεων

---

36 Δημοκρατία κατά Ρίικου Ερωτοκρίτου κα., Υπόθεση αρ. 9208/2015.

#### **2.6.2.4.Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων**

Η Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων του Γενικού Λογιστηρίου της Δημοκρατίας είναι η Αρμόδια Αρχή για τις Δημόσιες Συμβάσεις στη Δημοκρατία. Επί της ουσίας, η Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων επιδιώκει να διασφαλίσει την ακεραιότητα των διαδικασιών και την τήρηση της νομοθεσίας.

Εκ των αρμοδιοτήτων της είναι η παρακολούθηση της εφαρμογής των ευρωπαϊκών οδηγιών και της κυπριακής νομοθεσίας με γνώμονα την τήρηση των γενικών αρχών των δημοσίων συμβάσεων, μεταξύ των οποίων τη διαφάνεια και την ίση μεταχείρισης. Ως εκ των ανωτέρω, κάθε οικονομικός φορέας που εντόπισε ότι κάποια διαδικασία επιτρέπει να εμφιλοχωρήσει η διαφθορά δύναται να αποταθεί στην Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων για να δώσει ανάλογες οδηγίες στις αναθέτουσες αρχές προς επίλυση του ζητήματος.

#### **2.6.2.5.Ανεξάρτητη Αρχή Κατά της Διαφθοράς**

Στις 15/05/2019 το υπουργικό συμβούλιο ενέκρινε το Οριζόντιο Σχέδιο Δράσης, «Κράτος Δικαίου - Διαφάνεια - Λογοδοσία», της Εθνικής Στρατηγικής κατά της Διαφθοράς στα πλαίσια του οποίου δρομολογείται η σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής κατά της Διαφθοράς. Δύο χρόνια αργότερα δεν έχει ψηφιστεί το νομοσχέδιο για τη σύσταση και λειτουργία της Ανεξάρτητης Αρχής, ενώ έχει τεθεί πολλάκις ενώπιον της Βουλής. Σύμφωνα με το νομοσχέδιο τα μέλη της Ανεξάρτητης Αρχής κατά της Διαφθοράς διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Προς τούτο, έχουν εκφραστεί ανησυχίες σε σχέση με την εξασφάλιση της ανεξαρτησίας της αρχής. Η γράφουσα συμφωνεί με την εισήγηση του Παγκύπριου Δικηγορικού Συλλόγου<sup>37</sup>, με την οποία θα διορίζονται τα μέλη της

---

37 Μ Ραφαήλ , 'Ανεξάρτητη Αρχή κατά της Διαφθοράς – Ανεξαρτησία και Αποτελεσματικότητα' (Δικαιοσύνη, 26 March ) <<https://dikaiosyni.com/katigories/arthra/aneksartiti-arxi-kata-tis-diafthoras-aneksartisia-kai-apotelesmatikotita/>> accessed 23 October 2021

αρχής, ναι μεν από το Υπουργικό Συμβούλιο, αλλά στη βάση καταρτισθέντος καταλόγου που θα αξιολογήσει η ανεξάρτητη επιτροπή επιλογής, κατόπιν προκήρυξης ανοιχτού διαγωνισμού. Η πιο πάνω προσέγγιση εξυπηρετεί την αρχή της διαφάνειας. Η μεσολάβηση διαφορετικών φορέων πριν την τελική κρίση είναι ικανή να διασπάσει οποιαδήποτε μεροληπτική η διεφθαρμένη βούληση και να διασφαλίσει την ανεξαρτησία της αρχής. Περαιτέρω, έχουν διατυπωθεί προβληματισμοί από τον Παγκύπριο Δικηγορικό Σύλλογο και σε σχέση με το εύρος των αρμοδιοτήτων και εξουσιών της αρχής.<sup>38</sup> Η εξουσία η Αρχή να δύναται να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις ή να διεξάγει ποινικές έρευνες είναι υψίστης σημασίας. Διαφορετικά, η εξουσία της αρχής θα περιορίζεται σε εισηγήσεις και πορίσματα, χωρίς να υπάρξει αποτελεσματική συμβολή στην αντιμετώπιση της διαφθοράς. Οι αποφάσεις της ανεξάρτητης αρχής θα πρέπει να ελέγχονται δικαστικά δυνάμει του άρθρου 146 Συντάγματος ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου.

## **2.7. Θεώρηση της προσπάθειας αντιμετώπισης**

Ως εκ των ανωτέρω, η Κύπρος λαμβάνει διάφορα μέτρα για να αντιμετωπίσει τη διαφθορά, τα περισσότερα εκ των οποίων έχουν ως δικαιολογητική βάση τη διαφάνεια. Η σχέση μεταξύ διαφάνειας και διαφθοράς έχει γίνει σημαντική με την πάροδο των ετών και οι δύο όροι γίνονται σχεδόν αδιαχώριστοι μεταξύ τους. Ενόψει του γεγονότος ότι η διαφθορά καλύπτεται και υποθάλπεται από τη μυστικότητα, η διαφάνεια αναμένεται να λειτουργήσει σαν αντίδοτο. Σύμφωνα με τον Klitgaard<sup>39</sup> στη διαφάνεια βρίσκεται η λύση για την αντιμετώπιση της διαφθοράς,

---

38 M, 'Ανεξάρτητη Αρχή κατά της Διαφθοράς: Προβληματισμοί ΠΔΣ για το νομοσχέδιο' (In Bussiness News, 20 April 2021) <<https://inbusinessnews.reporter.com.cy/business/services/article/275177/anexartiti-archi-kata-tis-diafthoras-problimatismo-i-pds-ga-to-nomoschedio>> accessed 8 December 2021.

39 Robert Klitgaard, Controlling Corruption (1st edn, University of California Press 1991) 300.

ενώ κατά την Irena Georgieva<sup>40</sup> και τους Catharina Lindstedt and Daniel Naurin<sup>41</sup> η διαφάνεια αποδείχτηκε ότι δεν είναι αρκετή. Και το ερώτημα που καλείται αυτή η διατριβή να απαντήσει είναι, μπορεί η διαφάνεια να συμβάλει αποτελεσματικά στην αντιμετώπιση της διαφθοράς στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων;

---

40 Irena Georgieva, *Using Transparency Against Corruption in Public Procurement* (1st edn, Springer 2017) 44.

41 Catharina Lindstedt and Daniel Naurin, 'Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption' [2010] 31(3) SAGE <file:///C:/Users/user/Desktop/%CE%94%CE%B9%CE%B1%CF%84%CF%81%CE%B9%CE%B2%CE%AE/book.articles.%CE%BC%CE%B5%CE%BB%CE%B5%CF%84%CE%B7/Transparency%20is%20not%20Enough.pdf> accessed 23 October 2021

### 3. Η αρχή της Διαφάνειας στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

#### 3.1.Εισαγωγικό σημείωμα

Η διαφάνεια, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνδέεται εννοιολογικά με τη δημοκρατική αρχή και την αρχή του κράτους δικαίου<sup>42</sup>. Αρχόμενη από το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα επεκτάθηκε σταδιακά στην ανοιχτή λειτουργία των θεσμικών οργάνων<sup>43</sup> με αποτέλεσμα να χαρακτηρίζεται ως αντιστάθμισα του δημοκρατικού ελλείμματος<sup>44</sup> στο εσωτερικό της Ένωσης.

Η διαφάνεια χαρακτηρίστηκε ως μια αόριστη νομική έννοια (umbrella notion) που δεν αποδίδεται πάντοτε με το ίδιο νόημα στις επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>45</sup>. Ο καθηγητής Chevallier<sup>46</sup> ήδη από το 1989 ισχυρίστηκε ότι η διαφάνεια χωρίς σαφώς προσδιορισμένο εννοιολογικό περιεχόμενο αποτελεί απλά ένα μύθο. Συναφώς, αμφισβητήθηκε η αναγνώριση αντίστοιχης γενικής αρχής του Ενωσιακού δικαίου<sup>47</sup>. Παρά ταύτα η διαφάνεια μπορεί να μην έχει σαφή ορισμό αλλά στην πράξη ενσωματώνει διάφορες πτυχές με κοινή συγγένεια<sup>48</sup>. Στη βάση τούτου και της καθολικής αποδοχής ότι η διαφάνεια διατρέχει όλο το

---

42 Β Καραγεώργου, Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη (1st edn, Σάκκουλα 2013) 28.

43 Κ Γιαννακόπουλος, Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων (1st edn, Σάκκουλα 2003) 23.

44 Gráinne de búrca, 'The Quest for Legitimacy in the European Union' [1996] 59(3) The Modern Law Review <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-2230.1996.tb02085.x>> accessed 7 November 2021.

45 Παραδείγματος χάρη άλλοτε συναντάται ως openness, ως clarity, ως lisibilité.

46 J Chevallier, 'Le mythe de la transparence administrative' [1989] Information et transparence administrative, Centre Universitaire des Recherches Administratives et Politiques de Picardie (CURAPP), PUF <<https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/21/chevallier.pdf>> accessed 7 November 2021.

47 Β Καραγεώργου, ο.π. 342.

48 Ulf bernitz and others, General Principles of EC Law in A Process of Development (European Monographs) (1st edn, Kluwer Law International 2008) 204.

ενωσιακό δίκαιο<sup>49</sup>, σταδιακά αναγνωρίστηκε ως γενική αρχή της ενωσιακής έννομης τάξης<sup>50</sup>.

### **3.2. Η έννοια της διαφάνειας στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

Ο όρος διαφάνεια προέρχεται από τις λέξεις δια + φαίνω (φαίνομαι) και εννοιολογικά αποδίδεται ως η ιδιότητα του σώματος που επιτρέπει στο φως να το διαπερνά με αποτέλεσμα να μπορεί να δει κανείς μέσα από αυτό<sup>51</sup>. Κάπως έτσι εφαρμόζεται και η διαφάνεια στην ΕΕ, αφού επιτρέπει στους πολίτες των κρατών μελών να «διαπερνούν», όπως το φως διαπερνά το σώμα, την δημόσια εξουσία και να μπορούν να «δουν» τη δράση της.

Στο ηλεκτρονικό λεξικό όρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης η διαφάνεια ορίζεται ως «η ικανότητα του να βλέπει κανείς διαμέσου της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και να έχει πρόσβαση στα έγγραφα ή τις συναντήσεις»<sup>52</sup>.

### **3.3. Η αρχή της διαφάνειας στο πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

Η διαφάνεια συναντάται στο πρωτογενές δίκαιο δια μέσου των διάφορων πτυχών της. Συγκεκριμένα, το άρθρο 1 ΣΕΕ αναφέρει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες. Επίσης, τα άρθρα 10 και 11 ΣΛΕΕ υπό την ενότητα «Διατάξεις περί Δημοκρατικών Αρχών» αναφέρονται στην ανοιχτή λήψη αποφάσεων από τα θεσμικά όργανα αλλά και την τήρηση ανοιχτού διαλόγου. Και στις δύο πιο πάνω

---

49 Κωνσταντίνος Γιαννακόπουλος, ο.π. 24.

50 Β. Καραγεώργου (2013), ο.π., σελ. 343 και Anoeska buijze, 'THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY IN EU LAW' [2013] 1(1) Proefschriftmakennl 19 <file:///C:/Users/user/Downloads/buijze+app%20(3).pdf> accessed 7 December 2021.

51 Μπαμπινιώτη Γ., Λεξικό της νέας ελληνικής γλώσσας (2<sup>η</sup> ed.) Κέντρο Λεξικολογίας ΕΠΕ, 2002, 496.

52 'Transparency and openness' (EUabc.com, 2018) <<http://en.euabc.com/word/915>> accessed 06 December 2021.

περιπτώσεις, η διαφάνεια επιβεβαιώνει τη λειτουργία της ως πτυχή της δημοκρατικής αρχής επειδή αυξάνει το βαθμό συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Ειδικότερη αναφορά θα γίνει στο άρθρο 15 ΣΛΕΕ (πρώην 255 ΣΕΚ) το οποίο αποκαλύπτει την κύρια έκφραση της διαφάνειας, το δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφόρηση. Η διαφάνεια, υπό αυτή την πτυχή της συνιστά μέθοδο πρόσβασης στη γνώση.

Το άρθρο 15 ΣΛΕΕ καθορίζει ότι κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος, έχει δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

Παρότι το παρασκήνιο θέσπισης της εν λόγω διάταξης έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον από νομικής πλευράς, καθότι τα κράτη μέλη διατύπωσαν διαφορετικές θέσεις ως προς το εύρος της πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα, θα περιοριστούμε μόνο στην απόφαση του ΔΕΚ, Βασίλειο των Κάτω Χωρών κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως<sup>53</sup>. Το Δικαστήριο θωράκισε την υποχρέωση των -τότε - κοινοτικών θεσμικών οργάνων να θεσπίζουν μέτρα που έχουν ως αντικείμενο τη διαχείριση αιτήσεων πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα. Άλλωστε, η εισαγωγή του - τότε - άρθρου 255 ΣΕΚ χαρακτηρίστηκε ως δικαίωση της θέσης της Ολλανδίας στην εν λόγω υπόθεση<sup>54</sup>.

Εν συνεχεία, θεσπίστηκε ο κανονισμός 1049/2001, ο οποίος καθόρισε τις αρχές και τα όρια του δικαιώματος που κατοχύρωνε το - τότε - άρθρο 255 ΣΕΚ και στη συνέχεια, θεσμοθετήθηκε

---

53 Βασίλειο των Κάτω Χωρών κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, C58/1994, 30/04/1996  
<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:61994CJ0058&from=HR>> accessed 7 November 2021.

54 Deckmyn and others, *Increasing transparency in the European Union?* (1st edn, European Institute of Public Administration 2002) 16.



αντίστοιχο δικαίωμα στο άρθρο 42<sup>55</sup> του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος απέκτησε δεσμευτική ισχύ μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας<sup>56</sup>.

Συμπερασματικά, η αρχή της διαφάνειας στο πρωτογενές δίκαιο της ένωσης εξασφαλίζει τη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων με τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται η εμπιστοσύνη των διοικουμένων στο διοικητικό μηχανισμό.

### **3.4. Η αρχή της διαφάνειας στο παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

Η αρχή της διαφάνειας χρησίμευσε επίσης ως βάση για τη δευτερογενή νομοθεσία της ΕΕ καθώς ήδη από το 1980 κατοχυρώνεται στην Οδηγία 80/723/ΕΟΚ της Επιτροπής της 25ης Ιουνίου 1980 περί της διαφάνειας των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων. Η διαφάνεια λειτούργησε ως μέσο διασφάλισης του ελεύθερου ανταγωνισμού μεταξύ ιδιωτικών και δημοσίων επιχειρήσεων αφού χάρη σε αυτή, εξασφαλίζεται η πρόσβαση όλων στις δυνατότητες χρηματοδότησης που προσφέρει η ΕΕ.

Μια δεκαετία αργότερα, το 1990, η διαφάνεια αξιοποιήθηκε για να διασφαλίσει την αποφυγή της στρέβλωσης του ανταγωνισμού στην κοινή αγορά, αυτή τη φορά όμως στην αγορά ενέργειας. Συγκεκριμένα, η Ευρωπαϊκή Ένωση προώθησε την Οδηγία 90/377/ΕΟΚ που αφορούσε τη διαφάνεια των τιμών αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας για τον τελικό βιομηχανικό

---

55 Άρθρο 42 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης «Κάθε πολίτης της Ένωσης ή κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος – μέλος έχει δικαίωμα πρόσβαση στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής».

56 Άρθρο 6 παρ. 1 ΣΕΕ: «Η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που περιέχονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 7ης Δεκεμβρίου 2000, όπως προσαρμόστηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2007, στο Στρασβούργο, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες.»

καταναλωτή, θέλοντας να εξασφαλίσει την ελεύθερη επιλογή των καταναλωτών χωρίς να επηρεαστεί η εμπιστευτικότητα των τιμών.

Συμπερασματικά, η διαφάνεια συναντάται σε διαφορετικούς κλάδους του δικαίου της Ένωσης, άλλοτε ως μέσο διασφάλισης του ανταγωνισμού κι άλλοτε ως μέσο διασφάλισης των καταναλωτών στην ελεύθερη και ανταγωνιστική αγορά. Η έκφραση της διαφάνειας που θα μας απασχολήσει στην παρούσα διπλωματική έγκειται στον ουσιαστικό ρόλο που απέκτησε η διαφάνεια στα πλαίσια των δημοσίων συμβάσεων όπου ανάγεται σε αρχή του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων.

### **3.5.Η διαφάνεια στις δημόσιες συμβάσεις**

#### **3.5.1. Το κανονιστικό πλαίσιο της αρχής της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις**

Από ιστορικής άποψης, η - τότε - Ευρωπαϊκή Κοινότητα εναρμόνισε τη νομοθεσία περί δημόσιων συμβάσεων αρχικά με την υιοθέτηση τεσσάρων Οδηγιών ήτοι της Οδηγίας 92/50/ΕΟΚ, για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών, την Οδηγία 93/36/ΕΟΚ, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών, της Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων και της Οδηγίας 93/38/ΕΟΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών οι οποίες όμως δεν συνέλαβαν αποτελεσματικά στην αντιμετώπιση των προβλημάτων αδιαφάνειας και διαφθοράς. Με στόχο την απλοποίηση του ρυθμιστικού πλαισίου, οι πρώτες τρεις οδηγίες αντικαταστάθηκαν εν συνεχεία από την Οδηγία 2004/18/ΕΚ, σχετικά με τους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Η αναθεώρηση του 2004 και τα μεταγενέστερα ψηφίσματα που ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο<sup>57</sup>, τα οποία συμπλήρωσαν το εν ισχύ νομοθετικό καθεστώς, ήταν μέρος της προσπάθειας εκσυγχρονισμού των δημοσίων συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση που οδήγησαν τελικώς στην έγκριση μιας νέας δέσμης οδηγιών το 2014, ήτοι της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ σχετικά με την ανάθεση των συμβάσεων παραχώρησης, της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Οι οδηγίες του 2014, μεταξύ άλλων, κατοχυρώνουν ρητώς διάφορες πτυχές της διαφάνειας όπως είναι η υποχρέωση αποκλεισμού οικονομικού φορέα εις βάρος του οποίου εκδόθηκε τελεσίδικη απόφαση δικαστηρίου για λόγους διαφθοράς<sup>58</sup>, τις λεπτομερείς διατάξεις για τη δημοσιότητα σε όλα τα στάδια της διαδικασίας<sup>59</sup>, οι συγκεκριμένες πρόνοιες για τις περιπτώσεις που μια προσφορά αξιολογείται ως ασυνήθιστα χαμηλή και ο προσφεύγων δεν μπορεί να αιτιολογήσει ικανοποιητικά το λόγο<sup>60</sup>. Σε συνάρτηση με την αρχή της διαφάνειας είναι οι διατάξεις που καθόρισαν τα όρια

---

57 Ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 18.05.2010 σχετικά με τις νέες εξελίξεις στις δημόσιες συμβάσεις (2009/2175(INI)), <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-173\\_EL.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-173_EL.html?redirect)> accessed 7 November 2021, Ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της 25.10.2011 σχετικά με τον εκσυγχρονισμό των δημοσίων συμβάσεων (2011/2048(INI)), <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0454\\_EL.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0454_EL.html?redirect)> accessed 7 November 2021.

58 Βλ. Άρθρα 3 και 38 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ και άρθρα 1 και 57 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

59 Βλ. Άρθρα 28, 31-34, 40, 41, 43, 46-48, 51, 53 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ, άρθρα 6, 26-27, 48, 51-52, 75,87 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και άρθρα 18, 35, 44-45, 67, 71-73, 92 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ.

60 Βλ. άρθρο 69 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και άρθρο 84 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ.

εντός των οποίων καθίσταται επιτρεπτή η τροποποίηση σύμβασης κατά τη διάρκεια της<sup>61</sup>. Οι εν λόγω πρόνοιες σταθμίζουν την ανάγκη δημοσίου συμφέροντος που απαιτεί τη συνέχιση μιας σύμβασης εφόσον προκύψει ανάγκη τροποποίησης της κατά τη διάρκεια της και τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης που δεν επιτρέπουν την ουσιώδη τροποποίηση της σύμβασης.

Αξιοσημείωτο είναι ότι για πρώτη φορά στις Οδηγίες του 2014 προβλέπεται διάταξη αναφορικά με την σύγκρουση συμφερόντων<sup>62</sup>, η οποία επικροτήθηκε αρκετά<sup>63</sup> και απορρέει από την αρχή της διαφάνειας ως μέρος μιας συνολικής πολιτικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Διευκρινίζεται βέβαια πως η σύγκρουση συμφερόντων και η διαφθορά δεν είναι ταυτόσημες έννοιες: κάθε σύγκρουση συμφερόντων δεν συνιστά και διαφθορά<sup>64</sup>, όταν όμως δεν αντιμετωπίζεται αποτελεσματικά, επαναλαμβάνεται και ενδέχεται να κατατείνει στη διαφθορά.

Οι εν λόγω διατάξεις επιτρέπουν μεγάλη ευχέρεια στα κράτη μέλη τα οποία απαιτείται όπως λαμβάνουν τα ενδεδειγμένα μέτρα για την καταπολέμηση της σύγκρουσης συμφερόντων, τα οποία δεν υπερβαίνουν τα απολύτως αναγκαία για την πρόληψη ή επανόρθωση της σύγκρουσης (ενεργούν τόσο ex ante όσο και ex post). Επί του προκειμένου, εφαρμόζεται πλήρως η αρχή της επικουρικότητας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 παρ. 3 ΣΕΕ διασφαλίζοντας ένα βαθμό

---

61 Βλ. Άρθρο 43 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ, άρθρο 24 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και άρθρο 42 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ.

62 Βλ. άρθρο 35 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ, άρθρο 24 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και άρθρο 42 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ.

63 Abby Semple and Marta Andrecka, 'Classification, Conflicts of Interest and Change of Contractor: A Critical Look at the Public Sector Procurement Directive' [2015] 10(3) European Procurement & Public Private Partnership Law Review <[https://www.jstor.org/stable/26695051?seq=11#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/26695051?seq=11#metadata_info_tab_contents)> accessed 7 November 2021.

64 W Wensink and J. Maarten de Vet, ο.π. σελ. 58.

ανεξαρτησίας των κρατών μελών και επιτρέποντας να ασκούνται - οι μη αποκλειστικές αρμοδιότητες της Ένωσης - όσο το δυνατόν εγγύτερα στο πολίτη. Κατά την άποψη της γράφουσας η διακριτική ευχέρεια που δίδεται στα κράτη είναι σωστή από πλευράς του Ευρωπαϊκού νομοθέτη καθότι τα κράτη είναι αυτά που είναι σε θέση να γνωρίζουν το χαρακτήρα που εκλαμβάνει η διαφθορά ή η σύγκρουση συμφερόντων στη χώρα τους κι έως εκ τούτου είναι σε ευνοϊκότερη θέση για να λάβουν τα ενδεδειγμένα μέτρα.

Κλείνοντας την υποενότητα, αναφορά γίνεται στην αιτιολογική σκέψη 90 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ η οποία ρητώς προνοεί ότι οι αρχές της διαφάνειας, της αποφυγής των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης εξασφαλίζουν την αντικειμενική σύγκριση για τον εντοπισμό της πιο συμφέρουσας προσφοράς από οικονομικής άποψης. Καταρχάς, η αναφορά στην αρχή της διαφάνειας εν προκειμένω επιβεβαιώνει πως δε χρησιμοποιείται από τον ευρωπαϊκό νομοθέτη υπό την τυπική της έννοια αλλά ενσωματώνεται σε ένα γενικό πλαίσιο μαζί με τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της μη διάκρισης. Ταυτόχρονα, η ρητή πρόνοια αξιολόγησης τιμής-ποιότητας είναι πάρα πολύ σημαντική καθότι πλέον το κριτήριο ανάθεσης δε θα είναι αυτή καθαυτή η τιμή αλλά η πιο συμφέρουσα από οικονομικής άποψης προσφορά. Με αυτό τον τρόπο καθορίζονται οικονομικά και ποιοτικά κριτήρια που σχετίζονται με το αντικείμενο της σύμβασης επιτυγχάνοντας αρχικά για το κράτος την εξεύρεση της καλύτερης δυνατής προσφοράς και ταυτόχρονα, αποφεύγεται η κατακύρωση προσφοράς με αποκλειστικό κριτήριο τη τιμή. Η συγκεκριμένη πρόνοια λειτουργεί προληπτικά εναντίον της διαφθοράς αφού δεν επιτρέπει τη σύμπραξη αναθέτουσας αρχής και προσφοροδότη έτσι ώστε να συμπεριλαμβάνεται στη τιμή το «ρουσφέτι» και αντίστοιχα να μειώνεται η ποιότητα του έργου ή της υπηρεσίας.

Εν κατακλείδι, το Ευρωπαϊκό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων επιδιώκει τη θωράκιση των

διαδικασιών από τη διαφθορά μέσω της αρχής της διαφάνειας που κατοχυρώνεται σε ένα σύνολο Οδηγιών που καταρχήν δεσμεύουν τα Κράτη μέλη ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα (288 ΣΛΕΕ). Επειδή όμως οι οδηγίες των δημοσίων συμβάσεων έχουν εκδοθεί σύμφωνα με το άρθρο 114 ΣΛΛΕ, έχουν δεσμευτικό αποτέλεσμα και τα Κράτη μέλη μπορούν να αποκλίνουν υπό την τήρηση αυστηρών όρων και μόνο. Συναφώς, οι οδηγίες έχουν χαρακτηριστεί από τον καθηγητή Christopher H. Bovis ως «υπερβολικής εναρμόνισης»<sup>65</sup>, υποστηρίζοντας πως δημιουργείται κίνδυνος αναποτελεσματικότητας των διατάξεων των οδηγιών λαμβανομένου υπόψη ότι οι οδηγίες είναι *lex specialis*. Βάσει των όσων προηγουμένως λέχθηκαν, κατά την άποψη της γράφουσας θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι δεν είναι οδηγίες πλήρους ή υπερβολικής εναρμόνισης, αλλά οδηγίες ελαχίστων απαιτήσεων, όπου τα κράτη θα καθορίσουν τις πολιτικές τους εντός ενός νομικού πλαισίου. Συναφώς, τα Κράτη μέλη θα πρέπει να είναι σε θέση να διαφυλάττουν αποτελεσματικά την εφαρμογή του νομικού πλαισίου.

### **3.5.2. Νομολογία του ΔΕΕ επί της αρχής της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις**

Η νομολογία του Δικαστηρίου ανέδειξε την αρχή της διαφάνειας ως συνέπεια της αρχής της ίσης. Συγκεκριμένα το ΔΕΕ στην υπόθεση *Universale-Bau AG, Bietergemeinschaft: 1) Hinteregger & Sohne Bauges.mbH Salzburg*<sup>66</sup>, τόνισε:

---

65«Exhaustive harmonization» at ChristopherH bovis and Marta Andrecka, 'Regulatory Trends in Public Procurement at the EU Level' [2012] 7(4) *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* <[https://www.jstor.org/stable/26694410?seq=5#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/26694410?seq=5#metadata_info_tab_contents)> accessed 7 November 2021.

66 *Universale-Bau AG, Bietergemeinschaft: 1) Hinteregger & Sohne Bauges.mbH Salzburg, C470/1999*, 12/12/2002 <<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=102214&pageIndex=0&doclang=EL&m ode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4235954>> accessed 7 November 2021.

«Συγκεκριμένα, η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως, η οποία αποτελεί τη βάση των οδηγιών σχετικά με τις διαδικασίες συνάψεως των δημοσίων συμβάσεων, συνεπάγεται υποχρέωση διαφάνειας, προκειμένου να καθίσταται εφικτός ο έλεγχος της τηρήσεώς της (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 7ης Δεκεμβρίου 2000, C-324/98, *Telaustria* και *Telefonadress*, Συλλογή 2000, σ. I-10745, σκέψη 61, και της 18ης Ιουνίου 2002, C-92/00, *HI*, Συλλογή 2002, σ. I-5553, σκέψη 45)».

Κατά την άποψη της γράφουσας το ΔΕΕ ανήγαγε τη διαφάνεια σε γενική αρχή του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, η οποία διαπνέει το σύνολο της διαδικασίας και λειτουργεί ως μέσο ερμηνείας των κανόνων των δημοσίων συμβάσεων ακόμη κι εκεί που δεν προνοείται ρητώς.

Ακολουθεί κατηγοριοποίηση διαφορετικών πτυχών της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις όπως διαμορφώθηκαν από τις αποφάσεις του ΔΕΕ.

### **3.5.2.1. Δημοσιότητα**

Στην υπόθεση *Telaustria v Telefonadress*<sup>67</sup> ο Αυστριακός Δικαστής παρέπεμψε προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ αναφορικά με την ερμηνεία των τότε εν ισχύ Οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις. Βασιζόμενο στην αρχή απαγόρευσης των διακρίσεων, το ΔΕΕ αναφέρθηκε στην υποχρέωση διαφάνειας, η τήρηση της οποίας συντείνει στην αποφυγή διακρίσεων. Προς τούτο, το ΔΕΕ διευκρίνισε περαιτέρω πως η διαφάνεια «συνίσταται στη διασφάλιση, υπέρ όλων των ενδεχομένων αναδόχων, προσήκοντος βαθμού δημοσιότητας, που να καθιστά δυνατό το άνοιγμα της αγοράς υπηρεσιών στον ανταγωνισμό καθώς και τον έλεγχο του αμερόληπτου χαρακτήρα των διαδικασιών διαγωνισμού». Περαιτέρω, στην απόφαση Εμμ. Γ. Λιανάκης ΑΕ κα κατά Δήμου

---

<sup>67</sup>*Telaustria v Telefonadress*, C324/98, 07/12/2000, (σκέψεις 61,62) <<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-324/98&td=ALL>> accessed 7 November 2021.

Αλεξανδρούπολης κα<sup>68</sup> το ΔΕΕ τόνισε ότι τα κριτήρια και οι προϋποθέσεις που διέπουν κάθε δημόσιας σύμβασης πρέπει να αποτελούν αντικείμενο επαρκούς δημοσιότητας εκ μέρους των αναθετουσών αρχών.

Αξίζει να σημειωθεί, πως και η ίδια η έννοια της δημοσιότητας εκλαμβάνει διαφορετικές εκφάνσεις στην πράξη. Στην υπόθεση Wall Ag κατά Stadt Frankfurt am Main κα<sup>69</sup>, το ΔΕΕ ανέφερε πως «η υποχρέωση διαφάνειας, την οποία οφείλουν να τηρούν οι δημόσιες αρχές που συνάπτουν σύμβαση παραχώρησης υπηρεσιών, συνεπάγεται τη διασφάλιση, υπέρ όλων των πιθανών αναδόχων, προσήκοντος βαθμού δημοσιότητας που να καθιστά δυνατό το άνοιγμα στον ανταγωνισμό του τομέα παραχώρησης υπηρεσιών καθώς και τον έλεγχο της αμερόληπτης διεξαγωγής των διαδικασιών αναθέσεως»<sup>70</sup>. Στην προκειμένη περίπτωση η πρόσκληση υποβολής προσφορών δημοσιεύθηκε στην εφημερίδα του Δήμου Φρανκφούρτης κάτι που ενδέχεται να συνιστούσε παράβαση της υποχρέωσης διαφάνειας, λόγω του τοπικού χαρακτήρα της εφημερίδας, και κατ' επέκταση δυσμενή διάκριση εις βάρος των επιχειρήσεων άλλων Κρατών μελών. Συναφώς, παρόλο που σε αυτή την υπόθεση υπήρξε δημοσίευση, από τη στιγμή που περιορίστηκε σε μικρότερο αριθμό προσώπων από αυτούς που ενδεχομένως να μπορούσαν να πληρούν τα κριτήρια έθεσε ζήτημα παραβίασης της διαφάνειας λόγω μη προσήκουσας δημοσίευσης. Το ΔΕΕ κατέληξε ότι εναπόκειται «στο εθνικό δικαστήριο να ερμηνεύσει, στο μέτρο του δυνατού, τον νόμο που πρέπει να εφαρμόσει σύμφωνα με τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης, ώστε, μεταξύ

---

68 Εμμ. Γ. Λιανάκης ΑΕ κα κατά Δήμου Αλεξανδρούπολης κα, C532/06, 24/01/2008, (σκέψη 40) <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=69924&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=41313536>> accessed 7 November 2021.

69 Wall Ag κατά Stadt Frankfurt am Main κα, C91/08, 13/04/2010, <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80959&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=32197107>> accessed 7 November 2021.

70 Wall Ag κατά Stadt Frankfurt am Main κα, ο.π. 2021.



άλλων, να διασφαλίζεται η τήρηση της υποχρέωσης διαφάνειας». Ουσιαστικά, το ΔΕΕ επανέλαβε τη νομολογία του<sup>71</sup> σύμφωνα με την οποία τα εθνικά δικαστήρια είναι κατά κανόνα υπεύθυνα για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου.

Σημειώνεται πως το ΔΕΕ, άλλοτε αναφέρεται στη διαφάνεια ως υποχρέωση απόρροια των αρχών της ίσης μεταχείρισης και των μη διακρίσεων, και άλλοτε, κυρίως στην πρόσφατη νομολογία του ως αυτόνομη αρχή των δημοσίων συμβάσεων.

Αξίζει περαιτέρω να σημειωθεί ότι το ΔΕΕ δεν περιορίζει την υποχρέωση διαφάνειας στη δημοσιότητα: καίτοι σημαντική η δημοσίευση σε ένα διαγωνισμό δεν αρκεί για να χαρακτηριστεί η διαδικασία ως διαφανής.

### **3.5.2.2.Υποχρέωση αποκάλυψης στην προκήρυξη ειδικώς των κριτηρίων ανάθεση**

Στην υπόθεση «Borta» UAB v. Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija VĮ<sup>72</sup> τέθηκε προδικαστικό ερώτημα από το Ανώτατο Δικαστήριο της Λιθουανίας ζητώντας να διευκρινιστεί αν η οδηγία 2004/17 και, ειδικότερα, οι αρχές της ίσης μεταχείρισεως και της απαγορεύσεως των διακρίσεων καθώς και η υποχρέωση διαφάνειας που απορρέουν από την εν λόγω οδηγία πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι επιτρέπουν στην αναθέτουσα αρχή να τροποποιεί, εφόσον η αναθέτουσα αρχή έχει παρατείνει την προθεσμία για την υποβολή των προσφορών. Το ΔΕΕ απεφάνθη ότι οι αρχές απαγόρευσης των διακρίσεων και ίσης μεταχείρισης και η απορρέουσα

---

71 *Onderneming van Gend & Loos κατά Nederlandse administratie der belastingen*, C26/1962, 05/02/1963.

72 «Borta» UAB v. Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija VĮ, C-298/2015, 05/04/2017 <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=189626&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=41306666>> > accessed 7 November 2021 .

υποχρέωση διαφάνειας «συνεπάγονται, μεταξύ άλλων, ότι το αντικείμενο και τα κριτήρια αναθέσεως της σχετικής δημόσιας συμβάσεως πρέπει να είναι καθορισμένα με σαφήνεια κατά την έναρξη της διαδικασίας συνάψεως της εν λόγω συμβάσεως και ότι οι όροι και οι λεπτομέρειες διεξαγωγής της διαδικασίας αναθέσεως πρέπει να διατυπώνονται με σαφήνεια, με ακρίβεια και χωρίς αμφισημία στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στη συγγραφή υποχρεώσεων, κατά τρόπον ώστε, αφενός, να παρέχεται σε όλους τους ευλόγως ενημερωμένους και έχοντες τη συνήθη επιμέλεια προσφέροντες η δυνατότητα να κατανοούν το ακριβές περιεχόμενό τους και να τους ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο και, αφετέρου, να παρέχεται στην αναθέτουσα αρχή η δυνατότητα να ελέγχει πράγματι αν οι υποβληθείσες προσφορές ανταποκρίνονται στα κριτήρια που διέπουν την εν λόγω σύμβαση»<sup>73</sup>.

Επίσης, «η αναθέτουσα αρχή δεν μπορεί, κατ' αρχήν, να τροποποιήσει, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας αναθέσεως, το περιεχόμενο των βασικών όρων του διαγωνισμού, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται οι τεχνικές προδιαγραφές καθώς και τα κριτήρια αναθέσεως, και στους οποίους έχουν καλόπιστα στηριχθεί οι ενδιαφερόμενοι επιχειρηματίες για να αποφασίσουν εάν θα υποβάλουν προσφορά ή εάν, αντιθέτως, δεν θα λάβουν μέρος στη διαδικασία συνάψεως της σχετικής συμβάσεως»<sup>74</sup>. Συναφώς, στην απόφαση SIAC Construction Ltd κατά Country Council of the Country of Mayo το ΔΕΕ τόνισε την ανάγκη τήρησης της ίδιας ερμηνείας των κριτηρίων αναθέσεως καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας<sup>75</sup>.

---

73 «Borta» UAB v. Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija ο.π. (σκέψη 69).

74 «Borta» UAB v. Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija VĮ, ο.π. (σκέψη 70).

75 SIAC Construction Ltd κατά Country Council of the Country of Mayo, C-19/2000, 18/10/2001, (σκέψη 43)

### **3.5.2.3. Τροποποίηση των όρων κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ανάθεσης**

Το ΔΕΕ, στην υπόθεση SC Enterprise Focused Solutions SRL κατά Spitalul Judetean de Urgenta Alba Iulia<sup>76</sup> κλήθηκε να απαντήσει, κατά πόσον η αναθέτουσα αρχή, δύναται να τροποποιήσει συγκεκριμένη προδιαγραφή λόγω παύσεως παραγωγής του προϊόντος αυτού. Το ΔΕΕ εντοπίζοντας ότι ο σκοπός της διαφάνειας είναι να αποκλείσει τη διαφθορά και την αυθαιρεσία (εφαρμογή τελολογικής μεθόδου), κατέληξε πως εάν επιτρεπόταν η τροποποίηση των όρων κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ανάθεσης ο σκοπός της διαφάνειας θα τίθετο εν αμφιβόλω. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο το ΔΕΕ τόνισε ότι δεν έχει σημασία και δεν λαμβάνεται υπόψη εάν η προδιαγραφή εξακολουθεί ή όχι να παράγεται ή να διατίθεται στην αγορά.

### **3.5.2.4. Τροποποίηση προσφοράς μετά την κατάθεσή της**

Συναφές με τα παραπάνω είναι το προδικαστικό ερώτημα που έθεσε ο Πολωνός Δικαστής στο ΔΕΕ, στην υπόθεση Partner Apelski Dariusz κατά Zarząd Aczyszczenia Miasta<sup>77</sup>, το οποίο συνίσταται στο εάν η αναθέτουσα αρχή, μετά το άνοιγμα των προσφορών επιτρέπεται να δεχτεί το αίτημα οικονομικού φορέα, ο οποίος έχει υποβάλει προσφορά για το σύνολο της επίμαχης

---

<<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=46289&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=41298763>> accessed 7 November 2021.

76 SC Enterprise Focused Solutions SRL κατά Spitalul Judetean de Urgenta Alba Iulia, C278/2014, 16/04/2015 (σκέψη 24)<<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionId=587CA6699F429037CBCC89C647B21AA1?text=&docid=163709&pageIndex=0&doclang=EL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=32194812>> accessed 7 November 2021.

77 Partner Apelski Dariusz κατά Zarząd Aczyszczenia Miasta, C324/2014, 07/04/2016 <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=175666&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=32195811>> accessed 7 November 2021.

σύμβασης, να ληφθεί υπόψη η προσφορά του μόνο για ορισμένα τμήματα της συμβάσεως αυτής.

Απαντώντας, στο πιο πάνω ερώτημα, το ΔΕΕ διευκρίνισε ότι «η υποχρέωση διαφάνειας δε συνεπάγεται ότι κατ' αρχήν, μια προσφορά δεν μπορεί να τροποποιηθεί μετά την κατάθεσή της ήτοι να διορθωθεί ή να συμπληρωθεί, σε επιμέρους σημεία, ιδίως όταν αυτά χρήζουν προφανώς απλής διευκρινήσεως, ή για να απαλειφθούν πρόδηλα εκ παραδρομής σφάλματα, αρκεί η τροποποίηση να μην καταλήξει σε υποβολή, στην πραγματικότητα, νέας προσφοράς εκ μέρους του οικείου προσφέροντα».

Αντίστοιχα, στην υπόθεση Wall Ag κατά Stadt Frankfurt am Main κα<sup>78</sup> το ΔΕΕ εξέτασε κατά πόσον παραβιάζεται η αρχή της διαφάνειας στην περίπτωση που στο πλαίσιο εκτέλεσεως συμβάσεως για την παραχώρηση υπηρεσιών, τίθεται ζήτημα αντικαταστάσεως ενός εκ των υπεργολάβων του παραχωρησιούχου. Καταρχάς, το ΔΕΕ επανέλαβε ότι προς διασφάλιση της διαφάνειας των διαδικασιών και της ίσης μεταχειρίσεως των υποβαλλόντων προσφορές, οι ουσιαστικές τροποποιήσεις επί ουσιωδών διατάξεων συμβάσεως ενδέχεται, υπό ορισμένες περιπτώσεις, να καθιστούν αναγκαία τη σύναψη νέας συμβάσεως παραχωρήσεως. Αυτό συμβαίνει όταν οι όροι τους οποίους προβλέπουν διαφοροποιούνται ουσιαστικώς από εκείνους της αρχικής συμβάσεως παραχωρήσεως υποδηλώνοντας, συνεπώς, τη βούληση των συμβαλλομένων να επαναδιαπραγματευθούν τους ουσιώδεις όρους της συμβάσεως αυτής. Επί του προκειμένου, πολύ ορθώς, το ΔΕΕ κατηύθυνε το εθνικό δικαστήριο τονίζοντας πως η αλλαγή υπεργολάβου, ακόμα και όταν η σύμβαση προβλέπει τη σχετική δυνατότητα, μπορεί σε εξαιρετικές περιπτώσεις να συνιστά τέτοια τροποποίηση ενός εκ των ουσιωδών όρων της

---

78 Βλ. υποσημείωση 26.

συμβάσεως παραχωρήσεως, εφόσον η επιλογή ενός υπεργολάβου έναντι άλλου υπήρξε, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των επίμαχων υπηρεσιών, καθοριστικό στοιχείο κατά τη σύναψη της συμβάσεως, γεγονός που σε κάθε περίπτωση εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να διαπιστώσει.

Καταλήγοντας μάλιστα το ΔΕΕ σημείωσε την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να ερμηνεύουν το νόμο ώστε να διασφαλίζεται η υποχρέωση της τήρησης διαφάνειας.

### **3.5.2.5.Ανοιχτή και κλειστή διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης**

Ο συνήθης τρόπος ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων είναι με τη διενέργεια διαγωνισμού. Στο πλαίσιο αυτό υπάρχουν διάφορα είδη διαδικασιών για τις δημόσιες συμβάσεις. Στην περίπτωση της ανοιχτής διαδικασίας, η αναθέτουσα αρχή προκηρύσσει διαγωνισμό κατά τη δημοσίευση του οποίου γνωστοποιούνται οι όροι και οι προϋποθέσεις του και ο οικονομικός φορέας που θεωρεί ότι πληροί τα εν λόγω στοιχεία, υποβάλει σχετική προσφορά. Συναφώς, η ανοιχτή διαδικασία είναι εκ της φύσεως της πιο διαφανής κάτι το οποίο εντόπισε και το ΔΕΕ, στην υπόθεση *Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV) κατά Conume di Bari* κα<sup>79</sup>. Με απλά λόγια, η ανοιχτή διαδικασία τουλάχιστον επί της αρχής είναι συμβατή με την αρχή της διαφάνειας.

Διαφορετικά είναι τα πράγματα στην περίπτωση της κλειστής διαδικασίας, στην οποία η αναθέτουσα αρχή προκηρύσσει το διαγωνισμό και ο εκάστοτε οικονομικός φορέας που θεωρεί

---

79 *Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV) κατά Conume di Bari* κα, C410/04, 06/04/2006

<<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=55678&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=40864016>> accessed 7 November 2021.

ότι πληροί τους σχετικούς όρους της παρέχει συγκεκριμένες πληροφορίες. Αξιολογώντας τις πληροφορίες, η αναθέτουσα αρχή προσκαλεί συγκεκριμένους μόνο οικονομικούς φορείς, τηρώντας πάντοτε τα ακραία όρια της διακριτικής της ευχέρειας όπως καθορίζονται από τις Γενικές Αρχές του Διοικητικού Δικαίου<sup>80</sup>. Οι κλειστές διαδικασίες προτιμώνται στις περιπτώσεις που αναμένεται ανταγωνισμός (αρκετοί προσφέροντες) όπως οι υπηρεσίες καθαριότητας ή ο εξοπλισμού.

Προς τούτο, το ΔΕΕ τόνισε στην υπόθεση *Universale-Bau AG κα κατά Entsorgungsbetriebe Simmering GmbH*<sup>81</sup> ότι «η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται, οσάκις, στο πλαίσιο κλειστής διαδικασίας, έχει καθορίσει πριν από τη δημοσίευση της προκηρύξεως τους κανόνες σταθμίσεως των κριτηρίων επιλογής που πρόκειται να χρησιμοποιήσει, να γνωστοποιήσει εκ των προτέρων τους κανόνες αυτούς στους υποψηφίους [...] καθόσον είναι η μόνη ικανή να εξασφαλίσει κατάλληλο επίπεδο διαφάνειας και, κατά συνέπεια, την τήρηση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως στις διαδικασίες συνάψεως δημοσίων συμβάσεων»<sup>82</sup>.

### **3.5.2.6. Διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης με διαπραγμάτευση ή ανταγωνιστικό διάλογο**

Μεγαλύτερο ενδιαφέρον ως προς την διασφάλιση της αρχής της διαφάνειας έχει η διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης με διαπραγμάτευση ή με ανταγωνιστικό διάλογο η οποία παρουσιάζει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Συγκεκριμένα, οι αναθέτουσες αρχές αναλαμβάνουν να διαπραγματευτούν με τους οικονομικούς φορείς της επιλογής τους τους όρους της σύμβασης.

---

<sup>80</sup> Στην Κύπρο οι γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου κωδικοποιήθηκαν στον περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμος του 1999 (Ν. 158(I)/1999).

<sup>81</sup> *Universale-Bau AG* ο.π.

<sup>82</sup> *Universale-Bau AG κα κατά Entsorgungsbetriebe Simmering GmbH*, ο.π.

Συναφώς τα κριτήρια ανάθεσης δεν καθορίζονται εκ των προτέρων κι άρα δεν δημοσιεύονται αλλά είναι αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης αναθέτουσας αρχής και οικονομικού φορέα, με ότι αυτό συνεπάγεται για την αρχή της διαφάνειας.

Συναφώς, προκύπτει εύλογα το ερώτημα κατά πόσον η πιο πάνω διαδικασία είναι συμβατή με τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης αφού δεν είναι αποτέλεσμα κρίσης επί αντικειμενικών κριτηρίων αλλά διαπραγμάτευσης ενός ιδιώτη με το δημόσιο. Στη βάση τούτου, μια τέτοια διαδικασία δικαιολογείται μόνον εάν πληρούνται εξαιρετικές περιστάσεις οι οποίες προβλέπονται ρητά στο ενωσιακό δίκαιο και συγκεκριμένα στο άρθρο 26 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ. Σημειώνεται πως οι κατοχυρωμένες περιοριστικά εξαιρέσεις αφορούν περιπτώσεις που η συγκεκριμένη διαδικασία κρίνεται καταλληλότερη είτε επειδή οι ανάγκες της αναθέτουσας αρχής δεν μπορούν να ικανοποιηθούν χωρίς προσαρμογή των άμεσα διαθέσιμων λύσεων είτε η επειδή σύμβαση δεν είναι δυνατόν να ανατεθεί χωρίς προηγούμενες διαπραγματεύσεις, λόγω ειδικών περιστάσεων που σχετίζονται με τη φύση, την πολυπλοκότητα ή τη νομική ή τη χρηματοοικονομική οργάνωση ή λόγω των κινδύνων που συνδέονται με αυτά (π.χ. υπηρεσίες παροχής συμβούλων ή αρχιτεκτονικής ή μηχανικής που χρειάζονται διαπραγματεύσεις ώστε να διασφαλιστεί ότι η υπηρεσία ή το έργο ανταποκρίνονται στις ανάγκες της αναθέτουσας αρχής).

Επ' αυτού, το ΔΕΕ υπενθύμισε στην απόφαση Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Γαλλικής Δημοκρατίας<sup>83</sup> ότι ως εξαίρεση από θεμελιώδη κανόνα της Συνθήκης, ήτοι τη

---

83 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, C340/02, 14/10/2004, (σκέψη 38)  
<<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49211&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=40876304>> accessed 7 November 2021.

διαφάνεια, η διαδικασία με διαπραγμάτευση θα πρέπει να αποτελεί αντικείμενο αυστηρής ερμηνείας και ότι το βάρος απόδειξης ότι συντρέχουν όντως οι έκτακτες περιστάσεις που δικαιολογούν την απόκλιση το φέρει εκείνος ο οποίος τις επικαλείται, δηλαδή πάντοτε η αναθετούσα αρχή ή ο επιτυχών οικονομικός φορέας.

Περαιτέρω, το ΔΕΕ, ενήργησε ως θεματοφύλακας της αρχής της διαφάνειας και των Οδηγιών στις περιπτώσεις που τα Κράτη μέλη προσφεύγουν στη διαδικασία με διαπραγμάτευση ενώ αυτό δεν προβλέπεται από την οδηγία ή συνοδεύουν τις ρητώς προβλεπόμενες από την οδηγία εξαιρέσεις με νέους όρους που διευρύνουν το πεδίο εφαρμογής τους, παραβιάζοντας κατ' αυτό τον τρόπο κατάφωρα την αρχή της διαφάνειας. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και Ιταλική Δημοκρατία<sup>84</sup> η Επιτροπή κίνησε διαδικασία προσφυγής λόγω παραβάσεως δυνάμει του 226 ΕΚ εναντίον της Ιταλικής Δημοκρατίας επειδή προμηθεύτηκε ελικόπτερα με σκοπό την κάλυψη των αναγκών διαφόρων σωμάτων του ιταλικού κράτους, απευθείας χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού, κατά παράβαση των διατάξεων των -τότε- εν ισχύ οδηγιών. Η Ιταλική Δημοκρατία ισχυρίστηκε ότι δεδομένης της τεχνικής ιδιαιτερότητάς τους, η κατασκευή των επίμαχων ελικοπτέρων μπορούσε να ανατεθεί μόνο στην επιλεγείσα εταιρεία και ότι, περαιτέρω, ήταν αναγκαίο να εξασφαλιστεί η διαλειτουργικότητα του στόλου ελικοπτέρων της προκειμένου, μεταξύ άλλων, να μειωθούν οι λειτουργικές δαπάνες και οι δαπάνες υλικοτεχνικής υποστήριξης και εκπαίδευσης των πιλότων. Το Δικαστήριο απέρριψε τους ισχυρισμούς της Ιταλικής Δημοκρατίας, τονίζοντας τον εξαιρετικό χαρακτήρα της

---

84 Βλ. Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ιταλική Δημοκρατία, C337/2005, 08/04/2008 (σκέψη 57)  
<<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=71038&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=40876684>> accessed 7 November 2021.



διαδικασίας με διαπραγμάτευση και υπογραμμίζοντας ότι η οδηγία «απαριθμεί ρητώς και περιοριστικώς τις περιπτώσεις κατά τις οποίες και μόνο μπορεί να γίνει προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση.»

Εν κατακλείδι, είναι εμφανές ότι το κανονιστικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις έχει εξελιχθεί δυναμικά μέσω της νομολογίας του Δικαστηρίου. Με τα χρόνια, η συμβολή του ΔΕΕ στο να ενισχυθούν οι τρεις θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις: η μη διάκριση, ο ανταγωνισμός και η διαφάνεια, είναι τεράστια, ακόμη και προ του εκσυγχρονισμού του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Το Δικαστήριο έχει υιοθετήσει μια προσέγγιση που αντικατοπτρίζεται στη θέσπιση μιας σειράς νομικών κατασκευών που διαπερνούν την εφαρμογή των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις και έχουν επηρεάσει τη νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις και την νέα γενιά νομικών πράξεων. Το Δικαστήριο προσέφερε στα εθνικά δικαστήρια πολύτιμες κατευθύνσεις σχετικά με την εφαρμογή και ερμηνεία του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων.

### **3.6.Η θεώρηση της αρχής της διαφάνειας στο Ενωσιακό δίκαιο**

Όπως ανωτέρω αναφέρθηκε είχαν εκφραστεί αντιρρήσεις για την αναγνώριση της διαφάνειας ως αρχής του ενωσιακού δικαίου, βασισμένες στον ισχυρισμό ότι αποτελεί αόριστη νομική έννοια. Είναι παραδεκτό ότι η έλλειψη σαφήνειας σε μια γενική αρχή μπορεί να προκαλέσει ανασφάλεια δικαίου. Δανείζομαι τη φράση του Vesterdorf<sup>85</sup>, ότι η διαφάνεια δεν είναι απλά μια

---

85 Bo Vesterdorf, 'Transparency- Not Just a Vogue Word' [1998] 22(3) Fordham International Law Journal <<https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1605&context=ilj>> accessed 7 December 2021.

“vogue word” (μτφ «λέξη της μόδας») αλλά μια νομική έννοια (legal concept), που ενσωματώνει μεν, διαφορετικές εκφάνσεις αλλά με συγγενή έννοια.

Ο καθηγητής Τριδήμας<sup>86</sup>, διευκρινίζει πως ένας νομικός κανόνας απαντά στην ερώτηση «τι;» ενώ μια γενική αρχή απαντά στην ερώτηση «γιατί;». Οι κανόνες δίνουν απαντήσεις, ενώ οι αρχές «αιτιολογούν επιχειρήματα προς μία κατεύθυνση αλλά δεν επιτάσσουν ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα»<sup>87</sup>. Τούτων λεχθέντων, η διαφάνεια στο ενωσιακό δίκαιο είναι γενική αρχή του δικαίου της ένωσης.

Ειδικότερα, στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων η αρχή της διαφάνειας συναντάται υπό την έννοια της δημοσιότητας που επιτρέπει σε όλους τους ενδιαφερόμενους να συμμετάσχουν ισότιμα στο διαγωνισμό ανεξαρτήτως της χώρας προέλευσής τους, επιτυγχάνοντας έτσι το άνοιγμα της αγοράς δημοσίων συμβάσεων στον ανταγωνισμό. Περαιτέρω, η θέσπιση ποικίλων κανόνων σε σχέση με τις περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων, τροποποίησης των όρων της σύμβασης, σύγκρισης τιμής - ποιότητας κατά την ανάθεση μιας προσφοράς ενισχύουν την προσπάθεια αποκλεισμού του κινδύνου ευνοιοκρατίας και αυθαιρεσίας εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής κάτι που αναγνωρίζεται ρητώς από το ΔΕΕ<sup>88</sup>. Για αυτό ακριβώς το λόγο, η χρήση της αρχής, δεν περιορίζεται αποκλειστικά στη γνώση, στη δημοσιότητα και στην πρόσβαση στα έγγραφα αλλά ανάγεται ως δικαιολογητική βάση κάθε

---

86 Takis Tridimas, *The General Principles of EU Law* (3th edn, Oxford European Union Law Library 2007) 1.

87 Takis Tridimas, ο.π. 2.

88 Αποφάσεις *Cartiera dell'Adda SpA κατά CEM Ambiente SpA*, C-42/13, 06/11/2014, (σκέψη 44) < <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-42/13> > accessed 7 November 2021, *TNS Dimarso κατά Vlaams Gewest*, C-6/15, 14/07/2016 (σκέψη 22) < <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-6/15> > accessed 7 November 2021.

πρόνοιας που εξυπηρετεί την πρόληψη από την δημιουργία διαφθοράς.

Μαρία Χριστοφής

## 4. Η διαφάνεια στο Κυπριακό Δίκαιο

### 4.1. Η διαφάνεια στο Σύνταγμα

Η αρχή της διαφάνειας αποτελεί έκφραση της δημοκρατικής αρχής η οποία αποτελεί θεμελιώδη αρχή του πολιτεύματός της Κυπριακής Δημοκρατίας. Συναφώς, η διαφάνεια συναντάται στο Σύνταγμα μας ως εγγενές στοιχείο της δημοκρατίας και αποσκοπεί στη συμμετοχή των πολιτών στις κρατικές ενέργειες και, κατ' επέκταση, στη δυνατότητα ελέγχου των αποφάσεων αυτών.

Ταυτόχρονα, τα τελευταία χρόνια η διαφάνεια εισήχθη για πρώτη φορά στο Σύνταγμα μας ως αρχή άμεσα συνδεδεμένη με την ανάγκη καταπολέμησης της διαφθοράς. Ο περιορισμός τέτοιων φαινομένων ενισχύει την αποτελεσματικότητα της διοίκησης και κατ' αυτό τον τρόπο υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον<sup>89</sup>. Συγκεκριμένα, τον Απρίλιο του 2016, με το Ν. 69(I)/2016 ψηφίστηκε η ένατη τροποποίηση του Συντάγματος<sup>90</sup>, η οποία αφορούσε το άρθρο 15 του Συντάγματος έτσι

---

89 Βλ. κεφάλαιο 1 παρούσας.

90 «Το δίκαιο της ανάγκης εισήχθη στη νομική ιστορία του τόπου μας με την υπόθεση Attorney General v. Mustafa Ibrahim and Others, στην οποία κρίθηκε η συνταγματικότητα του περί Απονομής της Δικαιοσύνης (Ποικίλαι Διατάξεις) Νόμου του 1964, Ν. 33/64 με την εγκαθίδρυση του Ανωτάτου Δικαστηρίου υπό τη σημερινή του μορφή, ύστερα από την αποχώρηση των Τούρκων δικαστών. 2. Επίκληση του δικαίου της ανάγκης έγινε έκτοτε επανειλημμένα. Ο περί της Πρώτης Τροποποίησης του Συντάγματος Νόμος του 1986 με τον οποίο επιχειρήθηκε τροποποίηση του Συντάγματος για να τυγχάνουν δικαιώματος ψήφου οι συμπληρώσαντες το 18ο έτος της ηλικίας τους, καθώς και για τη μη διεξαγωγή αναπληρωματικής εκλογής για την πλήρωση κενωθείσας έδρας, κρίθηκε αντισυνταγματικός. [...] Η σημερινή κατάσταση της πατρίδας μας καθιστά εμφανή με τον πιο πειστικό τρόπο πόσο μακριά από την πραγματικότητα ήταν ορισμένες συνταγματικές πρόνοιες και σε ποιο βαθμό το Σύνταγμα απαιτεί τη βοήθεια του δικαίου της ανάγκης για να μπορέσει το κράτος να συνεχίσει να λειτουργεί. 15. Με την επίκληση του δικαίου της ανάγκης απλώς αναστέλλεται το μέρος του Άρθρου 182.3, που αναφέρεται στην προϋπόθεση ψήφισης της τροποποίησης του Συντάγματος από τα δύο τρίτα των Τουρκοκυπρίων βουλευτών. Έτσι εν όψει του γεγονότος της συνέχισης της ίδιας κατάστασης, η Βουλή έχει το δικαίωμα να προβαίνει σε τροποποίηση του Συντάγματος, ασκώντας την αναθεωρητική της λειτουργία, νοουμένου πάντα ότι θα εξασφαλίζεται η πλειοψηφία των δύο τρίτων των εκλεγέντων βουλευτών. Είναι γι' αυτό το λόγο που δεν είναι αναγκαίος ο έλεγχος της αναγκαιότητας ψήφισης του κάθε συγκεκριμένου νομοθετήματος. 16. Κάθε νόμος που ψηφίζεται κατ' επίκληση του δικαίου της ανάγκης παραμένει αντισυνταγματικός, αλλά για όσο διάστημα διαρκεί η κατάσταση ανάγκης εφαρμόζεται κανονικά

ώστε η διαφάνεια στη δημόσια ζωή ή η λήψη μέτρων κατά της διαφθοράς να αποτελούν λόγους, μεταξύ άλλων, για τους οποίους επιτρέπεται η επέμβαση στην άσκηση του δικαιώματος της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής<sup>91</sup>.

Ο σκοπός της τροποποίησης προκύπτει από το προοίμιό της όπου αναφέρεται ότι «η διασφάλιση της διαφάνειας στη δημόσια ζωή και η λήψη μέτρων εναντίον της διαφθοράς στη δημόσια ζωή συνιστούν μέτρο αναγκαίο για την πρόληψη ποινικών παραβάσεων, ως προβλέπει η παράγραφος 2 του Άρθρου 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η οποία κυρώθηκε με τον περί της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως διά την Προάσπισιν των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (Κυρωτικό) Νόμο του 1962 και η οποία προβλέπει ανθρώπινα δικαιώματα και θεμελιώδεις ελευθερίες, όμοια των οποίων η Δημοκρατία οφείλει να διασφαλίζει σύμφωνα με το Άρθρο 5 της Συνθήκης Εγκαθίδρυσης της Κυπριακής Δημοκρατίας».

Η τροποποίηση του άρθρου 15 του Συντάγματος είχε ως συνεπακόλουθο τη μεταγενέστερη θέσπιση του τροποποιητικού Νόμου περί του «πόθεν έσχες» και συγκεκριμένα τη θέσπιση του περί του Προέδρου, των Υπουργών και των Βουλευτών της Κυπριακής Δημοκρατίας (Δήλωση

---

παρά την αντισυνταγματικότητά του. Έτσι δεν τίθεται θέμα μονιμότητας της τροποποίησης του Συντάγματος. Μετά τη λήξη της κατάστασης ανάγκης οι διάφορες πράξεις θα πρέπει είτε να επικυρωθούν, είτε να ακυρωθούν.» Γιαννάκης Κουλουντή και άλλος κατά Βουλής των Αντιπροσώπων και άλλων, Εκλογικές αιτήσεις αρ. 5/97 και 7/97, ημερ. 17/09/1997.

91 Άρθρο 15 του Συντάγματος «Δεν χωρεί επέμβασις κατά την άσκησιν του δικαιώματος τούτου, ειμή τοιαύτη οία θα ήτο σύμφωνος προς τον νόμον και αναγκαία μόνον προς το συμφέρον της ασφαλείας της Δημοκρατίας ή της συνταγματικής τάξεως ή της δημοσίας ασφαλείας ή της δημοσίας τάξεως ή της δημοσίας υγείας ή των δημοσίων ηθών ή της προστασίας των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των υπό του Συντάγματος ηγγυημένων εις παν πρόσωπον ή προς το συμφέρον της διαφάνειας στη δημόσια ζωή ή για σκοπούς λήψης μέτρων εναντίον της διαφθοράς στη δημόσια ζωή.»

και Έλεγχος Περιουσίας) (Τροποποιητικός) Νόμου του 2016 (Ν.68(Ι) 2017). Μάλιστα, πρόνοιες του συγκεκριμένου Νόμου υπεβλήθησαν προς γνωμάτευση στο Ανώτατο Δικαστήριο σε σχέση με τη συμβατότητά τους με το Άρθρο 15 του Συντάγματος. Στην απόφαση του, το Ανώτατο Δικαστήριο σημείωσε ότι «Η κοινωνία δεν μπορεί να λειτουργεί με αδιαφάνεια στη δημόσια ζωή ή σε συνθήκες διαφθοράς, πρέπει δε να αποτελεί δικαστική γνώση τόσο η οικονομική κρίση, όσο και τα γενικότερα φαινόμενα διαφθοράς στη δημόσια ζωή υπό το φως της παραπομπής σε δίκες ενώπιον Κακουργιοδικείων και της καταδίκης προσώπων που αποτελούσαν μέρος της δημόσιας ζωής. Εξ αυτών, διαφαίνεται και η πιεστική ανάγκη που όφειλε η Βουλή των Αντιπροσώπων να ρυθμίσει με τις επελθούσες τροποποιήσεις»<sup>92</sup>.

Επομένως, η αρχή της διαφάνειας σε εθνικό επίπεδο αποσκοπεί στην αντιμετώπιση της διαφθοράς και οδηγεί στην ενίσχυση της αρχής της νομιμότητας που εμβαθύνει στη βούληση του δημόσιου οργάνου. Έτσι, η αρχή της νομιμότητας εγγυάται τη διαφάνεια στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και υποστηρίζει την αρχή του κράτους δικαίου. Με άλλα λόγια, η διοίκηση δεν αρκεί να δρα νόμιμα αλλά και να φαίνεται ότι δρα νόμιμα.

Παρατηρείται πως η αρχή της διαφάνειας κατοχυρωνόταν σε νομοθετικό επίπεδο πριν την τροποποίηση του Συντάγματος, με παράδειγμα τον περί των Προϋποθέσεων Διαφάνειας (Κινητές Αξίες προς Διαπραγμάτευση σε Ρυθμιζόμενη Αγορά) Νόμο του 2007 (Ν. 190(Ι)/2007). Από τη

---

92 Πρόεδρος της Δημοκρατίας και Βουλή των αντιπροσώπων, Αναφορά αρ. 10/2016, 29/05/2017.

δεκαετία όμως του 2010 και εντεύθεν, η διαφάνεια, κατέστη ως κοινωνικοπολιτική επιταγή, υπό την επίδραση του ενωσιακού δικαίου.

## **4.2.Η διαφάνεια στο Κυπριακό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων**

### **4.2.1. Προϊσχύον καθεστώς Δημοσίων Συμβάσεων**

Στην κυπριακή έννομη τάξη, θεσπίστηκε ειδικό νομοθέτημα για τις δημόσιες συμβάσεις μόλις το έτος 1997 με τον περί Προσφορών του Δημοσίου Νόμο (Ν. 102(I)/1997). Το πεδίο εφαρμογής του Νόμου περιορίστηκε το 2004 στις δημόσιες συμβάσεις που χαρακτηρίζονται ως απόρρητες. Ο περιορισμός αυτός προήλθε από την εναρμόνιση της κυπριακής νομοθεσίας με το τότε ισχύον συναφές ενωσιακό δίκαιο. Συγκεκριμένα, το 2003 θεσπίστηκε ο περί της Σύναψης Συμβάσεων (Προμήθειες, Έργα και Υπηρεσίες) Νόμος του 2003 (Ν. 101(I)/2003) και ο περί της Σύναψης Συμβάσεων (Προμήθειες, Έργα και Υπηρεσίες) Νόμος του 2003 (101(I)/2003). Για πρώτη φορά σε εθνικό επίπεδο προνοούνται ρητώς οι αρχές της διαφάνειας, της ισότητας και των μη διακρίσεων στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων ενώ οι αναθέτουσες αρχές αναλαμβάνουν τον έλεγχο τήρησης των εν λόγω αρχών. Τρία χρόνια αργότερα, και δη το 2006, το κυπριακό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων εναρμονίστηκε με τις ευρωπαϊκές οδηγίες, όπως αυτές τροποποιήθηκαν το 2004, με αποτέλεσμα να θεσπιστούν οι περί του Συντονισμού των Διαδικασιών Σύναψης Συμβάσεων Προμηθειών, Έργων και Υπηρεσιών στους Τομείς του Ύδατος, της Ενέργειας, των Μεταφορών και των Ταχυδρομικών Υπηρεσιών και για Συναφή Θέματα Νόμος του 2006 (Ν. 11/2006) και ο περί του Συντονισμού των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων Προμηθειών, Έργων και Υπηρεσιών και για Συναφή Θέματα Νόμος του 2006 (12(I)/2006). Παρέμεινε δε σε ισχύ μόνο το τέταρτο μέρος του Ν. 101(I)/2003 που αφορούσε τους σχετικούς κανόνες αναφορικά με τα έγγραφα των προσφορών το οποίο καταργήθηκε τελικώς το 2010 με τον

μέχρι σήμερα σε ισχύ περί των Διαδικασιών Προσφυγής στον Τομέα της Σύναψης των Δημοσίων Συμβάσεων Νόμο του 2010 (104(I)/2010) που ακολουθεί την 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 σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Παράλληλα, σε συμμόρφωση με τη νομοθεσία έχουν εκδοθεί και Κανονιστικές Διοικητικές Πράξεις<sup>93</sup>.

Ως εκ των ανωτέρω, συμπεραίνεται, πως το εθνικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων διαμορφώθηκε ως έχει λόγω της ένταξης της Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την εναρμόνιση του εθνικού δικαίου προς το ενωσιακό δίκαιο. Περαιτέρω, χαρακτηρίζεται από πολυνομία η οποία κρίνεται αδικαιολόγητη για ένα κλάδο δικαίου που δεν είναι σύνθετος. Αντ' αυτού, η απλότητα των διαδικασιών και η σαφήνεια ως προς την εφαρμογή τους είναι αυτό που οδηγεί σε αδιάφθορες δημόσιες συμβάσεις.

---

93 Ο Περί της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου (Κ.Δ.Π. 469/2006, Τροπ. ΚΔΠ 73/2014), ο περί των Διαδικασιών Προσφυγής στον Τομέα της Σύναψης των Δημοσίων Συμβάσεων Προμηθειών, έργων και υπηρεσιών και για συναφή θέματα Νόμος (Κ.Δ.Π 201/2007). Λιμένων Κύπρου (Κ.Δ.Π 487/2004) Κανονισμοί δυνάμει του άρθρου 73 για την Αρχή Ηλεκτρισμού Κύπρου (Κ.Δ.Π. 179/2009). Οι περί του Συντονισμού των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων Προμηθειών, έργων και υπηρεσιών στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (Χρήση Ηλεκτρονικών Μεσών Κ.Δ.Π. 249/2009, Κ.Δ.Π. 250/2009) στους Τομείς της Άμυνας και της Ασφάλειας (Κ.Δ.Π. 257/2012). Οι περί Προμηθειών, Έργων και Υπηρεσιών (Γενικοί) Κανονισμοί του 2007 (Τροπ. Κ.Δ.Π. 257/2010) Οργανισμοί Δημοσίου Δικαίου και Κοινοτήτες (Κ.Δ.Π. 242/2012) Δημοτικοί Κ.Δ.Π. (243/2012) των Συμβουλίων Υδατοπρομήθειας (Κ.Δ.Π. 491/2004, Κ.Δ.Π. 317/2013).



#### 4.2.2. Ισχύον καθεστώς δημοσίων συμβάσεων

Η ισχύουσα νομοθεσία<sup>94</sup> απλοποιεί και καθιστά πιο ευέλικτη τη διαδικασία σύναψης των συμβάσεων αφού αναβαθμίζονται οι λόγοι αποκλεισμού ενώ παρέχεται στους οικονομικούς φορείς η δυνατότητα αυτοκάθαρσης. Επίσης, καθορίζονται συγκεκριμένες προϋποθέσεις για την τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους. Περαιτέρω, προωθείται η στρατηγική χρήση των συμβάσεων και οι στόχοι της «Ευρώπης 2020» για έξυπνη, αειφόρο και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Ειδική αναφορά έστω και συνοπτική πρέπει να γίνει στο ότι το ισχύον καθεστώς υποβοηθάει τις μικρομεσαίες επιχείρησης για να συμμετάσχουν στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων και επιτυγχάνεται κυρίως μέσω της εισαγωγής του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Σύμβασης (ESP) που θα λειτουργεί ως υπεύθυνη δήλωση των οικονομικών φορέων, ως προς τους λόγους αποκλεισμού και τα κριτήρια επιλογής<sup>95</sup>.

Η αρχή της διαφάνειας προβλέπεται ρητά, αποτελεί τη δικαιολογητική βάση πολλών άρθρων ενώ αναγνωρίζεται ρητά ως γενική αρχή των δημοσίων συμβάσεων. Συναφώς, οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφανή τρόπο (άρθρα 4 και των τριών βασικών νόμων). Προς αποφυγή επαναλήψεων η αρχή της

---

94 Ο περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων και για Συναφή Θέματα Νόμος του 2016 (73(I)/2016), ο περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Συμβάσεων Φορέων που Δραστηριοποιούνται στους Τομείς του Ύδατος, της Ενέργειας, των Μεταφορών και των Ταχυδρομικών Υπηρεσιών και για Συναφή Θέματα Νόμος του 2016 (140(I)/2016) την Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και ο περί Ρύθμισης των Διαδικασιών Ανάθεσης Συμβάσεων Παραχώρησης και για Συναφή Θέματα Νόμος του 2017 (11(I)/2017) την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης.

95 Αρμόδια Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, Εγκύκλιος ΓΛ/ΑΑΔΣ 100, 30/06/2017, <2RFcuOshvG917QDXOkQW.pdf (treasury.gov.cy)> accessed 31 November 2021.

διαφάνειας έχει ως απόρροια την τήρηση από τις αναθέτουσες αρχές της δημοσιότητας για να ανοίγεται ο ανταγωνισμός και να υφίσταται ο αποτελεσματικός έλεγχος τήρησης της νομοθεσίας και των γενικών αρχών, όπως η ισότητα και η μη διάκριση μεταξύ των οικονομικών φορέων<sup>96</sup>. Έτσι, υπάρχουν ρητές πρόνοιες δημοσίευσης, απόρροια της διαφάνειας, όπως η δυνητική προκαταρκτική προκήρυξη<sup>97</sup>, περιοδικής ενδεικτικής προκήρυξης<sup>98</sup>, γνωστοποίηση για την ύπαρξη συστήματος προεπιλογής<sup>99</sup> καθώς κι όλο το κεφάλαιο 4 των περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων και για Συναφή Θέματα Νόμος του 2016 (73(I)/2016) και περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Συμβάσεων Φορέων που Δραστηριοποιούνται στους Τομείς του Ύδατος, της Ενέργειας, των Μεταφορών και των Ταχυδρομικών Υπηρεσιών και για Συναφή Θέματα Νόμου του 2016 (140(I)/2016) που ονοματίζεται «δημοσιότητα και διαφάνεια». Πέραν όμως της τυπικής έννοιας της διαφάνειας υπάρχουν άρθρα τα οποία έχουν ως δικαιολογητική βάση τη διαφάνεια και τα οποία σχετίζονται με την καταπολέμηση της διαφθοράς, τα βασικότερα σημεία των οποίων θα αναλυθούν κατωτέρω:

---

96 Δ Ράικος, Δημόσια διοίκηση και διαφθορά (1st edn, Σάκουλα 2006) 171-177.

97 Άρθρο 47 του περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων και για Συναφή Θέματα Νόμου του 2016 (73(I)/2016), άρθρο 52 του περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Συμβάσεων Φορέων που Δραστηριοποιούνται στους Τομείς του Ύδατος, της Ενέργειας, των Μεταφορών και των Ταχυδρομικών Υπηρεσιών και για Συναφή Θέματα Νόμος του 2016 (140(I)/2016), άρθρο 24 του περί Ρύθμισης των Διαδικασιών Ανάθεσης Συμβάσεων Παραχώρησης και για Συναφή Θέματα Νόμου του 2017 (11(I)/2017).

98 Παράρτημα VIA Μέρος Α, Τμήμα Ι του περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Συμβάσεων Φορέων που Δραστηριοποιούνται στους Τομείς του Ύδατος, της Ενέργειας, των Μεταφορών και των Ταχυδρομικών Υπηρεσιών και για Συναφή Θέματα Νόμος του 2016 (140(I)/2016).

99 Παράρτημα Χ του περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Συμβάσεων Φορέων που Δραστηριοποιούνται στους Τομείς του Ύδατος, της Ενέργειας, των Μεταφορών και των Ταχυδρομικών Υπηρεσιών και για Συναφή Θέματα Νόμος του 2016 (140(I)/2016).

#### 4.2.2.1. Σύγκρουση Συμφερόντων

Από το έτος 2007 προνοούνταν νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούσαν τη σύγκρουση συμφερόντων στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Συγκεκριμένα, η κανονιστική διοικητική πράξη αρ. 201/2007 η οποία εκδόθηκε δυνάμει του άρθρου 89 του τότε εν ισχύ Νόμου, προνοούσε το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών και για συναφή θέματα (Ν. 12/2006) ενώ το άρθρο 21 περ. 3 αυτής αναφερόταν ειδικά στην περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων στο πρόσωπο ιδιώτη συμβούλου ή μελετητή. Ο τρόπος αντιμετώπισης του φαινομένου ήταν η γνωστοποίηση της σύγκρουσης συμφερόντων ώστε να ληφθεί υπόψη κατά την ανάλυση της έκθεσης των συμβούλων.

Συναφώς, στην απόφαση Κοινοπραξία Strabag AG και Nemesis Constructing PLC “Strabag – Nemesis Consortium” κατά 1. Αναθεωρητικής αρχής προσφορών κα100, ο Δικαστής κ. Κληρίδης ακύρωσε τη διοικητική πράξη ανάθεσης της προσφοράς ενόψει της παράλειψης των εμπλεκόμενων στη διαδικασία οργάνων να διερευνήσουν την ενδεχόμενη ύπαρξη σχέσης μεταξύ των συμβούλων και του επιτυχόντα προσφοροδότη.

Εκ των ανωτέρω, προκύπτει ότι η πρόνοια περί σύγκρουσης συμφερόντων αφορούσε συγκεκριμένα την περίπτωση συμβούλου ή μελετητή και ως μέσω επανόρθωσης αρκούσε απλά να αποκαλυφθεί τυχόν τέτοια σύγκρουση ώστε να ληφθεί υπόψη κατά την ανάλυση της έκθεσης του τελευταίου. Επομένως, δεν προνοείτο εξ υπαρχής (ex ante) αποκλεισμός του ιδιώτη συμβούλου ενώ παραχωρείτο ευρεία διακριτική ευχέρεια στην αναθέτουσα αρχή ως προς τον τρόπο με τον οποίο θα λάμβανε υπόψη την σύγκρουση. Βέβαια η διακριτική ευχέρεια δε σημαίνει

---

100 Κοινοπραξία Strabag AG και Nemesis Constructing PLC “Strabag – Nemesis Consortium” κατά 1. Αναθεωρητικής αρχής προσφορών κα, Προσφυγή αρ. 1462/2008, 14/05/2010.

και αυθαιρεσία. Η αναθέτουσα αρχή στα πλαίσια του διοικητικού δικαίου δε θα έπρεπε να ξεπερνάει τα άκρα όρια της διακριτικής ευχέρειας της<sup>101</sup> και να αιτιολογεί επαρκώς την κρίση της. Στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσαν να σημειωθούν φαινόμενα διαφθοράς.

Το 2016, η αντιμετώπιση της σύγκρουση συμφερόντων στις δημόσιες συμβάσεις απέκτησε νέα νομοθετική βάση συνιστάμενη στα άρθρα 6 των Ν.73(Ι)/2016, Ν.140(Ι)/2016) Ν.11(Ι)/2017 τα οποία αποτελούν μεταφορά των άρθρων 24 και 35 των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ και 2014/23/ΕΕ αντίστοιχα. Σύμφωνα με τις Οδηγίες η σύγκρουση συμφερόντων, καλύπτει τουλάχιστον (αφέθηκε στα κράτη η δυνατότητα να θεσπίσουν κι άλλες περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων) οποιαδήποτε κατάσταση κατά την οποία προκύπτει άμεσα ή έμμεσα χρηματοοικονομικό, οικονομικό ή προσωπικό συμφέρον, το οποίο θα μπορούσε να εκληφθεί ως στοιχείο που θίγει την αμεροληψία και την ανεξαρτησία των προσώπων που συμμετέχουν ή μπορούν να επηρεάσουν την έκβαση της διαδικασίας. Ο Κύπριος νομοθέτης επέλεξε να εισαγάγει σχεδόν αντιγράφοντας το άρθρο των ευρωπαϊκών οδηγιών αφήνοντας στη διακριτική ευχέρεια του Υπουργικού Συμβουλίου να θεσπίσει συγκεκριμένους κανονισμούς που θα επιτρέπουν την αποτελεσματική εφαρμογή του. Όντως, η Κανονιστική διοικητική πράξη 138/2016 και συγκεκριμένα το άρθρο 17 αυτής συγκεκριμενοποίησε της περιπτώσεις όπου υφίσταται

---

101 «Τα άκρα νόμιμα όρια καθορίζονται από ορισμένες γενικές αρχές συταγματικής περιοχής. Πρόκειται για τις αρχές της ισότητας, υπό την έννοια της ίσης κρίσης ομοειδών νομικών και πραγματικών καταστάσεων, της αναλογικότητας, υπό την έννοια ότι το επαχθές μέτρο που επιβάλλεται με τη διοικητική πράξη πρέπει να είναι πρόσφορο, αναγκαίο και ανάλογο προς το εξυπηρετούμενο δημόσιο συμφέρον ή ιδιωτικό προστατευόμενο αγαθό, στο πλαίσιο του επιδιωκόμενου με τον νόμο σκοπού και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, η οποία απαγορεύει την αποδυνάμωση με νεότερες διοικητικές πράξεις δικαιωμάτων που απέκτησε ο καλόπιστος διοικούμενος από προηγούμενες διοικητικές πράξεις. Στις αρχές αυτές προστίθενται και **οι ευρέως περιεχομένου αρχές της χρηστής διοίκησης**» Ε Πρεβεδούρου , 'Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης' (ΕΒΠ, 23 March 2020) <[prevedourou.gr/δέσμια-αρμοδιότητα-και-διακριτική-ευ/](http://prevedourou.gr/δέσμια-αρμοδιότητα-και-διακριτική-ευ/)> accessed 30 November 2021.

σύγκρουση συμφερόντων αλλά και τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται για την πρόληψη και αντιμετώπισή αυτού του φαινομένου. Ειδικότερα, επέκτεινε την ύπαρξη ασυμβίβαστου και στο πρόσωπο του συντονιστή της σύμβασης, στον πρόεδρο ή μέλος αρμόδιου οργάνου, στον προϊστάμενο της αναθέτουσας αρχής ή σε εξουσιοδοτημένο αντιπρόσωπό του με ειδικότερη αναφορά σε συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας έως και τέταρτου βαθμού. Το εν λόγω άρθρο δε περιορίστηκε όμως σε σύγκρουση συμφερόντων που προκύπτει από συγγένεια αλλά αναφέρθηκε περαιτέρω, σε «οποιοδήποτε οικονομικό ή άλλο συμφέρον, άμεσο ή έμμεσο, σε σχέση με το θέμα το οποίο τυγχάνει χειρισμού από αυτόν ή από αρμόδιο όργανο στο οποίο συμμετέχει ή έχει οποιαδήποτε ιδιάζουσα σχέση ή βρίσκεται σε οξεία έχθρα με οποιοδήποτε πρόσωπο που έχει πρόδηλο οικονομικό ή άλλο συμφέρον στην εν λόγω διαδικασία». Επιπλέον, σύμφωνα με τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας τα πρόσωπα που εμπλέκονται σε περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων οφείλουν να γνωστοποιήσουν το εν λόγω κώλυμα των ιδίων ώστε να απομακρυνθούν από τη διαδικασία. Τόσο η γνωστοποίηση όσο και η απομάκρυνση τους από τη διαδικασία είναι υποχρεωτική και δεν παρέχεται η δυνατότητα διαφορετικής αξιολόγησης είτε από την αναθετούσα αρχή είτε από το ίδιο το πρόσωπο, όπως για παράδειγμα να βεβαιώσουν ο οικονομικός φορέας και το πρόσωπο ότι δεν υπάρχει προκύπτει κανένας επηρεασμός. Ως εκ των ανωτέρω είναι αντιληπτό ότι θεσμοθετήθηκαν απόλυτες εγγυήσεις για αποτροπή φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων και διαφθοράς με απώτερο σκοπό να διαφυλαχτεί η ακεραιότητα των διαδικασιών.

Ενδιαφέρον έχει η προσέγγιση από τη γειτονική χώρα Ελλάδα, Κράτος μέλος της ΕΕ, από την οποία εισαγάγαμε θεσμούς του ηπειρωτικού δικαίου στο κυπριακό διοικητικό δίκαιο<sup>102</sup>. Στην

---

102 Hatzimihail, 'Cyprus as a Mixed Legal System', Journal of Civil Law Studies, (2013).

Ελλάδα, επιλέχθηκε ως μέτρο οριοθέτησης η αρχή της αναλογικότητας, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 262 του περί τις Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών Νόμου 4412/2016 (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ) η αναθέτουσα αρχή έχει υποχρέωση, αφού καταλήξει ότι υπάρχει σύγκρουση συμφερόντων σε ορισμένη διαδικασία, να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα, στα οποία περιλαμβάνεται η εξαίρεση του προσώπου από τη διαδικασία τα οποία καταγράφει σε σχετική έκθεση. Με τον τρόπο αυτό, ο Έλληνας νομοθέτης μετέφερε το βάρος στην αναθέτουσα αρχή να αποφασίσει ως προς την ύπαρξη ή μη σύγκρουσης συμφερόντων και ως προς το ενδεδειγμένο μέτρο. Εν αντιθέσει, στο Κυπριακό Δίκαιο, ορθότερα κατά την άποψη της γράφουσας, άμεσα εξαιρείται το πρόσωπο, εξυπηρετείται καλύτερα η αρχή της διαφάνειας και δεν δίδεται η δυνατότητα να εμφιλοχωρήσει η διαφθορά. Την ίδια προσέγγιση με τον Έλληνα νομοθέτη, υιοθέτησε και ο Γερμανός νομοθέτης στο άρθρο 6 του Ordinance on the Award of Public Contracts (Vergabeverordnung – VgV).

#### **4.2.2.2. Κριτήρια αποκλεισμού**

Με τους Ν.73(Ι)/2016, Ν. 140(Ι)/2016) και Ν.11(Ι)/2017, εισήχθησαν νέες διατάξεις που αφορούν τα κριτήρια αποκλεισμού των υποψηφίων, τα οποία καθορίζονται με μεγάλη ακρίβεια ενώ ταυτόχρονα, παρέχεται η δυνατότητα στους οικονομικούς φορείς με διάφορα μέτρα να αποδείξουν την αξιοπιστία τους και παρά την ύπαρξη λόγου αποκλεισμού να συμμετάσχουν τελικώς στο διαγωνισμό.

Ο νομοθέτης έχει διαχωρίσει τους λόγους αποκλεισμού σε υποχρεωτικούς και δυνητικούς. Οι υποχρεωτικοί λόγοι αποκλεισμού καθορίζονται περιοριστικά (*numerus clausus*) στο νόμο και αφορούν την προηγούμενη τελεσίδικη δικαστική απόφαση για συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση, διαφθορά, απάτη, τρομοκρατικά εγκλήματα, νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες

δραστηριότητες και παιδική εργασία. Διευκρινίζεται, πως ο αρχικός νόμος αναφερόταν όχι μόνο σε τελεσίδικη απόφαση αλλά και σε παραδοχή και καταγγελία, κάτι που αμφισβητήθηκε ορθώς ενώπιον της Επιτροπής Αποκλεισμού Οικονομικών Φορέων<sup>103</sup> και αργότερα, ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου<sup>104</sup> το οποίο έκρινε ως αβάσιμη την αμφισβήτηση. Ο Κύπριος νομοθέτης, με το Ν. 205(I)/2020, προέβη σε τροποποιήσεις διαγράφοντας τους όρους «παραδοχή» και «καταγγελία». Ενόψει της καθυστέρησης έκδοσης δικαστικών αποφάσεων στην Κυπριακή Έννομη Τάξη ενδεχομένως το εν λόγω εδάφιο χωρίς την «καταγγελία και την «παραδοχή» να καθίσταται γράμμα κενό και να μην έχει ουσιαστικό πρακτικό αντίκτυπο και προληπτικό αποτέλεσμα. Αντίθετα, σε χώρες που οι δικαστικές διαδικασίες ξεκινούν και επιλύονται γρήγορα, ο κίνδυνος της επικείμενης τελεσίδικης καταδικαστικής απόφασης θα μπορούσε να αποτελέσει τροχοπέδη για τη διαφθορά και την απάτη. Τούτου ελεγχθέντος δε σημαίνει βέβαια πως η λύση βρίσκεται στο να εξισωθεί η καταγγελία και η παραδοχή με δικαστική απόφαση κάτι που διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της Ευρωπαϊκής Οδηγίας και ταυτόχρονα παραβιάζει το τεκμήριο αθωότητας.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει ο λόγος αποκλεισμού που αναφέρεται στην αθέτηση των υποχρεώσεων του οικονομικού φορέα και δη την καταβολή φόρων ή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Εάν η αθέτηση διαπιστώθηκε από δικαστική απόφαση με τελεσίδικη δεσμευτική ισχύ, είναι

---

103 Συνεδρία της Επιτροπής Αποκλεισμού Οικονομικών Φορέων από Διαδικασίες Σύναψης δημοσίων Συμβάσεων που πραγματοποιήθηκε στο Υπουργείο Οικονομικών στις 29/06/2018, Υπόθεση αρ. 3/2018 <[http://www.treasury.gov.cy/treasury/treasurynew.nsf/All/87DFEAEB2B80E2BC225841D00234D3D/\\$file/%CE%91%CF%80%CF%8C%CF%86%CE%B1%CF%83%CE%B7\\_3\\_18.pdf?OpenElement](http://www.treasury.gov.cy/treasury/treasurynew.nsf/All/87DFEAEB2B80E2BC225841D00234D3D/$file/%CE%91%CF%80%CF%8C%CF%86%CE%B1%CF%83%CE%B7_3_18.pdf?OpenElement)> accessed 31 November 2021.

104 Cyfield Development Public Ltd κατά Δήμου Λευκωσίας, Υπόθεση αρ. 762/2018, 06/07/2021.

υποχρεωτική. Εάν όμως, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποδείξει με κατάλληλα μέσα ότι ο οικονομικός φορέας έχει αθετήσει τις υποχρεώσεις του όσον αφορά την καταβολή φόρων ή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, τότε έχει την διακριτική ευχέρεια να αποκλείσει τον οικονομικό φορέα.

Επιπρόσθετα, ο νομοθέτης επιτρέπει για επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, επί παραδείγματι για λόγους δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος, την παρέκκλιση από τον υποχρεωτικό αποκλεισμό. Διευκρινίζεται, πως η παρέκκλιση θα πρέπει να ερμηνεύεται στη βάση της αρχής της αναλογικότητας, δηλαδή, να είναι κατάλληλη, αναγκαία και ανάλογη με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Η αναθέτουσα αρχή όταν θα αποφασίζει εάν θα παρεκκλίνει θα πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας, την αρχή της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας και να αιτιολογείται επαρκώς ώστε να καθίσταται δυνατός ο δικαστικός έλεγχος.

Ως εκ των ανωτέρω, συμπεραίνεται ότι οι υποχρεωτικοί λόγοι αποκλεισμού σχετίζονται με την προσωπική κατάσταση του οικονομικού φορέα. Εν αντιθέσει, οι δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού σχετίζονται με τη διαφάνεια, την εντιμότητα και την αξιοπιστία του οικονομικού φορέα, που ενδεικτικά προκύπτει μέσα από την αξιολόγηση της οικονομικής του ικανότητας (πτώχευση, εκκαθάριση), από τα επαγγελματικά παραπτώματα και την ρη γένει επιχειρηματική συμπεριφορά του (στρέβλωση του ανταγωνισμού, μη θεραπεύσιμη σύγκρουση συμφερόντων, πρότερη αθέτηση συμβατικών υποχρεώσεων).

Όπως αναφέρθηκε και στο προηγούμενο κεφάλαιο η καινοτομία των ευρωπαϊκών οδηγιών και κατ' επέκταση και της εθνικής νομοθεσίας αφορά την δυνατότητα «self-cleaning» που παρέχεται στον οικονομικό φορέα, δηλαδή τη δυνατότητα να προσκομίσει στοιχεία προκειμένου να αποδείξει ότι τα μέτρα που έλαβε επαρκούν για να αποδείξουν την αξιοπιστία του, παρότι



συντρέχει λόγος αποκλεισμού. Ο νομοθέτης έχει καθορίσει ενδεικτικά ορισμένα μέτρα όπως είναι η καταβολή αποζημίωσης για ζημία που προκλήθηκε από ποινικό αδίκημα, η ενεργή συνεργασία με τις αρμόδιες ερευνητικές αρχές, η λήψη τεχνικών και οργανωτικών μέτρων ως προς τη λειτουργία της επιχείρησης, καθώς και μέτρων σε επίπεδο προσωπικού για την αποφυγή περαιτέρω ποινικών αδικημάτων ή παραπτωμάτων. Συναφώς, είναι αρκετά ενδιαφέρον το προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Vergabekammer Südbayern (πρωτοβάθμιο όργανο επιλύσεως διαφορών από διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων της Νότιας Βαυαρίας, Γερμανίας) στην υπόθεση Vosslotá h Laeis GmbH κατά Stadtwerke München GmbH<sup>105</sup> και ειδικότερα η κρίση του ΔΕΕ, «Κατόπιν των προεκτεθέντων, στο πρώτο και στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 80 της οδηγίας 2014/25, σε συνδυασμό με το άρθρο 57, παράγραφος 6 της οδηγίας 2014/24, έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε διάταξη του εθνικού δικαίου που απαιτεί από οικονομικό φορέα ο οποίος επιθυμεί να αποδείξει την αξιοπιστία του, παρά τη συνδρομή σχετικού λόγου αποκλεισμού, να διευκρινίσει με ολοκληρωμένο τρόπο τα γεγονότα και τις περιστάσεις που συνδέονται με το διαπραχθέν ποινικό αδίκημα ή παράπτωμα, συνεργαζόμενος ενεργά όχι μόνο με την ερευνητική αρχή, αλλά και με την αναθέτουσα αρχή, στο πλαίσιο των δικών της καθηκόντων, προκειμένου να αποδείξει την αποκατάσταση της αξιοπιστίας του, υπό τον όρο ότι η συνεργασία αυτή περιορίζεται στα μέτρα που είναι απολύτως αναγκαία για την εξέταση αυτή».

Από τη μία πλευρά η διαδικασία της επανόρθωσης είναι μια ευχάριστη καινοτομία όπου ουσιαστικά με μοχλό την αρχή της αναλογικότητας γίνεται προσπάθεια αποφυγής της τυπολατρίας. Από τη άλλη πλευρά όμως, είναι υπαρκτός ο κίνδυνος να επικαλεστούν τη

---

105 Vosslotá h Laeis GmbH κατά Stadtwerke München GmbH, C124/2017, 24/10/2018.

συγκεκριμένη διάταξη πολλοί οικονομικοί φορείς στον ίδιο διαγωνισμό δημιουργώντας πιθανή παράβαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης.

Περαιτέρω, υπάρχει ειδική πρόνοια άρσης αποκλεισμού στις περιπτώσεις πτώχευσης και εκκαθάρισης<sup>106</sup> εφόσον ο οικονομικός φορέας αποδείξει ότι δύναται να εκτελέσει τη σύμβαση. Η συγκεκριμένη ρύθμιση φαίνεται να προκαλεί ρήξη στην αρχή της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας και να αφήνει ανοιχτό το ενδεχόμενο διαφθοράς, αφού παρέχεται ευρεία διακριτική ευχέρεια διαμόρφωσης κρίσης λαμβανομένου υπόψη του δυσαπόδεικτου χαρακτήρα συνέχισης επιχειρηματικής λειτουργίας κάποιου φυσικού προσώπου υπό πτώχευση ή κάποιας εταιρείας υπό εκκαθάριση. Ειδικότερα, με τον περί Εταιρειών Νόμο (Κεφ. 113) και δη το άρθρο 211 καθορίζονται συγκεκριμένοι οι λόγοι που μια εταιρεία μπορεί να τεθεί υπό εκκαθάριση και οι λόγοι από μόνοι τους δεικνύουν την αδυναμία συνέχισης οποιασδήποτε λειτουργίας.

Η πιο σημαντική πρόνοια κατά τη γράφουσα είναι ωστόσο η αρμοδιότητα της Επιτροπής Αποκλεισμού Οικονομικών φορέων<sup>107</sup> να αποφασίζει τον αποκλεισμό οικονομικού φορέα από μελλοντικές διαδικασίες σύναψης συμβάσεων εφόσον συντρέχουν είτε υποχρεωτικοί είτε δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού. Ο αποκλεισμός από μελλοντικές διαδικασίες θα πρέπει να είναι απόλυτα σύμφωνος με την αρχή της αναλογικότητας και να μην υπερβαίνει τα πέντε έτη από την ημερομηνία της καταδίκης με τελεσίδικη απόφαση και τα τρία έτη από την ημερομηνία του σχετικού γεγονότος στις περιπτώσεις δυνητικού αποκλεισμού. Ο οικονομικός φορέας έχει το δικαίωμα να ακουσθεί (δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης) και να υποδείξει μέτρα που έλαβε και

---

106 Παρ. 4 (β).

107 Συστάθηκε δυνάμει του άρθρου 32 της ΚΔΠ 138/2016.

είναι κατάλληλα για την αποφυγή επανάληψης αντίστοιχων συμπεριφορών<sup>108</sup>. Περαιτέρω, όλες οι αποφάσεις δημοσιεύονται στην ιστοσελίδα της αρχής δημοσίων συμβάσεων, που είναι το λογιστήριο της Κυπριακής Δημοκρατίας.

#### **4.2.2.3. Κανόνες για τη διενέργεια προκαταρκτικών διαβουλεύσεων της αγοράς**

Στα άρθρα 37 των Ν. 73(I)/2016 και Ν.140(I)/2016 και στο άρθρο 52 Ν.11(I)/2017, παρέχεται η επιλογή στις αναθέτουσες αρχές πριν τη σύναψη δημόσιας σύμβασης να διεξάγουν διαβουλεύσεις με την αγορά, προκειμένου να προετοιμάσουν τη διαδικασία σύναψης σύμβασης και να ενημερώσουν τους οικονομικούς φορείς για τα σχέδια και τις απαιτήσεις τους όσον αφορά τις εν λόγω συμβάσεις. Για το σκοπό αυτό, μπορούν, ιδίως να ζητούν ή να δέχονται τις συμβουλές ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων ή αρχών ή συμμετεχόντων της αγοράς.

Ο νόμος προβλέπει ρητά πως τέτοιες συμβουλές δύνανται να χρησιμοποιούνται για το σχεδιασμό και τη διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, εφόσον δεν έχουν ως αποτέλεσμα τη στρέβλωση του ανταγωνισμού και την παραβίαση των αρχών της διαφάνειας και της αποφυγής των διακρίσεων. Η πρόβλεψη αυτή δεν έγινε τυχαία αφού ενδεχόμενη κακή χρήση της διαβούλευσης από οικονομικούς φορείς που θα επιχειρήσουν να τροποποιήσουν τους όρους για ιδιοτελείς σκοπούς είναι πιθανή και έως εκ τούτου, υπάρχει αυξημένη ανάγκη διασφάλισης της διαφάνειας για σκοπούς αποφυγής άνισης μεταχείρισης και διαφθοράς. Τα πιο πάνω επιβεβαιώνονται στην πράξη δεδομένου ότι το Διοικητικό Δικαστήριο στην υπόθεση Odyssey

---

108 Άρθρο 32 κανονισμού 3 (β).

Consultants Ltd κατά Επιτρόπου Ρυθμίσεως Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και Ταχυδρομείων<sup>109</sup> πολύ ορθά τόνισε πως η «ενέργεια της αιτήτριας να υποβάλει μαζί με την προσφορά της όλους τους ανωτέρω πρόσθετους και μη προβλεπόμενους «γενικούς όρους», δεν θα μπορούσε να έχει ως συνέπεια τη γέννηση υποχρέωσης του καθ' ου η αίτηση να διαβουλευθεί μαζί με την αιτήτρια ως προς αυτούς. Τέτοια ενέργεια θα συνιστούσε, όχι μόνο εκτροπή από τους όρους του Διαγωνισμού, αλλά και ευνοϊκή μεταχείριση της αιτήτριας έναντι των άλλων προσφοροδοτών».

#### **4.2.2.4. Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση**

Στην ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση ο οικονομικός φορέας που ενδιαφέρεται υποβάλλει αίτηση συμμετοχής παρέχοντας τις πληροφορίες που ζητάει η αναθέτουσα αρχή. Οι αναθέτουσες αρχές καθορίζουν το αντικείμενο της σύμβασης και προσδιορίζουν τα κριτήρια ανάθεσης της σύμβασης για να μπορούν οι οικονομικοί φορείς να αποφασίσουν αν θα ζητήσουν να συμμετάσχουν στη διαδικασία.

Η όλη διαδικασία θα πρέπει να διασφαλίζει τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας. Προς τούτο, οι φάσεις της διαπραγμάτευσης θα πρέπει να αιτιολογούνται επαρκώς, να τηρούνται δηλαδή πλήρης πρακτικά και όλες οι προσφορές να υποβάλλονται γραπτώς. Επίσης, οι αναθέτουσες αρχές δεν θα πρέπει να παρέχουν, κατά τρόπο που να δημιουργεί διακρίσεις, πληροφορίες που ενδέχεται να ευνοούν ορισμένους οικονομικούς φορείς σε σχέση με άλλους και δεν αποκαλύπτουν στους λοιπούς συμμετέχοντες εμπιστευτικές πληροφορίες που έχουν

---

109 Odyssey Consultants Ltd κατά Επιτρόπου Ρυθμίσεως Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και Ταχυδρομείων, Υπόθεση αρ. 221/2015, 24/01/2019.

διαβιβαστεί από υποψήφιο ή προσφέροντα που συμμετέχει στις διαπραγματεύσεις χωρίς τη συναίνεση του. Η προσπάθεια που επιδιώκεται είναι με την τήρηση των προνοιών της νομοθεσίας να προστατεύεται η αρχή της διαφάνειας και παράλληλα να αναπτύσσεται ένας υγιής ανταγωνισμός.

Στην υπόθεση T. Petrou General Trading Ltd κατά Συμβούλιο Εμπορίας Κυπριακών Πατατών<sup>110</sup> ενώ η αναθέτουσα αρχή προκήρυξε διαγωνισμό με ανοιχτή διαδικασία αποφάσισε, αφού αξιολόγησε τις προσφορές, να εφαρμόσει τη διαδικασία διαπραγμάτευσης. Μάλιστα, εγέρθηκε από πλευράς διοίκησης ο ισχυρισμός ότι η διαδικασία που ακολουθήθηκε είχε εφαρμοστεί και σ' άλλες περιπτώσεις. Καταρχάς, δεν προνοείται στη νομοθεσία ότι θα μπορούσε να αρχίσει μια ανοιχτή διαδικασία και πριν την ολοκλήρωσή της να εφαρμοστεί και διαδικασία διαπραγμάτευσης. Με την πρακτική αυτή παρακάμπτονταν η νομοθεσία η οποία καθορίζει ρητώς τις περιπτώσεις που μια δημόσια αρχή μπορεί να προσφύγει στη διαδικασία διαπραγμάτευσης και παραβιάζεται η αρχή της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας. Καθίσταται επίσης, πιθανός ο κίνδυνος να εμφιλοχώρησε διαφθορά στη διαδικασία.

#### **4.2.2.5.Κριτήρια ανάθεσης και ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές των οικονομικών φορέων**

Στην προκήρυξη του διαγωνισμού επισυνάπτονται οι όροι τους οποίους πρέπει να πληρούν οι οικονομικοί φορείς για να γίνουν δύνανται να αξιολογηθούν οι προσφορές τους. Όπως αναλυτικά εκτέθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να ερμηνεύει τα κριτήρια ανάθεσης κατά τον ίδιο τρόπο σε όλη τη διαδικασία.

---

<sup>110</sup> T. Petrou General Trading Ltd κατά Συμβούλιο Εμπορίας Κυπριακών Πατατών, Προσφυγή αρ. 22/2013, 13/04/2016.

Σύμφωνα με το άρθρο 67 του Ν. 73(I)/2016 και το άρθρο 79 του Ν.140(I)/2016 οι αναθέτουσες αρχές βασίζουν την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων στην «πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά». Συγκεκριμένα, η πλέον συμφέρουσα από οικονομικής άποψης προσφορά προσδιορίζεται βάσει της τιμής ή του κόστους και μπορεί να περιλαμβάνει τη βέλτιστη σχέση τιμής - ποιότητας, η οποία εκτιμάται βάσει διάφορων κριτηρίων.

Ταυτόχρονα, στο άρθρο 69 του Ν. 73(I)/2016 και στο άρθρο 89 του Ν. 140(I)/2016 κατέστη υποχρεωτικό από την πλευρά των συμμετεχόντων να αιτιολογήσουν και να εξηγήσουν το ασυνήθιστο μιας χαμηλής προσφοράς. Η αναθετούσα αρχή έχει την αρμοδιότητα να αποφασίσει σχετικά με το αν θα δεχθεί ή αν θα απορρίψει τις προσφορές.

Η ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά δύναται να καταπατεί την αρχή της διαφάνειας, να νοθεύει τον ανταγωνισμό, ενδεχομένως να κρύβει διαφθορά και να παραβιάζει την αρχή της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων οι οποίοι αποκλείονται αδικαιολόγητα. Ο έλεγχος με τον οποίο επιβαρύνεται η αναθέτουσα αρχή αποτελεί μια από τις σημαντικότερες εγγυήσεις διαφάνειας στη διαδικασία<sup>111</sup> και απομακρύνει το ενδεχόμενο μια τέτοια προσφορά να συνεπάγεται αδυναμία ολοκλήρωσης της σύμβασης ή να είναι συνέπεια χορήγησης κρατικής ενίσχυσης ή δωροδοκίας. Για αυτό το λόγο η αξιολόγηση των εξηγήσεων και η απόρριψη της προσφοράς από την αναθέτουσα αρχή θα έπρεπε να εμπίπτει ως δέσμια αρμοδιότητα κι όχι να ασκείται στα πλαίσια της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης. Το Διοικητικό Δικαστήριο στην απόφαση *Logicom Public Limited* κατά 1. Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών, Προσφυγή κα<sup>112</sup>, η οποία μάλιστα επικυρώθηκε από το

---

111 Δ Ράικος and others, *Δημόσιες Συμβάσεις* - Ν 4412/2016 (1st edn, Σάκκουλα 2018) 857.

112 *Logicom Public Limited* κατά 1. Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών, Προσφυγή αρ. 153/2008, 27/08/2009.

Ανώτατο Δικαστήριο<sup>113</sup> καθώς και στην υπόθεση Vouros Healthcare Ltd κατά Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών<sup>114</sup> απέφυγε να εξετάσει κατά πόσον υπό τις εκτιθέμενες περιστάσεις δικαιολογείται η ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά λόγω της τεχνικής φύσεως των ζητημάτων. Αναγνωρίζοντας ότι δεν είναι επί της παρούσας η αξιολόγηση της νομολογιακής αρχής περί ανέλεγκτου (από το Δικαστήριο) κρίσεων (της διοίκησης) επί τεχνικών ζητημάτων, τονίζεται πως η ευρεία διακριτική ευχέρεια της διοίκησης ενισχύει τον κίνδυνο αδιαφάνειας και καθιστά υπαρκτή την ύπαρξη διαφθοράς.

#### **4.2.2.6.Η τροποποίηση της σύμβασης κατά τη διάρκειά της**

Το άρθρο 72 του Ν. 73(I)/2016, το άρθρο του 86 του Ν.140(I)/2016) και το άρθρο 39 του Ν. 11(I)/2017 αφορούν την τροποποίησή της σύμβασης κατά τη διάρκειά της. Συγκεκριμένα, η τροποποίηση της σύμβασης είναι επιτρεπτή εφόσον προβλεπόταν η δυνατότητα τροποποίησης στην αρχική σύμβαση και δεν μεταβάλλεται η συνολική φύση της σύμβασης.

Ο νομοθέτης καθόρισε, ενδεικτικά, τις περιπτώσεις όπου η τροποποίηση της σύμβασης θεωρείται ουσιώδης. Επί παραδείγματι, ουσιώδεις θεωρούνται οι τροποποιήσεις της σύμβασης με τις οποίες εισάγονται νέοι όροι που αν είχαν εισαχθεί εκ των προτέρων θα υπήρχε συμμετοχή κι άλλων υποψηφίων ή με τις οποίες αντικαθίσταται ανάδοχος. Επικροτείται ότι στην ΚΔΠ 138/2016115 καθορίστηκαν αρχές που πρέπει να τηρούνται κατά τη διαδικασία πραγματοποίησης αλλαγών όπως είναι η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, της ίσης μεταχείρισης και της αρχής της

---

113 Logicom Public Limited κατά 1. Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών, Αναθεωρητική έφεση αρ. 153/2009, 14/01/2014.

114 Vouros Healthcare Ltd κατά Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών, Προσφυγή αρ. 332/2012, 23/09/2016.

115Μέρος Γ, άρθρα 18 επ. της ΚΔΠ 138/2016.

διαφάνειας με σκοπό να μειώνεται ο κίνδυνος εμφιλοχώρησης δολιοφθοράς μεταξύ αναθέτουσας αρχής και επιτυχόντα προσφοροδότη εις βάρος άλλων προσφοροδοτών.

Ενόψει του γεγονότος ότι έχει απασχολήσει τα Δικαστήριά μας αναφορά πρέπει να γίνει στην επιτρεπτή περίπτωση τροποποίησης της αξίας του διαγωνισμού, όταν είναι κατώτερη αφενός μεν των 209.000,00 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ) αφετέρου δε του 10% της αξίας της αρχικής σύμβασης. Με αυτόν τον τρόπο παρέχεται η ευχέρεια στα συμβαλλόμενα μέρη να τροποποιήσουν την αρχική σύμβαση εντός των ανωτέρω ορίων εφόσον δεν μεταβάλλουν τη συνολική φύση της, χωρίς, ωστόσο, να απαιτείται επαλήθευση ως προς το κατά πόσον πρόκειται για ουσιώδη ή μη τροποποίηση.

#### **4.2.2.7. Προστασία κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων**

Υπάρχουν πολλά διαφορετικά μοντέλα για τη θέσπιση ενός συστήματος ένδικων μέσων στα Κράτη μέλη της ΕΕ, λόγω διαφορετικών εθνικών νομικών παραδόσεων. Είναι επομένως δύσκολο να επιβεβαιωθεί ότι ένα μοντέλο είναι καλύτερο από ένα άλλο. Δυνάμει της Οδηγίας 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 σύναψης δημόσιων συμβάσεων καθένα Κράτος μέλος είναι ελεύθερο να επιλέξει την καταλληλότερη επιλογή για τη διασφάλιση του αποτελεσματικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων.

Καταρχάς η ίδια η αρχή θα πρέπει να τηρεί σαφείς και διαφανείς διαδικασίες ώστε να διασφαλίζεται η συνεκτική εφαρμογή του νόμου. Προς τούτο, κάθε μέρος θα πρέπει να έχει το δικαίωμα να ενημερώνεται για την εξέλιξη της διαδικασίας, ώστε να μπορεί να προετοιμάσει



επαρκώς τα επιχειρήματά του. Περαιτέρω, τα μέρη θα πρέπει να έχουν το δικαίωμα να ενημερωθούν για τους λόγους που οδήγησαν στην απόφαση του οργάνου αναθεώρησης, συμπεριλαμβανομένων των επιχειρημάτων που καθόρισαν την αξιολόγηση των αποδεικτικών στοιχείων και των εκτιμήσεων περί νομικών ζητημάτων που αφορούσαν την απόφαση. Η δημοσίευση των αποφάσεων του αναθεωρητικού οργάνου στον ιστότοπό του είναι ένα αποτελεσματικό εργαλείο για να αποφευχθούν αντικρουόμενες αποφάσεις.

Στην Κύπρο, η Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών εγκαθιδρύθηκε δυνάμει του Νόμου 101(I)/2003, με έναρξη λειτουργίας την ημερομηνία έναρξης ισχύος του Νόμου και δη την 1η Απριλίου 2004. Το Μέρος IV του Νόμου 101(I)/2003 προνοούσε για τη δημιουργία της Αρχής και η Κ.Δ.Π. 745/2003 καθόριζε τις λεπτομέρειες λειτουργίας της. Στις 19 Νοεμβρίου 2010, ψηφίστηκε ο Νόμος 104(I)/2010 ο οποίος αντικατέστησε τόσο το Νόμο 101(I)/2003 όσο και την Κ.Δ.Π. 745/2003.

Η Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών συστάθηκε με την εξουσία να επανεξετάζει τυχόν αποφάσεις που λαμβάνονται από τις αναθέτουσες αρχές πριν από τη σύναψη οποιασδήποτε δημόσιας σύμβασης για εικαζόμενη παράβαση του νόμου. Ως εκ τούτου, είναι ένας ειδικός φορέας αναθεώρησης των δημοσίων συμβάσεων, ο οποίος θα έπρεπε να είναι ανεξάρτητος από την κυβέρνηση. Επί του προκειμένου, ο Πρόεδρος και τα Μέλη της ΑΑΠ διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο<sup>116</sup> ενώ το κονδύλι για τη λειτουργία της ΑΑΠ συμπεριλαμβάνεται στον

---

116 Άρθρο 6 του περί των Διαδικασιών Προσφυγής στον Τομέα της Σύναψης των Δημοσίων Συμβάσεων Νόμου του 2010 (104(I)/2010).

ετήσιο προϋπολογισμό της Κυβέρνησης<sup>117</sup>. Είναι εμφανής η σχέση εξάρτησης που δημιουργείται μεταξύ της ΑΑΠ και της Κυβέρνησης γεγονός που πρέπει να τύχει σχετικής τροποποίησης.

Οποιοδήποτε πρόσωπο θίγεται από απόφαση της Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών ή από οποιαδήποτε απόφαση που λαμβάνεται από αναθέτουσα αρχή πριν ή μετά τη σύναψη της σύμβασης μπορεί να την προσβάλει ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου σύμφωνα με το άρθρο 146 του Συντάγματος. Η απόφαση του Διοικητικού Δικαστηρίου υπόκειται σε έφεση.

Η Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών ασκεί έλεγχο νομιμότητας της διαδικασίας των δημοσίων συμβάσεων και εξετάζει το ενδεχόμενο λήψης προσωρινών μέτρων. Κατά την εν λόγω εξέταση, η Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών συνυπολογίζει τις πιθανές συνέπειες των προσωρινών μέτρων για όλα τα συμφέροντα που ενδέχεται να ζημιωθούν, καθώς και το δημόσιο συμφέρον και αποφασίζει κατά πόσον θα προβεί στη λήψη τέτοιων μέτρων.

Κατά την άποψη της γράφουσας, η ΑΑΠ θα έπρεπε να ασκεί και έλεγχο ουσίας. Με τον τρόπο αυτό θα εξασφαλιζόνταν τα εχέγγυα μιας αντικειμενικής και ολοκληρωμένης κρίσης. Από τη στιγμή που η ΑΑΠ ασκεί αποκλειστικά έλεγχο νομιμότητας, λειτουργεί στην πράξη, ωσάν Διοικητικό Δικαστήριο και η κρίση της αναθέτουσας αρχής παραμένει ανέλεγκτη επί της ουσίας. Ως επακόλουθο, οι προσφυγές που ασκούνται μεταγενέστερα εναντίον της ΑΑΠ έχουν περισσότερο το χαρακτήρα έφεσης αφού προσβάλλουν την απόφαση της Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών κι όχι την πράξη αυτή καθ' εαυτή.

---

117 Άρθρο 4 του περί των Διαδικασιών Προσφυγής στον Τομέα της Σύναψης των Δημοσίων Συμβάσεων Νόμου του 2010 (104(I)/2010).

Επιπλέον, επειδή η ΑΑΠ δεν ασκεί έλεγχο ουσίας και συνεπώς δεν μπορεί να αντικαταστήσει η ίδια την αναθέτουσα αρχή, στις περιπτώσεις ακυρωτικών αποφάσεων απαιτείται ιδιαίτερη προσοχή. Επί παραδείγματι, στις περιπτώσεις που η ΑΑΠ ακύρωσε μια πράξη αποκλεισμού στη φάση ελέγχου προϋποθέσεων συμμετοχής ή στη φάση της τεχνικής αξιολόγησης η αναθέτουσα αρχή θα έχει την αρμοδιότητα επανεξέτασης. Συναφώς, η αναθέτουσα αρχή θα πρέπει να ενεργήσει στο πλαίσιο της αρχής της ίσης μεταχείρισης παρόλο που κατά τη βαθμολόγηση του δικαιωμένου οικονομικού φορέα, θα είναι γνωστές οι οικονομικές προσφορές και η συγκριτική κατάταξη των ανταγωνιστών του με αποτέλεσμα να εντείνεται ο κίνδυνος διαφθοράς.

#### **4.2.3. Ηλεκτρονικές συμβάσεις**

Με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου αρ. 78.616, ημερ. 02/04/2015 από την 01/09/2015 κατέστη υποχρεωτική η ηλεκτρονική υποβολή προσφορών για διαγωνισμούς Δημοσίων Συμβάσεων η εκτιμώμενη αξία των οποίων είναι ίση ή υπερβαίνει τα κατώτατα όρια ως ορίζονται στο Ν. 73(Ι)/2016 και στο Ν. 140(Ι)/2016. Η χρήση του ηλεκτρονικού συστήματος για την υποβολή των προσφορών είναι συμβατή με την αρχή της διαφάνειας και συμβάλει στην προσπάθεια αντιμετώπισης της διαφθοράς. Η άμεση ανθρώπινη αλληλεπίδραση δίνει τη δυνατότητα στους κυβερνητικούς αξιωματούχους να δωροδοκηθούν ή να χρησιμοποιήσουν την εξουσία τους για προσωπικό πλουτισμό. Ως εκ τούτου, η συγκέντρωση των συμβάσεων σε μια δημόσια διαθέσιμη ηλεκτρονική πλατφόρμα αναμένεται να προσδώσει επαρκή δημοσιότητα ώστε να αποθαρρύνει τις αναθέτουσες αρχές από την απόκρυψη σχετικών πληροφοριών λόγω της αυξημένης πιθανότητας ανίχνευσης.

Παρά ταύτα, πέντε και πλέον χρόνια από τη σύσταση των Ν. 73(I)/2016 και Ν. 140(I)/2016 δεν έχουν εκδοθεί κανονισμοί που να ρυθμίζουν τη διαδικασία των ηλεκτρονικών συμβάσεων ενώ σήμερα αυτή διέπεται από τους περί του Συντονισμού των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων Προμηθειών, Έργων και Υπηρεσιών (Χρήση Ηλεκτρονικών Μεσών) Κανονισμούς του 2009 ΚΔΠ249/2009 που θεσπίστηκαν στη βάση καταργημένου Νόμου και ουδέποτε τροποποιήθηκαν. Η αναγκαιότητα θέσπισης, ή έστω τροποποίησης, των κανονισμών προκύπτει λόγω της εξέλιξης του κυπριακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων μετά την εναρμόνισή του με το ενωσιακό δίκαιο.

Ελλείψη έκδοσης σχετικών κανονισμών, η Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων έχει δημοσιεύσει σχετικές οδηγίες υποβολής των προσφορών ηλεκτρονικά οι οποίες χρίζουν άμεσης τροποποίησης καθότι παραβιάζουν την αρχή της διαφάνειας και επιτρέπουν τη διαφθορά. Συγκεκριμένα, στο ηλεκτρονικό σύστημα δημοσίων συμβάσεων παρέχεται η δυνατότητα υποβολής προσφοράς είτε εντός είτε εκτός του ηλεκτρονικού συστήματος, μέσω διαφορετικών ηλεκτρονικών εφαρμογών. Είναι εις γνώση της Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων ότι εάν ο οικονομικός φορέας υποβάλει την προσφορά του εκτός του συστήματος, δεν θα παρουσιάζεται η τιμή της προσφοράς του κατά την ηλεκτρονική αποσφράγιση των προσφορών στο σύστημα e-procurement. Η δημοσίευση των προσφοροδοτών και η αντίστοιχη ανάρτηση της τιμής της προσφοράς εκάστου, κατά την αποσφράγιση εξασφαλίζει την αρχή της διαφάνειας. Συναφώς, η μη αποκάλυψη τιμής συγκεκριμένου προσφοροδότη κατά την αποσφράγιση γεννάει εύλογα ερωτηματικά και καθιστά τον κίνδυνο διαφθοράς υπαρκτό.

Εν κατακλείδι, καθίσταται επιτακτική η έκδοση κανονισμών οι οποίοι θα ρυθμίζουν τη διεξαγωγή της ηλεκτρονικής διαδικασίας υποβολής δημοσίων συμβάσεων σύμφωνα με τις γενικές αρχές του

ενωσιακού δικαίου δημοσίων συμβάσεων. Περαιτέρω, θα πρέπει να καθορίζεται ως μοναδικός τρόπος υποβολής της προσφοράς το σύστημα e-procurement για να αποφευχθεί ο κίνδυνος μη δημοσίευσης της τιμής των προσφοροδοτών στο στάδιο της αποσφράγισης.

#### **4.3.Η θεώρηση της αρχής της διαφάνειας στο εθνικό δίκαιο**

Η διαφάνεια στην εθνική έννομη τάξη συνδέεται άρρηκτα με τη θεμελιώδη αρχή της δημοκρατίας με αποτέλεσμα να μπορεί και η ίδια να χαρακτηριστεί ως συνταγματική αρχή<sup>118</sup>. Συναφώς, η έλλειψη διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις και οι συμπεριφορές διαφθοράς πλήττουν τη δημοκρατία και παραβιάζουν την αρχή του κράτους δικαίου. Προς τούτο, στην εθνική έννομη τάξη κατέστη αναγκαία η διασφάλιση της διαφανούς λειτουργίας των εθνικών θεσμών<sup>119</sup> σε ένα νευραλγικό τομέα όπως αυτό των δημοσίων συμβάσεων ο οποίος μαστιζόταν από χρόνιες παθογένειες διαφθοράς.

Συμπερασματικά, στην προσπάθεια εξάλειψης των φαινομένων αδιαφάνειας και διαφθοράς η εν ισχύ νομοθεσία που ενσωμάτωσε την ενωσιακή νομοθεσία δημοσίων συμβάσεων παρέχει στις αναθέτουσες αρχές μέσα για τη θωράκιση του συστήματος ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων όπως τα μέτρα αποτελεσματικής πρόληψης, εντοπισμού και επανόρθωσης καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων, την κατάρτιση τεχνικών προδιαγραφών, την ενίσχυση των κανόνων δημοσιότητας, τον καθορισμό υποχρεωτικών και δυνητικών λόγων αποκλεισμού των οικονομικών φορέων, την υποχρέωση αιτιολόγησης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών

---

118 Με αναφορά στο ελληνικό σύνταγμα βλ. Σ. Σπυρίδων Βλαχόπουλος, Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων Τα όρια της μεταξύ αποκάλυψης και απόκρυψης στην εκτελεστική εξουσία (1st edn, Σάκκουλα 2007) 37.

119 Χ. Μουκίου, ο.π. σελ. 357.

και την αποσαφήνιση των κανόνων που αφορούν στην τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκεια τους.

Εν κατακλείδι, προκύπτει πως η διαφάνεια χρησιμοποιείται ως μέσο αντιμετώπισης της διαφθοράς στην εθνική νομοθεσία. Γι' αυτό ακριβώς το λόγο δεν συναντάται απλά υπό τυπική έννοια και άρα δεν περιορίζεται στη δημοσίευση και στην πρόσβαση στα έγγραφα. Κατά την γράφουσα, η διαφάνεια είναι το μεγαλύτερο όπλο για να αντιμετωπιστεί η διαφθορά. Ακόμη κι αν η χρήση της γίνεται αόριστα και διευρυμένα, δεν προκαλεί ανασφάλεια δικαίου αλλά το αντίθετο προκαλεί την ασφάλεια και φέρει τη σταθερότητα. Ταυτόχρονα όμως και χωρίς να υποβαθμίζεται η σημασία της διαφάνειας, θα πρέπει να υπάρξει μια προσεκτική ισορροπία μεταξύ των προσδοκιών για πλήρη διαφάνεια και άλλων εκτιμήσεων. Η υπερβολική εξάρτηση από τη διαφάνεια μπορεί να μην είναι πάντα κατάλληλη, καθώς μπορεί επίσης να έχει αντίθετα αποτελέσματα αν δεν συναξιολογούνται οι συνθήκες κάθε εθνικής έννομης τάξης. Επί παραδείγματι, ως ανωτέρω αναφέρθηκε, η ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων βασίζεται στην πλέον συμφέρουσα από οικονομικής άποψης προσφορά. Η εν λόγω ρύθμιση συμβαδίζει με την αρχή της διαφάνειας αφού επιτρέπει να αξιολογηθεί η πιο συμφέρουσα προσφορά κι όχι απαραίτητα η χαμηλότερη. Ο Κύπριος νομοθέτης όμως δεν απέκλεισε έξυπνα τη δυνατότητα να προσδιορίζεται βάση της «χαμηλότερης τιμής». Κατά την άποψη της γράφουσας, ενόψει της ανεπτυγμένης διαφθοράς στην Κύπρο αλλά και της νομολογιακής αρχής περί ανέλεγκτου των τεχνικών ζητημάτων, οι αναθέτουσες αρχές θα συνέδεαν την αξιολόγηση της πλέον συμφέρουσας προσφοράς με τεχνικά ζητήματα ώστε να καθίσταται ορατό το ενδεχόμενο διαφθοράς.

Η διαφάνεια δεν πρέπει να είναι το μοναδικό μέσο αλλά να δρα συνεργατικά και με τα υπόλοιπα μέσα, τα οποία περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων την επάρκεια των αναθετουσών αρχών, την

ενημέρωση του κοινού, την εκπαίδευση με σκοπό την ανάπτυξη μιας κουλτούρας διαφάνειας από το ευρύ κοινό και φυσικά την πρόβλεψη αποτελεσματικών μηχανισμών ελέγχου και κατασταλτικών μηχανισμών.

Μαρία Χριστοφής

#### 4.3.1. Το παράδειγμα της Γερμανίας - Η επιτυχής μάχη με τη διαφθορά

Η Γερμανία είναι ένα κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης που καταφέρνει να αντιμετωπίζει επιτυχώς τα φαινόμενα διαφθοράς που αναπτύσσονται στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης. Το 2015, στο CPI του Transparency International, η Γερμανία κατατασσόταν δέκατη σε σύνολο 168 χωρών με ποσοστό 81,7% ενώ σήμερα κατατάσσεται ένατη με ποσοστό 80%<sup>120</sup>. Ταυτόχρονα, στο National Integrity System Report<sup>121</sup> διαπιστώθηκε ότι παρά το γεγονός ότι ο πληθυσμός της Γερμανίας θεωρεί τη διαφθορά ως σοβαρό πρόβλημα για τη χώρα, στην πραγματικότητα μόνο το 2% περίπου των ερωτηθέντων ισχυρίστηκε ότι έχει διαφθαρεί. Αυτή είναι μια σημαντική πτυχή κατά τη συγκριτική αξιολόγηση των δύο χωρών, διότι προφανώς, οι αντιλήψεις των πολιτών για την ύπαρξη διαφθοράς στη Γερμανία και η πραγματική κατάσταση δεν ταιριάζουν, σε αντίθεση με την κατάσταση στην Κύπρο, όπου οι αντιλήψεις του κοινού αντανακλούν πιο πιστά μια την πραγματική συχνότητα της διαφθοράς.

Σύμφωνα με την πρώτη έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε σχέση με τις δημόσιες συμβάσεις στη Γερμανία:

«In the area of public procurement, according to the 2013 Eurobarometer business survey, 20% of those who participated in public procurement procedures in the past three years reported that they were prevented from winning because of corruption (EU average: 32%). Almost all negative practices in the context of public procurement are perceived to be less common than the EU

---

120 'CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX' (Transparency International, 2021) <<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/deu>> accessed 30 November 2021.

121 National Integrity System Report Germany 2012 (Transparency International, 2012) <<https://www.transparency.org/en/publications/national-integrity-system-germany-short-version>> accessed 30 November 2021.



average. Respondents in Germany reported tailor-made specifications for particular companies in 48% of cases (EU average 57%). Collusive bidding was reported to be a widespread practice by 54% of the respondents (EU average 52%). Conflicts of interests in the evaluation of bids were noted by 47% of respondents (EU average: 54%) and 43% reported to unclear selection or evaluation criteria (EU average 51%) »<sup>122</sup>.

Η επιτυχής αντιμετώπιση της διαφθοράς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων εκ μέρους της Γερμανίας σε συνδυασμό με το γεγονός ότι τόσο η Κύπρος όσο και η Γερμανία είναι Κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επομένως απαιτείται να συμμορφώνονται – ανεξάρτητα από τις κοινωνικοοικονομικές, πολιτικές, ιστορικές και δικαιικές διαφορές τους – με τις απαιτήσεις του ευρωπαϊκού δικαίου καθιστά το παράδειγμα της Γερμανίας ως πηγή έμπνευσης για ενδεχόμενη αναδιαμόρφωση του κυπριακού δικαίου δημοσίων συμβάσεων.

#### **4.3.2. Γερμανικό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων – Εφαρμοστέα Νομοθεσία**

Ως κράτος μέλος της ΕΕ, η Γερμανία υπόκειται στην ενωσιακή νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις. Η γερμανική νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις διακρίνεται, όπως συμβαίνει και σε όλα τα Κράτη μέλη, τεχνητά σε δύο σαφώς διακριτά μέρη – σε νομοθεσία που εφαρμόζεται πάνω από τα κατώτατα όρια της εκτιμώμενης αξίας δημοσίων συμβάσεων και νομοθεσία που εφαρμόζεται κάτω από τα κατώτατα όρια<sup>123</sup> της εκτιμώμενης αξίας δημοσίων συμβάσεων. Οι κύριες ισχύουσες νομοθετικές πράξεις στη Γερμανία παρουσιάζονται στο Μέρος IV του νόμου

---

122 Commission (EU), 'First EU Anti-Corruption Report', Annex 5 – Germany; COM(2014) 38 final, 3.

123 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναθεωρεί κάθε δύο χρόνια τα κατώτερα όρια της εκτιμώμενης αξίας των δημοσίων συμβάσεων.

κατά των περιορισμών του ανταγωνισμού (Act against Restraints of Competition-Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB).

Κατωτέρω, θα αναλυθούν εισηγήσεις για το Κυπριακό Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων λαμβανομένου υπόψη του τρόπου προσέγγισης της γερμανικής νομοθεσίας επί των συγκεκριμένων ζητημάτων:

#### **4.3.3. Η πλέον συμφέρουσα από οικονομικής άποψης προσφορά**

Τις περισσότερες φορές, οι αναθέτουσες αρχές στη Γερμανία χρησιμοποιούν συνδυασμό κριτηρίων τιμής και ποιότητας για να καθορίσουν την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Στην πραγματικότητα, μερικές φορές οι δικηγόροι ξεχνούν ακόμη και να αναφέρουν τη «χαμηλότερη τιμή» ως πιθανό κριτήριο<sup>124</sup> όταν περιγράφουν το γερμανικό σύστημα δημοσίων συμβάσεων. Ωστόσο, ένα τέτοιο κριτήριο φυσικά επιτρέπεται και χρησιμοποιείται κυρίως στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας – υπάρχουν ορισμένες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών όπου η χαμηλότερη τιμή θα μπορούσε να είναι το μόνο δυνατό κριτήριο ανάθεσης (π.χ. δημόσιες μεταφορές). Όπως παρατηρείται σε μια συγκριτική έκθεση του 2012: «Είναι ενδιαφέρον, όπου χρησιμοποιούνται κριτήρια ποιότητας για τον προσδιορισμό της πιο συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, οι γερμανικές δικαστικές αποφάσεις απαιτούν

---

124 Armin Hantschel , 'PUBLIC CONTRACTS IN GERMANY' (Leaflet, April ) <<http://www.een-ireland.ie/eei/assets/documents/uploaded/general/Public%20Contracts%20in%20Germany.pdf>> accessed 30 November 2021.

μεγαλύτερη αποκάλυψη των κριτηρίων και των υποκριτηρίων βάσει των οποίων θα αξιολογηθεί η ποιότητα»<sup>125</sup>.

Η κατάσταση στην Κύπρο διαφέρει κατά πολύ γιατί τα Δικαστήρια λόγω της τεχνικής φύσης των πλείστων νομικών ζητημάτων τα οποία ανακύπτουν στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων αποφεύγουν να υπεισέλθουν σε πλήρη έλεγχο των κριτηρίων που ελήφθησαν υπόψη. Συναφώς, όσο πιο περίπλοκα και ποικίλα είναι αυτά τα κριτήρια, τόσο μεγαλύτερη είναι η πιθανότητα επιλογής του «προεγεκκριμένου» υποψηφίου. Επί του προκειμένου, τα Δικαστήρια, πόσο μάλλον δε η ΑΑΠ, θα πρέπει να αναθεωρήσουν την γενική αρχή περί ανέλεγκτου των τεχνικών ζητημάτων, να απαιτήσουν από τις αναθέτουσες αρχές, στα πλαίσια της δέουσας έρευνας και της εφαρμογής της αρχής της διαφάνειας, πλήρη αποκάλυψη των κριτηρίων που λήφθηκαν υπόψη για την επιλογή του επιτυχόντα προσφοροδότη αλλά και λεπτομερέστερη αιτιολογία για να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος. Στην περίπτωση, που όντως παρουσιάζονται εξειδικευμένης τεχνικής φύσεως ζητήματα θα πρέπει να μετακυλίεται το βάρος απόδειξης (από τον προσφεύγοντα) στην αναθέτουσα αρχή για να αποδείξει την ορθότητα της κρίσης της. Προς τούτο, οι αναθέτουσες αρχές θα καλούνται να προβαίνουν σε εμπειριστατωμένη αιτιολογία αλλά και να παρουσιάζουν μαρτυρία εμπειρογνομosύνης.

#### **4.3.4. Ένδικη Προστασία**

Στην Γερμανία, υπάρχουν δύο επίπεδα ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων, τα δικαστήρια δημοσίων συμβάσεων (public procurement tribunals - Vergabekammern) που ενεργούν

---

125 Burges salmon llp, 'Comparative Procurement Procurement regulation and practice in Germany, Sweden and the U' (RIBA, 2012) <[https://passregsos.passiv.de/images/b/bc/RIBA\\_Comparative\\_Procurement.pdf](https://passregsos.passiv.de/images/b/bc/RIBA_Comparative_Procurement.pdf)> accessed 30 November 2021.

πρωτοδίκως και τα Περιφερειακά Δικαστήρια (the award senates at the Higher Regional Courts-Oberlandesgerichte) που ενεργούν σε δεύτερο βαθμό.

Πριν όμως αποταθεί στα Δικαστήρια ο οικονομικός φορέας θα πρέπει, σε ένα πρώτο χρόνο, να ζητήσει επανεξέταση από την αναθέτουσα αρχή. Το αίτημα επανεξέτασης θα πρέπει να διατυπωθεί «χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση», και άρα στην πραγματικότητα, οινεί αμέσως (εντός λίγων ημερών). Σε περίπτωση απόρριψης της ένστασης από την αναθέτουσα αρχή, ο οικονομικός φορέας έχει πολύ σύντομη προθεσμία, ήτοι προθεσμία δεκαπέντε ημερών για να αποταθεί στο Δικαστήριο.

Το αξιοσημείωτο όμως είναι ότι κατά κανόνα η προσφυγή ενώπιον του δικαστηρίου δημοσίων συμβάσεων αναστέλλει την περαιτέρω πρόοδο της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης. «Εάν το δικαστήριο δημοσίων συμβάσεων ενημερώσει εγγράφως τον αναθέτοντα φορέα σχετικά με την αίτηση επανεξέτασης, ο τελευταίος δεν πρέπει να προβεί στην ανάθεση πριν από την απόφαση του δικαστηρίου δημοσίων συμβάσεων και πριν από τη λήξη της προθεσμίας για υποβολή αιτήματος επανεξέτασης αλλιώς θα θεωρηθεί άκυρη»<sup>126</sup>. Στη Γερμανική νομοθεσία οι προθεσμίες για να αποταθεί ο οικονομικός φορέας στο Δικαστήριο είναι πολύ σύντομες ενώ ταυτόχρονα παρέχονται επαρκείς εγγυήσεις ως προς το ότι η αναστολή της διαδικασίας και οι καθυστερήσεις στην υλοποίηση των συμβάσεων δεν θα έχουν αρνητικές επιπτώσεις στην υπηρεσία ή το έργο που επιδιώκεται μέσω της σύμβασης και κατ' επέκταση στο δημόσιο συμφέρον<sup>127</sup>. Περαιτέρω, οι αναθέτουσες αρχές γίνονται πιο προσεκτικές στη τήρηση του δικαίου

---

126 Παρ. 169(1) GWB.

127 Παρ. 169(2) GWB.

των δημοσίων συμβάσεων αφού γνωρίζουν ότι τυχόν καταχώριση αιτήματος επανεξέτασης θα καθυστερήσει την υλοποίηση του σκοπού της σύμβασης.

Αυτή η νομοθετική λύση, που εγκρίθηκε στη Γερμανία, διαφέρει πολύ από την Κυπριακή νομοθεσία, η οποία δεν προβλέπει αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα. Αυτή η προσέγγιση έχει ως αποτέλεσμα τη σύναψη συμβάσεων παρά τις όποιες ανησυχίες για ύπαρξη παραβάσεων (εκτός εάν το δικαστήριο επιτρέψει στον προσφεύγοντα αναστολή της διαδικασίας για την περίοδο της προσφυγής) και αποθαρρύνει τους προσφέροντες από το να προσπαθούν να προστατεύσουν τα δικαιώματά τους ενώπιον των αντίστοιχων ελεγκτικών αρχών.

Κατά την γράφουσα, η υιοθέτηση ενός μοντέλου παρόμοιου με το γερμανικό, όπου τυχόν προσφυγή μπορεί να αναστείλει αυτόματα τη διαδικασία σύναψης της σύμβασης σε οποιαδήποτε φάση και να δοθεί πρώτα στην αναθέτουσα αρχή η ευκαιρία να απαντήσει, εντός σύντομου χρονικού διαστήματος, στα αιτήματα του προσφεύγοντος. Αυτή η διαφορά στις δύο προσεγγίσεις ως προς την επιλογή άμεσης επαφής με την αναθέτουσα αρχή και την υποβολή ενστάσεων κατά των αποφάσεών της πριν από την παραπομπή του θέματος σε δευτεροβάθμιο όργανο, καθώς και το διαφορετικό εύρος του ανασταλτικού αποτελέσματος στα δύο συστήματα προκύπτουν από τη διακριτική ευχέρεια που καταλείπεται στα Κράτη μέλη από την οδηγία 66/2007/EK 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 σύναψης δημόσιων συμβάσεων και δη από το άρθρο 1 παρ. 5 αυτής που προνοεί ότι «τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτήσουν από τον ενδιαφερόμενο να ασκήσει καταρχάς προσφυγή στην αναθέτουσα αρχή. Στην περίπτωση αυτή, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε η άσκηση της εν λόγω προσφυγής να

συνεπάγεται την άμεση αναστολή της δυνατότητας σύναψης της σύμβασης». Τη συγκεκριμένη πρόνοια ο Κύπριος νομοθέτης την ενσωμάτωσε στο βαθμό που ο προσφεύγων δύναται να αιτηθεί αναστολής χωρίς όμως να έχει αυτόματο αποτέλεσμα. Αναγνωρίζεται ότι, στην περίπτωση του γερμανικού μοντέλου, υπάρχει ο κίνδυνος ο οικονομικός φορέας να εγείρει καταχρηστικά το αίτημα επανεξέτασης, χωρίς να αποκαλύπτεται ουσιαστική βάση προσφυγής και να καθυστερήσει αδικαιολόγητα η σύναψη της σύμβασης. Οι προθεσμίες εξέτασης του αιτήματος επανεξέτασης είναι σύντομες και σε κάθε περίπτωση, ο εκάστοτε οικονομικός φορέας εάν δεν έχει βάση προσφυγής δεν έχει συμφέρον να επιδιώξει να καθυστερήσει τη διαδικασία.

Αναφορά πρέπει να γίνει και στην εξουσία του Γερμανικού Δικαστηρίου που επιλαμβάνεται της σχετικής προσφυγής να επιδικάζει αποζημιώσεις. Ο εκάστοτε προσφεύγων μπορεί να διεκδικήσει αποζημίωση στρεφόμενο κατά της αναθέτουσας αρχής. Αυτό είναι ένα ακόμη επιτακτικό μέτρο που θα είχε αποτέλεσμα και στην Κύπρο.

Ως εκ των ανωτέρω, στη Γερμανία, όταν μια σύμβαση έχει συναφθεί επί τη βάση δωροδοκίας, οι προσφεύγοντες μπορούν να ζητήσουν αποζημίωση. Φυσικά, η κυπριακή νομοθεσία προβλέπει επίσης τη δυνατότητα διεκδίκησης αποζημιώσεων αλλά ενώπιον του πολιτικού Δικαστηρίου<sup>128</sup>.

Στην Κυπριακή νομοθεσία και δη σύμφωνα με το άρθρο 146 παρ. 5 του Συντάγματος<sup>129</sup>, το αίτημα για αποζημίωση προϋποθέτει ύπαρξη ακυρωτικής απόφασης<sup>130</sup> ή σύμφωνα με τη νομολογία,<sup>131</sup>

---

128 Άρθρο 33 του περί των Διαδικασιών Προσφυγής στον Τομέα της Σύναψης των Δημοσίων Συμβάσεων Νόμος του 2010 - 104(I)/2010.

129 Το δικαίωμα *sui generis* της αποζημίωσης βάσει του άρθρου 146.6 του Συντάγματος έχει τύχει ανάλυσης από τη νομολογία των Κυπριακών Δικαστηρίων με ενδεικτική την απόφαση *Savvas & Leonidas Motors Ltd* και Γενικού Εισαγγελέα (2012) 1 ΑΑΔ 795.

130 *ΑχιλλεύςΚ Αιμιλιανίδης and Laure baudrihaye*, Κυπριακό Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων (1 edn, Νομικές Εκδόσεις 2007) 35.

131 *Netvision Ltd κατά Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών*, Προσφυγή αρ. 225/2005, 29/03/2007.

ακυρωτική απόφαση της ΑΑΠ. Η ακυρωτική απόφαση γεννά, κατά συνέπεια, δικαίωμα για αποζημιώσεις<sup>132</sup>. Με απλά λόγια στο πιθανό παράδειγμα που ο οικονομικός φορέας θα καταχωρίσει προσφυγή στο Δικαστήριο, μετά από 3-4 χρόνια - κατά μέσο όρο – εάν το Δικαστήριο ακυρώσει την πράξη τότε θα πρέπει να αποταθεί εκ νέου στο πολιτικό δικαστήριο και να καταχωρίσει αγωγή διεκδικώντας αποζημιώσεις εφόσον αποδείξει ότι υπέστη ζημιά. Με αυτό τον τρόπο και γνωρίζοντας την καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης στο πλαίσιο του δικαικού μας συστήματος για να αποζημιωθεί κάποιος θα πρέπει να αναμένει 9 χρόνια (3-4 έτη στο Διοικητικό Δικαστήριο και 6 έτη στο Επαρχιακό Δικαστήριο) και πολύ δε περισσότερα αν προηγηθεί προσφυγή στην ΑΑΠ, προς αποζημίωση, γεγονός ιδιαίτερα αποθαρρυντικό για τους οικονομικούς φορείς.

#### **4.3.5. Κεντρική Αρχή Προμηθειών**

Η Γερμανία αξιοποιεί πλήρως το άρθρο 11 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ της 31ης Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών.

Ουσιαστικά η γερμανική νομοθεσία απέδειξε ότι η ανάθεση δημοσίων συμβάσεων μέσω ενός κεντρικού φορέα συνιστά αποτελεσματικό μέτρο κατά της διαφθοράς. Κατά την άποψη της γράφουσας, η κεντρική αρχή προμηθειών επιτρέπει τον διαχωρισμό των ατόμων που θα λάβουν τα αγαθά ή τις υπηρεσίες από εκείνων που θα ελέγχουν τη διαδικασία επιλογής του επιτυχόντα με αποτέλεσμα να δημιουργείται σημαντικό εμπόδιο για την εφαρμογή των πιο κοινών μεθόδων

---

132 Cytacom Solutions Ltd κατά ΤΕΠΑΚ, Αγωγή αρ. 5534/2009, 27/10/2014.

διαφθοράς αφού διακόπτεται η επαφή αναθέτουσας αρχής και προσφοροδοτών. Η επιλογή γίνεται από την κεντρική αρχή, η οποία, στην περίπτωση αυτή, ενεργεί ως ανεξάρτητος ενδιάμεσος.

Η κεντρική αρχή αναλαμβάνει τα καθήκοντα μιας αναθέτουσας αρχής από τη δημοσίευση της προκήρυξης του διαγωνισμού έως και την τελική υλοποίηση της. Η εν λόγω αρχή μπορεί επίσης να συνάπτει συμφωνίες-πλαίσια για έργα, αγαθά ή υπηρεσίες που προορίζονται για έναν ή περισσότερους αναθέτοντες φορείς.

Δυστυχώς, στην Κύπρο φαίνεται να απέχουμε κατά πολύ ως προς την αξιοποίηση μιας Κεντρικής Αρχής Προμηθειών γεγονός που θα συνέβαλε ουσιαστικά στην αντιμετώπιση του προβλήματος της διαφθοράς.

#### **4.4.Διδάγματα από τη Γερμανία**

Ανεξάρτητα από τις νομοθετικές αλλαγές που απαιτούνται σε μια συγκεκριμένη χώρα η αποτελεσματικότητα κατά της διαφθοράς στη διαδικασία ανάθεσης μπορεί να οριστεί ως πλήρης όταν συνδυάζεται με ένα αποτελεσματικό δικαστικό σύστημα και σημαντικό αριθμό διαδικασιών κατά της διαφθοράς που κινήθηκαν και περατώθηκαν με εκτελεστές αποφάσεις. Αυτό σημαίνει ότι το νομοθετικό πλαίσιο της Γερμανίας αποτελεί μόνο ένα μικρό μέρος των μέτρων που απαιτούνται για την καταπολέμηση της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις.

Η Γερμανία, ωστόσο, είναι ένα θετικό παράδειγμα όχι μόνο λόγω του νομοθετικού της πλαισίου αλλά και λόγω της εφαρμογής του στην πράξη. Αντί να διακηρύξει επιτακτικά πληθώρα κανόνων για τη διασφάλιση της διαφάνειας η Γερμανία έχει επιλέξει να δώσει έμφαση στο θεσμικό μηχανισμό ελέγχου και στην ίδρυση και λειτουργία της Κεντρικής Αρχής Προμηθειών.



Το δίδαγμα που προκύπτει είναι ότι δεν αρκεί να προωθεί ο Ευρωπαϊκός νομοθέτης τη διαφάνεια αλλά θα πρέπει το θεσμικό πλαίσιο να κατατείνει στην καταπολέμησή της. Ο νομοθέτης δεν πρέπει απλά να ενσωματώνει τις ευρωπαϊκές οδηγίες χωρίς να αφουγκράζεται τα προβλήματα του δικού του νομικού συστήματος ή να αναμένει από τη διαφάνεια να επιλύσει όλα τα προβλήματα. Θα πρέπει να ενισχύσει και τα μέτρα καταστολής, ακόμη κι αν αυτό είναι η εσχάτη λύση. Από την άλλη, ο Δικαστής δεν πρέπει να αναμένει πάντοτε τη νομολογία του ΔΕΕ για να εφαρμόσει την αρχή της διαφάνειας. Θα πρέπει να αναζητά την εμπειρογνωμοσύνη όπου απαιτείται αυξημένη τεχνογνωσία κι όχι απλά να εξαιρείται από τεχνικά ζητήματα. Αντίστοιχα και η διοίκηση πρέπει να θεσπίζει μηχανισμούς αυτοκάθαρσης για την ίδια, να ασκεί έλεγχο στους δημόσιους υπαλλήλους, στην παραγωγικότητα της εργασίας τους, να εκδίδει κανονισμούς δεοντολογίας. Με αυτό τον τρόπο το ίδιο το σύστημα θα είναι σε θέση να «αποβάλλει» τους διεφθαρμένους. Και φυσικά, το πιο σημαντικό, να ενημερώνεται ο πολίτης. Ο διοικούμενος πρέπει να γνωρίζει με βεβαιότητα πως εάν καταγγείλει τη διαφθορά θα υπάρξουν μέσα προστασίας του και δε θα είναι υπαρκτός ο κίνδυνος να υποστεί συνέπειες από την ήδη διεφθαρμένη αγορά. Η διαφάνεια σαφώς μπορεί να βοηθήσει και ήδη βοηθάει αλλά για να δρα απροσπέλαστα πρέπει το νομικό σύστημα να της το επιτρέπει και να την υποστηρίζει.

## 5. Επίλογος

Το εθνικό δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων υπάγεται σε αυστηρούς κανόνες οι οποίες ερμηνεύονται υπό το πνεύμα των γενικών αρχών που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις και πηγάζουν από το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο και κυρίως από την αρχή της διαφάνειας. Η αρχή της διαφάνειας ρυθμίζει τις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων με τρόπο ώστε το δημόσιο χρήμα να διατίθεται, μέσω των δημοσίων συμβάσεων, με διαφανείς κανόνες.

Η εξάλειψη των φαινομένων διαφθοράς μέσω της αρχής της διαφάνειας και η κατ' αποτέλεσμα η προστασία του δημοσίου συμφέροντος ανάγεται σε πρωταρχικό σκοπό. Η ενωσιακή και κατ' επέκταση η εθνική νομοθεσία επιδιώκουν πρωτίστως στην επίτευξη του σκοπού αυτού. Προς τούτο, έχουν εισαχθεί ρυθμίσεις που διαφυλάττουν τη διαδικασία των δημόσιων συμβάσεων, όπως είναι η δημοσίευση, το ανεπίτρεπτο τροποποίησης ουσιώδη όρου της σύμβασης, πρόνοιες αποτρεπτικές της σύγκρουσης συμφερόντων. Παρά ταύτα, υπάρχουν ακόμη ρυθμίσεις, που «επιτρέπουν» να εμφιλοχωρήσει διαφθορά στη διαδικασία, είτε μέσω της διαδικασίας απευθείας ανάθεσης, είτε με όρους που «φωτογραφίζουν» συγκεκριμένους προσφοροδότες, είτε μέσω αθέμιτης επιλογής προσφοροδότη.

Συναφώς, στην παρούσα διπλωματική παρουσιάστηκαν κάποιες εισηγήσεις, με σκοπό την τροποποίηση της νομοθεσίας και της πρακτικής ώστε να αντιμετωπιστούν τα φαινόμενα διαφθοράς. Πρέπει να σημειωθεί ότι, οι προσπάθειες εκσυγχρονισμού των δημοσίων συμβάσεων τα τελευταία χρόνια είναι αισιόδοξες και κινούνται προς την σωστή κατεύθυνση, ειδικά μέσω της απλοποίησης των διαδικασιών (βλ. εξαιρέσεις όπου αποκαλύπτεται σύγκρουση συμφέροντος), την τήρηση της δημοσιότητας, την παροχή επαρκούς προστασίας (βλ. έλεγχος διαδικασίας από την ΑΑΠ αλλά και από τα Δικαστήρια, σε πρώτο και δεύτερο βαθμό), έχοντας πάντοτε στον

πυρήνα κάθε μέτρου την αρχή της διαφάνειας. Κάτι τέτοιο όμως δε σημαίνει πως οι ρυθμίσεις που δικαιολογούνται από την αρχή της διαφάνειας δεν χρίζουν βελτιώσεων ή τροποποίησης ανάλογα με τα δεδομένα της κάθε έννομης τάξης.

Μαρία Χριστοφής

## **Βιβλιογραφία**

### **Ελληνόγλωσση**

A Αιμιλιανίδης and L baudrihaye , Κυπριακό Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων (1 edn, Νομικές Εκδόσεις 2007).

B Καραγεώργου, Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη (1st edn, Σάκκουλα 2013).

E Πρεβεδούρου, 'Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης' (ΕΒΠ, 23 March 2020).

K Γιαννακόπουλος, Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων (1st edn, Σάκκουλα 2003).

N Κυριακίδης, Το διαφανές λόμπι προάγει τη Δημοκρατία (Εφημερίδα Πολίτης, 2021).

Π Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο (Εκδόσεις Σάκκουλα 2015).

Δ Ράικος, Δημόσια διοίκηση και διαφθορά (1st edn, Σάκκουλα 2006).

Δ Ράικος and others, Δημόσιες Συμβάσεις - Ν 4412/2016 (1st edn, Σάκκουλα 2018).

Σ. Σπυρίδων Βλαχόπουλος, Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων Τα όρια της μεταξύ αποκάλυψης και απόκρυψης στην εκτελεστική εξουσία (1st edn, Σάκκουλα 2007).

X Μουκίου , Διαφάνεια, Ακεραιότητα και Εντιμότητα στις δημόσιες συμβάσεις (1st edn, Νομική Βιβλιοθήκη 2017).

### **Ξενόγλωσση**

A Buijze, 'THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY IN EU LAW' [2013].

B Vesterdorf, 'Transparency- Not Just a Vogue Word' [1998] 22(3) Fordham International Law Journal.

C H bovis and Marta Andrecka, 'Regulatory Trends in Public Procurement at the EU Level' [2012] 7(4) European Procurement & Public Private Partnership Law Review.

Gráinne de búrca, 'The Quest for Legitimacy in the European Union' [1996] 59(3).

J Chevallier , ' Le mythe de la transparence administrative ' [1989] Information et transparence administrative, Centre Universitaire des Recherches Administratives et Politiques de Picardie (CURAPP).

K Pashev and others, 'Corruption in Public Procurement: Risk and Reform Policies' [2006] 1(1) Center of the Study of Democracy.

I Georgieva, Using Transparency Against Corruption in Public Procurement (1st edn, Springer 2017).

D Oxborne and T Gaebler, 'Reinventing Government' [1995] 27(3) Journal of Leisure Research.

P Heywood, 'Political Corruption: Problems and Perspectives' [1997] 45(3) SAGE.

R Klitgaard , Controlling Corruption (1st edn, University of California Press 1991) 300.

T Tridimas, The General Principles of EU Law (3th edn, Oxford European Union Law Library 2007).

Ulf bernitz and others, General Principles of EC Law in A Process of Development (European Monographs) (1st edn, Kluwer Law International 2008).

### **Νομοθετικά Κείμενα (Ελληνικά, Ευρωπαϊκά, Διεθνή)**

Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας

Ο περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων και για Συναφή Θέματα Νόμος του 2016 (73(I)/2016),

Ο περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Συμβάσεων Φορέων που Δραστηριοποιούνται στους Τομείς του Ύδατος, της Ενέργειας, των Μεταφορών και των Ταχυδρομικών Υπηρεσιών και για Συναφή Θέματα Νόμος του 2016 (140(I)/2016)

Περί Ρύθμισης των Διαδικασιών Ανάθεσης Συμβάσεων Παραχώρησης και για Συναφή Θέματα Νόμος του 2017 (11(I)/2017).

Περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμος του 1999 (Ν. 158(I)/1999).

Περί των Διαδικασιών Προσφυγής στον Τομέα της Σύναψης των Δημοσίων Συμβάσεων Νόμος του 2010 - 104(I)/2010

Περί της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου (Κ.Δ.Π. 469/2006, Τροπ. ΚΔΠ 73/2014)

Περί των Διαδικασιών Προσφυγής στον Τομέα της Σύναψης των Δημοσίων (Κ.Δ.Π. 467/2010), Περί του Συντονισμού των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων Προμηθειών, έργων και υπηρεσιών και για συναφή θέματα Νόμος (Κ.Δ.Π 201/2007).

Κανονισμός Λιμένων Κύπρου (Κ.Δ.Π 487/2004)

Κανονισμοί δυνάμει του άρθρου 73 για την Αρχή Ηλεκτρισμού Κύπρου (Κ.Δ.Π. 179/2009).

Περί του Συντονισμού των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων Προμηθειών, έργων και υπηρεσιών στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (Χρήση Ηλεκτρονικών Μεσών Κ.Δ.Π. 249/2009, Κ.Δ.Π. 250/2009)

Κανονισμοί στους Τομείς της Άμυνας και της Ασφάλειας (Κ.Δ.Π. 257/2012). Οι περί Προμηθειών, Έργων και Υπηρεσιών (Γενικοί) Κανονισμοί του 2007 (Τροπ. Κ.Δ.Π. 257/2010)

Οργανισμοί Δημοσίου Δικαίου και Κοινότητες (Κ.Δ.Π. 242/2012)

Κανονισμοί Δημοτικοί Κ.Δ.Π. (243/2012)

Κανονισμοί των Συμβουλίων Υδατοπρομήθειας (Κ.Δ.Π. 491/2004, Κ.Δ.Π. 317/2013).

Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων Ευρωπαϊκής Ένωσης

Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης.

Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ

Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και

### **Κυπριακή Νομολογία**

Δημοκρατία και 1. Γεώργιος Μιχαηλίδης κα, Υπόθεση αρ. 2821/15, ημερ. 21/04/2017 η οποία επικυρώθηκε

Δημοκρατία κατά Ρίγκου Ερωτοκρίτου κα., Υπόθεση αρ. 9208/2015.

Γεώργιος Μιχαηλίδης και Δημοκρατίας κα, στις Ποινικές εφέσεις αρ. 125/2017, 127/2017, 129/2017, 130/2017 και 131/2017, ημερ. 26/04/2018.

Γιαννάκης Κουλουνητή και άλλος κατά Βουλής των Αντιπροσώπων και άλλων, Εκλογικές αιτήσεις αρ. 5/97 και 7/97, ημερ. 17/09/1997.

Κοινοπραξία Strabag AG και Nemesis Constracting PLC “Strabag – Nemesis Consortium” κατά 1. Αναθεωρητικής αρχής προσφορών κα, Προσφυγή αρ. 1462/2008, 14/05/2010.

Πρόεδρος της Δημοκρατίας και Βουλή των αντιπροσώπων, Αναφορά αρ. 10/2016, 29/05/2017.

Σίμος Αχιλλέως κα και Δήμος Αγλαντζιάς, Προσφυγή αρ. 1602/2008, ημερ. 16/12/2009.

C. & H. Heat Flow Limited και Κυπριακής Δημοκρατίας κα, Προσφυγή αρ. 449/1998, 08/03/2000.

Cyfield Development Public Ltd κατά Δήμου Λευκωσίας, Υπόθεση αρ. 762/2018, 06/07/2021.

Cytacom Solutions Ltd κατά ΤΕΠΑΚ, Αγωγή αρ. 5534/2009, 27/10/2014.

Zemco Construction Ltd κατά Δήμου Πάφου, Προσφυγή αρ. 690/2016, ημερ. 17/10/2018.

Lella Kentonis Investment Co Ltd κατά Κυπριακής Δημοκρατίας κα, Προσφυγή αρ. 6/2008, ημερ. 29/09/2010.

Logicom Public Limited κατά 1. Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών, Προσφυγή αρ. 153/2008, 27/08/2009.

Logicom Public Limited κατά 1. Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών, Αναθεωρητική έφεση αρ. 153/2009, 14/01/2014.

Netvision Ltd κατά Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών, Προσφυγή αρ. 225/2005, 29/03/2007.

Odyssey Consultants Ltd κατά Επιτρόπου Ρυθμίσεως Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και Ταχυδρομείων, Υπόθεση αρ. 221/2015, 24/01/2019.

Vouros Healthcare Ltd κατά Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών, Προσφυγή αρ. 332/2012, 23/09/2016.

WTE Wassertechnik GmbH κατά Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών, Προσφυγή αρ. 1573/2015, ημερ. 28/02/2017.

## **Νομολογία ΔΕΕ**



Βασίλειο των Κάτω Χωρών κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, C58/1994, 30/04/1996.

Εμμ. Γ. Λιανάκης ΑΕ κα κατά Δήμου Αλεξανδρούπολης κα, C532/06, 24/01/2008.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, C340/02, 14/10/2004.

Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ιταλική Δημοκρατία, C337/2005, 08/04/2008.

Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV) κατά Conume di Bari κα, C410/04, 06/04/2006.

«Borta» UAB v. Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija VĮ, C-298/2015.

Cartiera dell'Adda SpA κατά CEM Ambiente SpA, C-42/13, 06/11/2014.

Onderneming van Gend & Loos κατά Nederlandse administratie der belastingen, C26/1962

Telaustria v Telefonadress, C324/98, 07/12/2000.

TNS Dimarso κατά Vlaams Gewest, C-6/15, 14/07/2016.

Universale-Bau AG, Bietergemeinschaft: 1) Hinteregger & Sohne Bauges.mbH Salzburg, C470/1999, 12/12/2002.

Vossloτά h Laeis GmbH κατά Stadtwerke München GmbH, C124/2017, 24/10/2018

Wall Ag κατά Stadt Frankfurt am Main κα, C91/08

### **Ηλεκτρονικές Πηγές - Δικτυακοί Τόποι**

Βάσος Βασιλείου , '€1 εκατ στον μελετητή του Νοσοκομείου Λευκωσίας' (Philenews, 02 April 2019) <<https://www.philenews.com/koinonia/eidiseis/article/679903/-1-ekat-ston-meletiti-toy-nosokomeioy-lefkosias>>

'Βγήκαν μαχαίρια για χώρους στάθμευσης στη Γερμασόγεια' (Φilenews, 06 August 2021) <<https://www.philenews.com/koinonia/eidiseis/article/1261492/bgkan-machairia-ga-choroys-stathmefsis-sti-grmasogia>>

Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ελλάδα), Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια».

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση του 2021 για το κράτος δικαίου - Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Κύπρο, <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021\\_rolr\\_country\\_chapter\\_cyprus\\_el.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rolr_country_chapter_cyprus_el.pdf)>

'Ίδού το πρώτο, μεταπολεμικό σκάνδαλο στην ιστορία της Κυπριακής Δημοκρατίας' (Alphanewslive, 19 October 2020) <<https://www.alphanews.live/politics/idoyp-protometapolemiko-skandalo-stin-istoria-tis-kypriakis-dimokratias>>

'Καταγγελία στον Γενικό Ελεγκτή για προσφορές του Δήμου Γερμασόγειας για διαχείριση χώρων στάθμευσης' (ΚΑΝΑΛΙΕΞΙ, 06 August 2021) <<https://kanali6.com.cy/2021/08/06/kataggelia-ston-geniko-elegkti-gia-prosfores-toy-dimoy-germasogeias-gia-diacheirisi-choron-stathmeysis/>>

Μ Ραφαήλ , 'Ανεξάρτητη Αρχή κατά της Διαφθοράς – Ανεξαρτησία και Αποτελεσματικότητα' (Δικαιοσύνη, 26 March ) <<https://dikaiosyni.com/katigories/arthra/aneksartiti-arxi-kata-tis-diafthoras-aneksartisia-kai-apotelesmatikotita/>>

'Ανεξάρτητη Αρχή κατά της Διαφθοράς: Προβληματισμοί ΠΔΣ για το νομοσχέδιο' (In Bussiness News, 20 April 2021) <<https://inbusinessnews.reporter.com.cy/business/services/article/275177/anexartiti-archi-kata-tis-diafthoras-problimatismo-i-pds-ga-to-nomoschedio>>

'Ποιοι Είμαστε' (Το Συμβούλιο της Ευρώπης, 2021) <<https://www.coe.int/el/web/about-us>>

Χρίστου Λεύκου, 'Για το σκάνδαλο στο νέο Γενικό Νοσοκομείο' (StockWatch , 07 December 2005) <<https://www.stockwatch.com.cy/el/article/genika/gia-skandalo-sto-neo-geniko-nosokomeio>>

Συνεδρία της Επιτροπής Αποκλεισμού Οικονομικών Φορέων από Διαδικασίες Σύναψης δημοσίων Συμβάσεων που πραγματοποιήθηκε στο Υπουργείο Οικονομικών στις 29/06/2018, Υπόθεση αρ. 3/2018 <[http://www.treasury.gov.cy/treasury/treasurynew.nsf/All/87DFEAEBA2B80E2BC225841D00234D3D/\\$file/%CE%91%CF%80%CF%8C%CF%86%CE%B1%CF%83%CE%B7\\_3\\_18.pdf?OpenElement](http://www.treasury.gov.cy/treasury/treasurynew.nsf/All/87DFEAEBA2B80E2BC225841D00234D3D/$file/%CE%91%CF%80%CF%8C%CF%86%CE%B1%CF%83%CE%B7_3_18.pdf?OpenElement)>

Ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 18.05.2010 σχετικά με τις νέες εξελίξεις στις δημόσιες συμβάσεις (2009/2175(INI)), <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-173\\_EL.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-173_EL.html?redirect)>

Ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της 25.10.2011 σχετικά με τον εκσυγχρονισμό των δημοσίων συμβάσεων (2011/2048(INI)),

<[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0454\\_EL.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0454_EL.html?redirect)>

accessed 7 November 2021

Abby Semple and Marta Andrecka, 'Classification, Conflicts of Interest and Change of Contractor:

A Critical Look at the Public Sector Procurement Directive' [2015] 10(3) European Procurement & Public Private Partnership Law Review <[https://www.jstor.org/stable/26695051?seq=11#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/26695051?seq=11#metadata_info_tab_contents)>

Armin Hantschel, 'PUBLIC CONTRACTS IN GERMANY' (Leaflet, April ) <<http://www.een-ireland.ie/eei/assets/documents/uploaded/general/Public%20Contracts%20in%20Germany.pdf>>

Burges salmon llp, 'Comparative Procurement Procurement regulation and practice in Germany, Sweden and the U' (RIBA, 2012 ) <[https://passregsos.passiv.de/images/b/bc/RIBA\\_Comparative\\_Procurement.pdf](https://passregsos.passiv.de/images/b/bc/RIBA_Comparative_Procurement.pdf)>

Catharina Lindstedt and Daniel Naurin, 'Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption' [2010] 31(3) SAGE <<file:///C:/Users/user/Desktop/%CE%94%CE%B9%CE%B1%CF%84%CF%81%CE%B9%CE%B2%CE%AE/book.articles.%CE%BC%CE%B5%CE%BB%CE%B5%CF%84%CE%B7/Transparency%20is%20not%20Enough.pdf>>

Commission (EU), 'First EU Anti-Corruption Report', Annex 5 – Germany; COM(2014) 38 final

'Corruption' (European Commission, 2018) <[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/corruption\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/corruption_en)>

'Corruption Perceptions Index' (Transparency International, 2020) <<https://www.transparency.org/en/countries/cyprus>>

Council Of Europe (greco), Cyprus Evaluation <<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/cyprus>>

'CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX' (Transparency International, 2021) <<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/deu>>

National Integrity System Report Germany 2012 (Transparency International, 2012) <<https://www.transparency.org/en/publications/national-integrity-system-germany-short-version>> accessed 30 November 2021.

'Partners' (IACA, 2021) <<https://www.iaca.int/who-we-are.html>>

Portal for the Greek Language, Basic Lexicon of Ancient Greek, Σημασιολογικό, [https://www.greek-language.gr/greekLang/ancient\\_greek/tools/lexicon/lemma.html?id=65](https://www.greek-language.gr/greekLang/ancient_greek/tools/lexicon/lemma.html?id=65).

'Public procurement' (European Commission , 2021) <[https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/international-public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/international-public-procurement_en)>

'Transparency and openness' (EUabc.com, 2018) <<http://en.euabc.com/word/915>>

'United Nations Convention against Corruption' (United Nations, 2021) <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

W Wensink and J.Maarten de Vet, Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption (prepared for the European Commission by PwC and Ecorys, with support of Utrecht University, 2013).