

## **Οι δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας. Το ισχύον ειδικό νομικό καθεστώς του ν. 3978/2011 όπως ισχύει - Ιδιαιτερότητες και αντιστοιχίες με τις διατάξεις του ν.4412/2016**

**Άννα Αντ. Πρεβενά, Πάρεδρος ΝΣΚ**

### **Εισαγωγικά**

1. Οι συμβάσεις προμηθειών στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας έχουν συνδεθεί στο παρελθόν με υποθέσεις αδιαφάνειας, κοινοβουλευτικών ελέγχων και διαφθοράς, στα τελευταία όμως χρόνια έχουν επέλθει μεγάλες θεσμικές αλλαγές. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, προσπαθώντας να δημιουργήσει ένα διαφανές θεσμικό περιβάλλον στις προμήθειες στρατιωτικού υλικού, οι οποίες πράγματι είναι πολύ σημαντικές και λόγω μεγάλου οικονομικού αντικειμένου αλλά λόγω και της σπουδαιότητας του τομέα της άμυνας και της ασφάλειας για τα κυρίαρχα κράτη μέλη της, προέβλεψε στο άρθρο 346 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξαιρέσεις από την εφαρμογή της Συνθήκης αυτής για τους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας ώστε το κάθε κυρίαρχο κράτος να αναπτύσσει ευρεία δράση για την εξασφάλιση των θεμελιωδών αυτών για την κυριαρχία του αγαθών.<sup>1,2</sup>

2. Για την αποφυγή κατάχρησης των εξαιρέσεων,<sup>3</sup> η ΕΕ εξέδωσε την Κοινοτική Οδηγία 2009/81/ΕΚ, με την οποία ρυθμίζεται ειδικά το θέμα των συμβάσεων αυτού του αντικειμένου. Με την εφαρμογή της Οδηγίας αυτής η ΕΕ επεδίωξε τον περιορισμό της υπαγωγής στις εξαιρέσεις του άρθρου 346 ΣΛΕΕ<sup>4</sup>, και την ανάπτυξη ευρωπαϊκής

---

<sup>1</sup> Στις συμβάσεις για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας δεν προβλεπόταν κοινή δράση για τον τομέα αυτό και έτσι δεν προϋπήρχε θεσμικό πλαίσιο για την επέκταση της ΕΕ σ' αυτό το πεδίο. Υπήρχε όμως έντονο πολιτικό ενδιαφέρον, δεδομένου ότι είναι ένας εξαιρετικά επικερδής τομέας ενώ εξάλλου με την ανάπτυξη αμυντικής βιομηχανίας εντός της ΕΕ για τις ανάγκες της, μειώνεται η αντίστοιχη εξάρτηση από τις πολεμικές βιομηχανίες των ΗΠΑ, στις οποίες τα ευρωπαϊκά κράτη απευθύνθηκαν για την προμήθεια των εξοπλισμών τους εξαιτίας της οικονομικής αδυναμίας των ίδιων των κρατών, μετά το τέλος του Δεύτερου Παγκόσμιου Πόλεμου, να αναπτύξουν εθνική αμυντική βιομηχανία. Έτσι, στη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, ένας από τους τρεις πυλώνες δράσης της ΕΕ είναι ο τομέας της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ), την οποία ακολούθησε η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας (ΕΟΑ), ο οποίος αποσκοπεί στην ενίσχυση της συνεργασίας των ευρωπαϊκών κρατών στον τομέα των στρατιωτικών εξοπλισμών και στην έρευνα που αφορά την άμυνα και την ασφάλεια, την από κοινού διαχείριση κρίσεων και την ανάπτυξη μιας ισχυρής, ανταγωνιστικής ευρωπαϊκής αγοράς άμυνας (M. Tribus "European Union Law and Defense Integration;2005, σε: Αθαν. Γιαννέλη: "Δημόσιες συμβάσεις που αφορούν την άμυνα ή την ασφάλεια" ).

<sup>2</sup> Η ιστορική εξέλιξη των δημοσίων συμβάσεων για την άμυνα περιγράφεται αναλυτικά σε S. Arrowsmith, EU Procurement law: an introduction, 2011, σ.260 επ.

<sup>3</sup> Κατά κανόνα, τα μέλη χρησιμοποιούσαν την παρέκκλιση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ για να αναθέτουν συμβάσεις σε εγχώριους προμηθευτές χωρίς ανοιχτές διαγωνιστικές διαδικασίες, είτε για να απαιτούν αντισταθμιστικές παροχές ή αντίστοιχα μέτρα από προμηθευτές που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη.

<sup>4</sup> Το κράτος μέλος που στηρίζεται στις εν λόγω εξαιρέσεις πρέπει να αποδείξει ότι η ανάγκη προστασίας των ως άνω συμφερόντων του δεν θα μπορούσε να ικανοποιηθεί μέσω της διεξαγωγής διαδικασίας διαγωνισμού προβλεπόμενης από τις ρυθμίσεις του παράγωγου ενωσιακού δικαίου (πρβλ. ΔΕΕ αποφάσεις της 20ής Μαρτίου 2018, C-187/16, Επιτροπή κατά Αυστρίας, σκ. 79-80 και της 8ης Απριλίου 2008, C-337/05, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκ. 53). (ΣτΕ 2468/2016 7μ. σκ. 6).

αμυντικής βιομηχανίας. Η χώρα μας είναι η πρώτη που ενσωμάτωσε στο εθνικό δίκαιο την κοινοτική οδηγία αυτή, με το ν. 3978/2011. Με το νόμο αυτό, εισήχθησαν πολλές καινοτομίες με σκοπό τη διασφάλιση της διαφάνειας στην προμήθεια αμυντικού υλικού, όπως ο διαρκής έλεγχος της Βουλής με την Ειδική Διαρκή Επιτροπή Εξοπλιστικών Προγραμμάτων και συμβάσεων, που έχει ελεύθερη πρόσβαση στους φακέλους των προγραμμάτων αυτών που τηρούνται στις δημόσιες υπηρεσίες, (Γενική Διεύθυνση Αμυντικών Εξοπλισμών και Επιτελείων), ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου διατηρείται και επεκτείνεται (και στις τροποποιητικές συμβάσεις) και εισάγονται αυστηρές και αναλυτικές ρήτρες διαφάνειας και ακεραιότητας (βλ. αιτιολογική έκθεση ν. 3978/2011).

## ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ - ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

3. Ο ν. 3978/2011 εφαρμόζεται, με την επιφύλαξη των άρθρων 36, 51, 52, 62<sup>5</sup> και 346<sup>6</sup> της ΣΛΕΕ στις συμβάσεις οι οποίες συνάπτονται στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την προμήθεια στρατιωτικού εξοπλισμού<sup>7</sup>,<sup>8</sup>, στον οποίο περιλαμβάνονται και τμήματα εξοπλισμού συναρμολογημένα ή μη, προμήθεια ευαίσθητου εξοπλισμού, καθώς και την παροχή έργου και υπηρεσιών για ειδικούς στρατιωτικούς σκοπούς ή ευαίσθητα έργα και ευαίσθητες υπηρεσίες. Στον ειδικό τομέα της μη στρατιωτικής ασφάλειας και ιδίως για την εξυπηρέτηση αναγκών της δημόσιας και κρατικής ασφάλειας, ο νόμος εφαρμόζεται και σε συμβάσεις που αφορούν προμήθειες, έργα και υπηρεσίες που

<sup>5</sup> Οι εν λόγω διατάξεις επιτρέπουν απόκλιση μόνο από τις διατάξεις που αφορούν τις συγκεκριμένες ελευθερίες (ελευθερία κυκλοφορίας προσώπων και αγαθών, αντίστοιχα) και όχι από άλλες διατάξεις της Συνθήκης όπως η αρχή της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών (Δ. Ράικος, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Γ' Έκδοση, σ.110).

<sup>6</sup> Το άρθρο 346 ΣΛΕΕ έχει ως εξής: "1. Οι διατάξεις των Συνθηκών δεν αντιτίθενται προς τους ακόλουθους κανόνες: α) κανένα κράτος δεν υποχρεούται να παρέχει πληροφορίες, τη διάδοση των οποίων θεωρεί αντίθετη προς ουσιαστές συμφέροντα ασφαλείας του, β) κάθε κράτος μέλος δύναται να λαμβάνει τα μέτρα που θεωρεί αναγκαία για την προστασία ουσιαστών συμφερόντων της ασφαλείας του, που αφορούν την παραγωγή ή εμπορία όπλων, πυρομαχικών και πολεμικού υλικού· τα μέτρα αυτά δεν πρέπει να αλλοιώνουν τους όρους του ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς σχετικά με τα προϊόντα που δεν προορίζονται για στρατιωτικούς ειδικά σκοπούς. 2. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα προτάσει της Επιτροπής, μπορεί να επιφέρει τροποποιήσεις στον πίνακα τον οποίο κατάρτισε στις 15 Απριλίου 1958, και ο οποίος αφορά τα προϊόντα για τα οποία εφαρμόζονται οι διατάξεις της παραγράφου 1, στοιχείο β)".

<sup>7</sup> Ο όρος είναι συνώνυμος με τη φράση "αμυντικό υλικό" (ΣτΕ 89/2022, ΝΟΜΟΣ).

<sup>8</sup> Ως στρατιωτικός εξοπλισμός θα πρέπει να νοούνται ιδίως οι τύποι προϊόντων που περιλαμβάνονται στον κατάλογο όπλων, πυρομαχικών και πολεμικού υλικού ο οποίος εγκρίθηκε με την απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης 255/58 της 15ης Απριλίου 1958 (1) Απόφαση για την κατάρτιση του καταλόγου προϊόντων (όπλων, πυρομαχικών και πολεμικού υλικού) στα οποία εφαρμόζονται οι διατάξεις της παραγράφου 1, στοιχείο β) του άρθρου 223 — που αποτέλεσε το άρθρο 296, παράγραφος 1, στοιχείο β) της Συνθήκης ΕΚ (έγγρ. 255/58). Πρακτικά της 15ης Απριλίου 1958: έγγρ. 368/58. (1) και τα κράτη μέλη μπορούν να περιορισθούν μόνο στον κατάλογο αυτό κατά τη μεταφορά της παρούσας οδηγίας στο εθνικό τους δίκαιο. Αυτός ο κατάλογος περιλαμβάνει μόνον εξοπλισμό που είναι σχεδιασμένος, έχει αναπτυχθεί και παραχθεί για στρατιωτικούς σκοπούς ειδικά. Πάντως ο κατάλογος είναι γενικός και πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο ευρύ με γνώμονα τον εξελισσόμενο χαρακτήρα της τεχνολογίας, την πολιτική της σύναψης συμβάσεων και τις στρατιωτικές απαιτήσεις που οδηγούν στην ανάπτυξη νέων τύπων εξοπλισμού, παραδείγματος χάριν βάσει του κοινού καταλόγου στρατιωτικού εξοπλισμού της Ένωσης. Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, στρατιωτικός εξοπλισμός θα πρέπει επίσης να καλύπτει προϊόντα τα οποία μολονότι αρχικώς είχαν σχεδιασθεί για πολιτική χρήση, αργότερα προσαρμόστηκαν σε στρατιωτικούς σκοπούς για να χρησιμοποιηθούν ως όπλα, πυρομαχικά ή πολεμικό υλικό ( Βλ. σκέψη 10 Προοιμίου Οδηγίας 2009/81/ΕΚ).

συνάπτονται για την εξυπηρέτηση των αναγκών αυτών. Στον τομέα της ασφάλειας εμπίπτουν οι προμήθειες των αστυνομικών αρχών, το Πυροσβεστικού Σώματος, του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών, του Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής<sup>9</sup>, εφόσον η εκτιμώμενη αξία είναι ίση ή ανώτερη από τα κατώτατα όρια<sup>10</sup>, όπως αυτά ορίζονται στον Κανονισμό (ΕΚ) 1177/2009 (L 314) και αναθεωρούνται σύμφωνα με το άρθρο 68 της Οδηγίας 2009/81/ΕΚ. (άρθρο 16 ν. 3978/2011).<sup>11, 12</sup>.

4. Όπως προαναφέρθηκε, (βλ. ανωτ. υποσημ. 6) στις διατάξεις του ν. 3978/2011 δεν υπάγονται εκείνες που συνάπτονται κατ' εφαρμογή της ρητής εξαίρεσης του άρθρου 346 ΣΛΕΕ και έχουν χαρακτηριστεί ως απόρρητες<sup>13</sup> και όσες συνάπτονται κατ' εφαρμογή διεθνών Κανόνων (λ.χ. προμήθειες ΝΑΤΟ, βλ. κατωτ. υποσημ.11).

Οι εξαιρέσεις αυτές ερμηνεύονται, λόγω της φύσης τους, συστατικά, η δε επίκληση λόγων ασφαλείας μπορεί να δικαιολογήσει απόκλιση από τη ΣΛΕΕ μόνον τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, δηλαδή εντός των ορίων του κατάλληλου και αναγκαίου<sup>14</sup> μέτρου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού (βλ. ΔΕΕ απόφαση της 13ης Ιουλίου 2000, C-423/98, σκ. 19, πρβλ. ΔΕΕ απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2014, C-474/12, σκ. 37, βλ. και ΝΣΚ 188/2019 σκ. 17).

5. Όσον αφορά τις μικτές συμβάσεις, δηλ. εκείνες που έχουν αντικείμενο που εν μέρει εμπίπτει στις διατάξεις του ν. 3978/2011, και κατ' άλλο τμήμα τους στο κοινό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων (ν.4412/2016), ανατίθεται σύμφωνα με τις ειδικές διατάξεις της Οδηγίας 2009/81/ΕΚ και του ν.3978/2011, υπό τον όρο ότι η ανάθεση μιας ενιαίας σύμβασης δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους. Είναι δυνατό να εξαιρεθούν συνολικά από την εφαρμογή των διατάξεων του ν. 3978/2011, εφόσον η μία ενιαία σύμβαση δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους. Η απόφαση ανάθεσης ενιαίας σύμβασης δεν μπορεί πάντως να λαμβάνεται με σκοπό την εξαίρεση των συμβάσεων από την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας ή της οδηγίας 2004/17/ΕΚ ή της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.<sup>15</sup>

## ΕΙΔΙΚΟΙ ΟΡΟΙ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ

<sup>9</sup> Η προσθήκη των προμηθειών για την ασφάλεια των εν λόγω φορέων αποτελεί μια από τις βασικές αλλαγές που επέφερε ο ν. 3978/2011 (βλ. αιτιολογική έκθεση του εν λόγω νόμου).

<sup>10</sup> Εκτός φόρου προστιθέμενης αξίας, βλ. άρθρο 8 Οδηγίας 2009/81/ΕΚ, άρθρο 24 ν. 3978/2011.

<sup>11</sup> Σύναψη συμβάσεως δυνάμει διεθνών κανόνων, η οποία εξαιρείται τόσο του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 2024/14/ΕΕ (άρθρο 15 παρ. 1 β), και αντιστοίχως του ν. 4412/2016 (άρ. 15 παρ. 1 β) όσο και της οδηγίας 2009/81/ΕΚ (άρθρο 12 περ. α) και του ν. 3978/2011 που τη μετέφερε στην εσωτερική έννομη τάξη, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 17 παρ. 1 α αυτού (βλ. σχετικά τη ρητή πρόβλεψη στην αιτιολογική έκθεση του νόμου αυτού, όπου αναφέρεται ότι παράδειγμα της εν λόγω περιπτώσεως συνιστά η σύναψη συμβάσεων μέσω της νατοϊκής υπηρεσίας NANSO – ήδη NSPA (ΣτΕ 2468/2016).

<sup>12</sup> Τα κατώτατα όρια υπαγωγής της σύμβασης στις διατάξεις της Οδηγίας 2009/81/ΕΚ, σύμφωνα με το άρθρο 8 στοιχ. (α) και (β) της εν λόγω Οδηγίας, όπως τροποποιήθηκαν από τον Κανονισμό 2017/367/ΕΕ, ανέρχονται σε 443.000 ευρώ για συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών, και 5.548.000 ευρώ για συμβάσεις έργων.(euro-lex.europa.eu/legal.content./EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R23678.

<sup>13</sup> Ανάγκη προστασίας της δημόσιας τάξης και ασφάλειας του κράτους μέλους, που δικαιολογεί την εξαίρεση από την Οδηγία 2009/81/ΕΚ, ανακόπτει σε περίπτωση πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής, θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας (βλ. αποφ. ΔΕΚ C-348/96, σκέψη 21, C-36/75 Rutili, σκέψη 28).

<sup>14</sup> Βλ. σχετ. ΣτΕ 1482/2022, ΝΟΜΟΣ, σκ.9.

<sup>15</sup> Βλ. άρθρο 3 Οδηγίας 2009/81/ΕΚ, και άρθρο 19 παρ. 3 ν. 3978/2011.

6. Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό των συμβάσεων για την άμυνα και την ασφάλεια είναι οι κανόνες που προβλέπονται από το νόμο για τη διαφάνεια της διαγωνιστικής διαδικασίας και τη δεοντολογία των διοικητικών οργάνων που διεξάγουν το διαγωνισμό. Προβλέπεται μια σειρά ενεργειών και απαγορεύσεων, με σκοπό να προστατεύσει ο νομοθέτης το αδιάβλητο της διαδικασίας και την προστασία των κρατικών πόρων που διατίθενται για εξοπλιστικά προγράμματα που προκαλούν συνήθως μεγάλη επιβάρυνση στον κρατικό προϋπολογισμό. Άλλωστε, στο πρόσφατο παρελθόν απασχόλησαν τον πολιτικό βίο και την ποινική δικαιοσύνη υποθέσεις για χρηματισμό πολιτικών προσώπων που υλοποίησαν στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους μεγάλα εξοπλιστικά προγράμματα. Η ΕΕ λοιπόν, με την Οδηγία 2009/81/EΚ, απέβλεπε να διασφαλίσει τη νομιμότητα του εσωτερικού πολιτικού βίου στον τομέα των προμηθειών για την άμυνα και την ασφάλεια και παράλληλα να θέσει τους κανόνες που είναι αναγκαίοι και επαρκείς για να διεξαχθεί η διαγωνιστική διαδικασία με τρόπο αδιάβλητο και ανεπηρέαστο από τυχόν ιδιωτικά συμφέροντα. Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι το στρατιωτικό και πολιτικό προσωπικό των ΕΔ που απασχολείται με κάθε είδους σχέση εργασίας επιτρέπεται, στο πλαίσιο των καθηκόντων του, να διενεργεί επαφές μόνο με τους νόμιμους εκπροσώπους των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν σε διαγωνιστικές διαδικασίες ή σε διαδικασίες διαπραγμάτευσης για τη σύναψη συμβάσεων. Προβλέπεται επίσης ότι ενημέρωση από πλευράς οικονομικών φορέων προς τους αρμόδιους κρατικούς φορείς για στρατιωτικό εξοπλισμό γίνεται μόνο στα πλαίσια διαλόγου ή έρευνας αγοράς, στο πλαίσιο ημερίδων ή ενημερωτικών συναντήσεων που ανακοινώνονται στην ιστοσελίδα του αρμόδιου κρατικού φορέα που αναρτώνται την ημέρα που διεξήχθησαν. Απαγορεύεται απολύτως, επί ποινή συνήθους ή καταστατικής<sup>16</sup>,<sup>17</sup> πειθαρχικής ποινής, η αίτηση ή λήψη, **άμεσα ή έμμεσα, οποιασδήποτε υλικής έννοιας, δώρου ή ανταλλάγματος, ή η αποδοχή υπόσχησης παροχής τέτοιων ωφελημάτων, (άρθρο 8 ν. 3978/2011).**

7. Επίσης, προβλέπονται κανόνες που επιβάλλονται στους οικονομικούς φορείς με σκοπό τη διαφάνεια της διαδικασίας και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Συγκεκριμένα, περιλαμβάνεται στη σύμβαση υποχρεωτικά ρήτρα ακεραιότητας, την οποία συνομολογούν οι οικονομικοί φορείς ή ο νόμιμος εκπρόσωπός τους, στην οποία δεσμεύονται ότι δεν ενήργησαν στα στάδια που προηγήθηκαν της σύμβασης ούτε θα ενεργήσουν κατά την εκτέλεση της σύμβασης με τρόπο αθέμιτο, παράνομο ή καταχρηστικό, ότι δεν διέθεταν εσωτερική πληροφόρηση, δεν συνεργάστηκαν με άλλους οικονομικούς φορείς με σκοπό τη νόθευση του ανταγωνισμού, δεν χρησιμοποίησαν δώρα ή άλλα ωφελήματα σε όργανα της αναθέτουσας αρχής καθώς και στις οικογένειές τους, ούτε σε πολιτικά κόμματα ή μέλη της Κυβέρνησης, και μάλιστα με ποινές, σωρευτικά, κατάπτωσης της εγγυητικής επιστολής καλής εκτέλεσης και αποκλεισμό από τις συμβάσεις του Υπουργείου Εθνικής άμυνας για τρία (3) έτη τουλάχιστον (άρθρο 10 ν. 3978/2011).

8. Μια πρόσθετη ιδιαιτερότητα του δικαίου των συμβάσεων για την άμυνα και την ασφάλεια είναι η λεγόμενη ρήτρα εμπιστευτικότητας, σύμφωνα με την οποία η αναθέτουσα αρχή μπορεί να επιβάλει στους οικονομικούς φορείς ή σε τυχόν προστηθέντες τους (υπεργολάβους) απαιτήσεις που αποσκοπούν στην προστασία των διαβαθμισμένων πληροφοριών, τις οποίες κοινοποιούν κατά τη διάρκεια της

---

<sup>16</sup> Οι καταστατικές ποινές στο στρατιωτικό προσωπικό είναι πρόσκαιρη ή οριστική απομάκρυνση από την υπηρεσία. (βλ. άρθρα 18 π.δ. 48/2022, 73 ν. 3079/2002).

<sup>17</sup> Για το μόνιμο πολιτικό προσωπικό προβλέπονται οι ποινές του άρθρου 109 Υ.Κ. ( ν.3528/2007).

διαδικασίας υποβολής προσφορών και ανάθεσης της σύμβασης , ακόμα και μετά την ολοκλήρωσή της (άρθρα 23 και 35 ν. 3978/2011).

**9.** Παρότι οι διαδικασίες που προβλέπονται στο ν. 3978/2011 έχουν πλέγμα προστατευτικών διατάξεων για τις πληροφορίες και τα έγγραφα που αφορούν το αντικείμενο της σύμβασης, είναι συχνό φαινόμενο τα κράτη να επιδιώκουν να επιτύχουν εξαίρεση από την κανονικότητα και υπαγωγή στην διαδικασία του άρθρου 346 ΣΛΕΕ. Για την αποφυγή κατάχρησης των εξαιρέσεων, ορίζεται (άρθρο 18α ν.3978/2011, που προστέθηκε με το άρθρο 159 ν. 4782/2021) ότι για το σκοπό αυτό απαιτείται απόφαση του ΚΥΣΕΑ που λαμβάνεται με τη σύμφωνη γνώμη της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής Εξοπλιστικών Προγραμμάτων και Συμβάσεων της Βουλής. Στην απόφαση αυτή, αιτιολογείται ειδικά το ουσιώδες συμφέρον εθνικής ασφάλειας που διακυβεύεται, την άμεση σύνδεση του εν λόγω ουσιώδους συμφέροντος με τη σύναψη της συγκεκριμένης σύμβασης, και το λόγο για τον οποίο κρίνεται απαραίτητη η παρέκκλιση από τους κανόνες της εσωτερικής αγοράς.

## **ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ**

**10.** Με το ν. 3978/2011 τέθηκε όλο το σύστημα προμηθειών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας υπό τον διαρκή έλεγχο της Βουλής. Ειδικότερα, η Ειδική Διαρκής Επιτροπή Εξοπλιστικών Προγραμμάτων και Συμβάσεων της Βουλής, ενημερώνεται από τον Υπουργό Εθνικής Άμυνας, μια τουλάχιστον φορά σε κάθε τακτική σύνοδο, για την εξέλιξη των εξοπλιστικών προγραμμάτων μείζονος οικονομικής αξίας και διατυπώνει τη γνώμη της στο πλαίσιο της κατάρτισης του Μακροπρόθεσμου (15ετούς) και του Τριετούς Κυλιόμενου Προγράμματος Προμηθειών Αμυντικού Υλικού. Επίσης, ενημερώνεται και διατυπώνει τη γνώμη της για την ενεργοποίηση όλων των υποπρογραμμάτων που αφορούν την απόκτηση στρατιωτικού εξοπλισμού, ανεξαρτήτως ποσού.

**11.** Εξ άλλου, το Ενιαίο Μητρώο Επιχειρήσεων Αμυντικού Τομέα (στο εξής ΕΜΕΑΤ ή Μητρώο),<sup>18</sup> είναι ένας νέος, διευρυμένος θεσμός που προβλέπεται να εγγράφονται σ' αυτό προμηθευτές στρατιωτικού εξοπλισμού, πάροχοι συναφών προς το στρατιωτικό εξοπλισμό υπηρεσιών και εργολήπτες στρατιωτικών τεχνικών έργων, οι οποίοι δραστηριοποιούνται επιχειρηματικά στον αμυντικό τομέα. Κοινοπραξία οικονομικών φορέων έχει δικαίωμα εγγραφής στο Μητρώο, όταν όλα τα μέλη της είναι εγγεγραμμένα στο Μητρώο. Οι οικονομικοί φορείς μπορούν να συμμετέχουν στο διαγωνισμό για τη σύναψη σύμβασης υπαγόμενης στο ν. 3978/2011 μόνο μετά την έγγραφη τους στο εν λόγω Μητρώο<sup>19</sup>. Αρμόδια υπηρεσία για την κατάρτιση, τήρηση και ενημέρωση του ΕΜΕΑΤ, ορίζεται η Γενική Διεύθυνση Αμυντικών Εξοπλισμών και Επενδύσεων (ΓΔΑΕΕ) του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας.

## **ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

**12.** Ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου πραγματοποιείται τόσο για τις αρχικές όσο και για τις τροποποιητικές συμβάσεις αυτού του αντικειμένου, εφόσον

---

<sup>18</sup> Το Ε.Μ.Ε.Α.Τ. αντικατέστησε το Μητρώο Κατασκευαστών Αμυντικού υλικού που προβλεπόταν από το π.δ. 3/2008, και διέυρνε το περιεχόμενό του, ώστε να συμπεριλάβει και εμπόρους στρατιωτικού εξοπλισμού, παρόχους υπηρεσιών συναφών προς τον στρατιωτικό εξοπλισμό, όπως υπηρεσίες συντήρησης, επισκευής, εκπαίδευσης και εν γένει υποστήριξης και εργολήπτες τεχνικών έργων που δραστηριοποιούνται επιχειρηματικά στον επιχειρηματικό τομέα (βλ. αιτιολογική έκθεση ν. 3978/2011).

<sup>19</sup> Για τα στρατιωτικά τεχνικά έργα του ν. 3978/2011 απαιτείται μόνο η έγγραφη των εταιριών στο επαγγελματικό μητρώο του Παραρτ. VII Μέρος Α' ( βλ. άρθρο 64 παρ. 4 ν. 3978/2011).

υπερβαίνουν το όριο των 1.700.000 ευρώ. Αφορά τη νομιμότητα της τηρουμένης διαδικασίας<sup>20</sup>, και δεν εκτείνεται σε πλήρη δικαστικό έλεγχο, ο οποίος ασκείται από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Ειδικά για τις συμφωνίες-πλαίσιο, εφόσον έχουν υποβληθεί σε αρχικό, οι εκτελεστικές συμβάσεις υπόκεινται σε αυτοτελή προσυμβατικό έλεγχο εφόσον υπερβαίνουν αυτοτελώς το χρηματικό όριο του άρθρου 324 παρ. 1 ν. 4700/2020, δηλ. το ποσό των 1.700.000 ευρώ.<sup>21</sup>

## ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΥΝΑΨΗΣ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

**13.** Η διαδικασία σύναψης σύμβασης του Δεύτερου Μέρους του ν. 3978/2011 ( άρθρα 14-98) εφαρμόζεται στις συμβάσεις των οποίων η εκτιμώμενη αξία εκτός ΦΠΑ είναι ίση ή ανώτερη από τα κατώτατα όρια όπως αυτά ορίζονται στον Κανονισμό ΕΚ 1177/2019 (L314) και αναθεωρούνται σύμφωνα με το άρθρο 68 της Οδηγίας 2009/81/ΕΚ<sup>22</sup>. Το οικονομικό αντικείμενο της Σύμβασης υπολογίζεται κατ' εκτίμηση της αναθέτουσας Αρχής.<sup>23</sup>

**14.** Σε γενικές γραμμές το δικαίωμα των συμβάσεων για την άμυνα και την ασφάλεια διέπεται από ιδιαιτερότητα. Οι συμβάσεις του Δεύτερου Μέρους του ν. 3978/2011, που είναι και οι μεγαλύτερες σε οικονομικό αντικείμενο, διέπονται από τις ειδικές διατάξεις του εν λόγω νόμου. Οι συμβάσεις του Τρίτου Μέρους του εν λόγω νόμου, ωστόσο, υπόκεινται στις διατάξεις του ν. 4412/2016.<sup>24</sup> Ένα κοινό χαρακτηριστικό που προστέθηκε με το ν. 4782/2021 είναι η χρήση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Εγγράφου Σύμβασης, το οποίο αποτελεί υπεύθυνη δήλωση του οικονομικού φορέα ότι πληροί τις προϋποθέσεις συμμετοχής και ότι θα προσκομίσει τα αναγκαία δικαιολογητικά που αφορούν τη νομική και οικονομική του κατάσταση εφόσον επιλεγεί ως ανάδοχος, πριν τη σύναψη της σύμβασης (βλ. άρθρο 29Α ν. 3798/2011 που προστέθηκε με το άρθρο 160 ν. 4782/2021).

**15.** Για τις συμβάσεις μικρότερης αξίας, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να εκδίδει Τυποποιημένο Έντυπο Υπεύθυνης Δήλωσης (ΤΕΥΔ). Μέχρι την έκδοση του εν λόγω τυποποιημένου εντύπου, κατά την υποβολή αιτήσεων συμμετοχής ή προσφορών στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων γίνεται δεκτή ενημερωμένη υπεύθυνη δήλωση του άρθρου 8 του ν. 1599/1986 ως προκαταρκτική απόδειξη για την αντικατάσταση των

---

<sup>20</sup> Η νομιμότητα της τηρηθείσας διαδικασίας αφορά την τήρηση των προβλεπόμενων από το νόμο σταδίων διεξαγωγής της διαγωνιστικής διαδικασίας, αν τηρήθηκε το ισχύον νομικό πλαίσιο, αν είναι υποστηρίξιμη νομικά η ερμηνεία των εφαρμοζομένων διατάξεων και αν κείται μέσα στα πλαίσια του νόμου του σχεδίου της προτεινόμενης σύμβασης. Δεν επεκτείνεται στην έρευνα των τεχνικών λύσεων ή τη σκοπιμότητα των ενεργειών της διοίκησης (Ι. Καραβοκύρη, Ο προδικαστικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΘκΠΔΔ,1,2008).

<sup>21</sup> Δεν αποκλείεται επίσης και η κύρωση διά νόμου σχεδίου σύμβασης πριν από την υπογραφή της ή και υπογραφείσας ήδη σύμβασης, εφόσον οι λόγοι που υπαγόρευσαν την κύρωση μπορεί να κριθούν συμβατοί από το Δικαστήριο τούτο με τις επιταγές του κράτους δικαίου. Όταν δε, παρά την κύρωση με νόμο σχεδίου σύμβασης, αποστέλλεται τούτο προς έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Δικαστήριο, στην εξαιρετική αυτή περίπτωση, ασκεί τον έλεγχό του λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των περιστάσεων, και ιδίως, εντός του πλαισίου του κράτους δικαίου, τους λόγους που οδήγησαν τον νομοθέτη να επιλέξει την εξαιρετική διαδικασία της διά νόμου κύρωσης του σχεδίου (Ολομ.ΕλΣυν.520/2022, ΝΟΜΟΣ).

<sup>22</sup> Άρθρο 24 ν. 3978/2011.

<sup>23</sup> Άρθρο 25 ν. 3978/2011.

<sup>24</sup> ΣτΕ 2468/2016, Βλ. και σχόλια επ' αυτής σε: Ε. Πρεβεδούρου, Δημόσιες συμβάσεις στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας, [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr).

πιστοποιητικών που εκδίδουν δημόσιες αρχές ή τρίτα μέρη, επιβεβαιώνοντας ότι ο εν λόγω οικονομικός φορέας πληροί τις προϋποθέσεις ποιοτικής αξιολόγησης.

**16.** Οι τεχνικές προδιαγραφές έργων, προμηθειών και υπηρεσιών του ν. 3978/2011, εγκρίνονται, ανάλογα με το ποσό της σύμβασης, από τα Ανώτατα Συμβούλια των κλάδων των Ενόπλων Δυνάμεων για τις συμβάσεις άνω των 50.000.000 ευρώ και από τα αρμόδια Γενικά Επιτελεία για τις Συμβάσεις μικρότερου αντικειμένου περιλαμβάνονται στα έγγραφα της σύμβασης. Θα πρέπει να επιτρέπουν την πρόσβαση των προσφερόντων στο διαγωνισμό με ίσους όρους και να μην έχουν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία αδικαιολόγητων φραγμών στο άνοιγμα των συμβάσεων στον ανταγωνισμό.<sup>25</sup>

**17.** Πριν από την έναρξη της διαδικασίας σύναψης μιας σύμβασης που συνάπτεται στον τομέα της άμυνας, είτε εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του ν. 3978/2011 είτε εξαιρείται από αυτό, η αναθέτουσα αρχή μπορεί, κατά την κρίση της, μέσω της διαδικασίας τεχνικού διαλόγου, να διαβουλευτεί με οικονομικούς φορείς, με στόχο τη συλλογή πληροφοριών και συμβουλών επί ζητημάτων που κρίνει ουσιώδη για τον καθορισμό των τεχνικών πτυχών της σύμβασης, υπό τον όρο ότι οι συμβουλές αυτές δεν έχουν ως αποτέλεσμα τη νόθευση του ανταγωνισμού.<sup>26</sup>

**18.** Η αναθέτουσα Αρχή μπορεί να επιβάλλει, επίσης, ειδικούς όρους σχετικά με την εκτέλεση της σύμβασης, με την προϋπόθεση ότι οι όροι αυτοί είναι συμβατοί με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ότι επισημαίνονται στα έγγραφα της σύμβασης. Οι όροι αυτοί μπορούν ιδίως να αφορούν την υπεργολαβία ή να αποσκοπούν στην ασφάλεια των διαβαθμισμένων πληροφοριών και την ασφάλεια του εφοδιασμού που απαιτούνται από την αναθέτουσα αρχή σύμφωνα με τα άρθρα 34,35 και 36 του εν λόγω νόμου ή να ληφθούν υπόψη περιβαλλοντικές ή κοινωνικές παράμετροι.

**19.** Ιδιαίτερη πρόνοια γίνεται για τη χρήση υπεργολαβίας στην εκτέλεση των συμβάσεων. Η συνεργασία μεταξύ οικονομικών φορέων για την εκτέλεση της σύμβασης είναι συχνά αναγκαία λόγω της μεγάλης εξειδίκευσης και σε πολλά αντικείμενα, πράγμα που δεν είναι πάντοτε εφικτό να ενυπάρχει σε ένα μόνο οικονομικό φορέα. Εξ άλλου, αποβαίνει ιδιαίτερα χρήσιμο για την οικονομία, εφόσον επιτρέπει να υπεισέλθουν περισσότεροι φορείς στη σύμβαση, κάποιιοι από αυτούς μάλιστα ανήκουν στις κεφαλαιουχικά μικρότερες επιχειρήσεις, και με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η μεγαλύτερη διάχυση του οφέλους στην οικονομία. Με τις προβλέψεις του εν λόγω νόμου, ευνοείται περαιτέρω ο θεσμός της υπεργολαβίας, με σκοπό την ανάπτυξή του και την περαιτέρω διεύθυνση μικρομεσαίων επιχειρήσεων στον χώρο αυτό που θεωρείται κατ' εξοχήν "κλειστή αγορά", με σεβασμό όμως πάντοτε στις αρχές και τους κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου. Ειδικότερα, ο ανάδοχος επιλέγει ελεύθερα τους υπεργολάβους που θα χρησιμοποιήσει για την εκτέλεση της κύριας σύμβασης, ενώ ρητά προβλέπεται ότι δεν επιτρέπεται να υποχρεωθεί από την αναθέτουσα Αρχή να προβεί σε διακρίσεις κατά δυνητικών υπεργολάβων με βάση την εθνικότητα των τελευταίων. Η αναθέτουσα Αρχή, ωστόσο, μπορεί να θέσει ειδικούς όρους στον ανάδοχο: είτε να αναφέρει στην προσφορά του ποιό ποσοστό και ποιά τμήματα της σύμβασης θα αναθέσει σε υπεργολάβους, είτε να ορίσει ή ίδια η Αρχή στα έγγραφα της σύμβασης ποιό ποσοστό του έργου θ' ανατεθεί σε υπεργολάβο μέσω διαγωνιστικής διαδικασίας και ο ανάδοχος επιλέγει τα τμήματα του έργου που θα εκτελεστούν υπεργολαβικά, σε ποσοστό που δε μπορεί να υπερβαίνει το 30% του

<sup>25</sup> Άρθρο 30 ν. 3978/2011.

<sup>26</sup> Άρθρο 31 ν. 3978/2011.

έργου, είτε να επιτρέπει στους υπεργολάβους να προτείνουν μεγαλύτερο ποσοστό υπεργολαβίας από το προτεινόμενο από την αναθέτουσα Αρχή.<sup>27</sup>

**20.** Οι διαδικασίες σύναψης<sup>28</sup> μπορεί να είναι : α) κλειστή , β) διαπραγμάτευση με δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, γ) ανταγωνιστικός διάλογος, δ) σε ειδικές περιπτώσεις διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης και ε) συμφωνία πλαίσιο (βλ. άρθρο 38 ν. 3798/2011). Προβλέπεται δυνατότητα σύντμησης νομίμων προθεσμιών υποβολής δικαιολογητικών καθώς και σύντομες προθεσμίες που κατά περίπτωση μπορεί να εκπνέουν σε δέκα ημέρες (βλ. άρθρο 47 ν. 3798/2011).

**21.** Οι συμβάσεις ανατίθενται με κριτήριο είτε την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά (στην οποία μπορεί να τίθενται πρόσθετα κριτήρια ποιότητας κόστους λειτουργίας, περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά κλπ.) είτε βάσει της χαμηλότερης τιμής, υπό την επιφύλαξη της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς, που απαγορεύεται, και της τυχόν εναλλακτικής προσφοράς, που επιτρέπεται μόνον αν αναφέρεται στα έγγραφα της σύμβασης.

**22.** Εάν, για ορισμένη σύμβαση, οι οικονομικές προσφορές εμφανίζονται ως ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση με το αντικείμενο της, η αναθέτουσα αρχή πριν απορρίψει τις εν λόγω προσφορές, ζητεί γραπτώς τις διευκρινίσεις που θεωρεί χρήσιμες σε σχέση με τη σύνθεση της προσφοράς. Η αναθέτουσα αρχή που διαπιστώνει ότι μια προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή λόγω της χορήγησης κρατικής ενίσχυσης στον προσφέροντα μπορεί να απορρίψει την εν λόγω προσφορά αποκλειστικά για το λόγο αυτόν μόνον εφόσον διαβουλευθεί με τον προσφέροντα και εφόσον ο τελευταίος δεν είναι σε θέση να αποδείξει, εντός επαρκούς προθεσμίας την οποία ορίζει η αναθέτουσα

---

<sup>27</sup> Άρθρο 34 ν. 3978/2011.

<sup>28</sup> Από τις από τις διατάξεις του άρθρου του άρθρου 56 παρ. 3 έως 5 και 7 του ν. 3978/2011, ερμηνευόμενες σύμφωνα με τους αντίστοιχους ορισμούς του άρθρου 38 παρ. 3 και 5 της οδηγίας 2009/81/EK, συνάγεται ότι η αναθέτουσα αρχή που προσφεύγει στη διαδικασία με διαπραγμάτευση, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 40 του νόμου αυτού, για τη σύναψη συμβάσεως που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της ανωτέρω οδηγίας 2009/81/EK και του ν. 3978/2011, οφείλει, κατ' αρχάς, να μεριμνήσει για την εξασφάλιση πραγματικού ανταγωνισμού (πρβλ. αναφορικά με την Οδηγία 93/37 ΔΕΚ αποφάσεις της 16.9.1999, ..... , C-27/98, σκ. 31, και της 15.10.2009, ..... , C-138/08, σκέψη 50, και αναφορικά με την Οδηγία 71/305, ΔΕΚ απόφαση της 20.9.1988, C-31/87, ..... , σκέψη 27). Ειδικότερα, από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι, ανεξαρτήτως αν έχει προβλεφθεί από τη διακήρυξη ελάχιστος αριθμός των κατάλληλων υποψηφίων που θα κληθούν να συμμετάσχουν με την υποβολή προσφορών στη δεύτερη φάση της διαδικασίας διαπραγμάτευσης, πάντως η αναθέτουσα αρχή δεν υποχρεούται να συνεχίσει τη διαδικασία με τον υποψήφιο ή τους υποψηφίους που κρίθηκαν κατάλληλοι, αλλά δύναται, εφόσον θεωρήσει ότι ο αριθμός των κατάλληλων υποψηφίων είναι πολύ μικρός για την εξασφάλιση πραγματικού ανταγωνισμού, είτε να ακυρώσει την υπό εξέλιξη διαδικασία και να δρομολογήσει νέα, είτε να αναστείλει τη διαδικασία και να δημοσιεύσει εκ νέου την αρχική προκήρυξη, ορίζοντας νέα προθεσμία για την υποβολή αιτήσεων συμμετοχής. Στην τελευταία όμως αυτή περίπτωση, που ενδιαφέρει εν προκειμένω, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να αιτιολογήσει νομίμως και επαρκώς την κρίση της περί αναστολής της διαδικασίας. Προς αιτιολόγηση δε της κρίσεως αυτής δεν αρκεί, εφ' όσον δεν ορίζεται άλλως από την διακήρυξη από την οποία διέπεται ο συγκεκριμένος διαγωνισμός, η επίκληση μόνης της διαπιστώσεως ότι ένας μόνον εκ των διαγωνιζομένων προεπελέγη κατά το πρώτο στάδιο της διαδικασίας, προκειμένου να μετάσχει στην επόμενη φάση της διαπραγμάτευσης, και ότι, ως εκ τούτου, δεν εξασφαλίζεται επαρκής ανταγωνισμός. Και τούτο διότι δεν θα ήταν δυνατόν να γίνει δεκτό ότι η αναθέτουσα αρχή, κατ' επίκληση των αυτών ακριβώς πραγματικών δεδομένων (της ανάδειξης δηλαδή ενός μόνον κατάλληλου υποψηφίου κατά το στάδιο της προεπιλογής) και χωρίς την επίκληση οποιουδήποτε επί πλέον στοιχείου, επί τη βάση του οποίου επιλέγει την αναστολή της διαδικασίας, έχει την ευχέρεια είτε να αναστείλει τον διαγωνισμό είτε, εξ ίσου νομίμως, να τον συνεχίσει και να τον ολοκληρώσει, καθόσον τούτο θα ισοδυναμούσε με ανέλεγκτη άσκηση διακριτικής ευχέρειας, αφού θα οδηγούσε σε πλήρη αδυναμία ασκήσεως δικαστικού ελέγχου επί της εν λόγω, κατά διακριτική ευχέρεια, εκδιδόμενης διοικητικής πράξεως (ΣτΕ 1520/2021 πλειοψηφ.).



αρχή, ότι η εν λόγω ενίσχυση έχει χορηγηθεί νόμιμα<sup>29</sup>. Όταν η αναθέτουσα αρχή απορρίπτει μια προσφορά υπό τις συνθήκες αυτές, ενημερώνει σχετικά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

**23.** Τα ελάχιστα επίπεδα των ικανοτήτων που απαιτούνται για μια συγκεκριμένη σύμβαση πρέπει να συνδέονται με το φυσικό αντικείμενο και το οικονομικό μέγεθος της υπό ανάθεση σύμβασης και να είναι ανάλογα προς αυτό. Στην Κλειστή διαδικασία, στη διαδικασία διαπραγμάτευσης με δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού και στον ανταγωνιστικό διάλογο, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να περιορίζει τον αριθμό των κατάλληλων υποψηφίων (δεν μπορούν να είναι λιγότεροι από τρεις συμμετέχοντες)<sup>30</sup> οι οποίοι προσκαλούνται για να υποβάλουν προσφορά ή να συμμετάσχουν σε διάλογο, με βάση συγκεκριμένα και γνωστά εξαρχής κριτήρια. Εάν η αναθέτουσα αρχή θεωρήσει ότι ο αριθμός των κατάλληλων υποψηφίων είναι πολύ μικρός για την εξασφάλιση πραγματικού ανταγωνισμού<sup>31</sup>, μπορεί να αναστείλει τη διαδικασία και να δημοσιεύσει εκ νέου την αρχική προκήρυξη ορίζοντας νέα προθεσμία για την υποβολή αιτήσεων συμμετοχής. Στην περίπτωση αυτή, προσκαλούνται οι υποψήφιοι που επελέγησαν από την πρώτη δημοσίευση και οι υποψήφιοι που επιλέγονται από τη δεύτερη δημοσίευση. Η ευχέρεια αυτή ασκείται χωρίς επηρεασμό της δυνατότητας της αναθέτουσας αρχής να ακυρώσει την υπό εξέλιξη διαδικασία και να δρομολογήσει νέα διαδικασία.

**24.** Οι λόγοι αποκλεισμού από τη συμμετοχή στο διαγωνισμό, συνδέονται με την ύπαρξη καταδικαστικής απόφασης για τα αδικήματα της συμμετοχής σε εγκληματική οργάνωση, δωροδοκία, απάτη, τρομοκρατία ή έγκλημα σχετιζόμενο με τρομοκρατικές δραστηριότητες και νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Ανάλογες προβλέψεις υπάρχουν και στο δίκαιο των συνήθων δημοσίων συμβάσεων (ν. 4412/2016) με επιπρόσθετη εκεί περίπτωση αποκλεισμού αυτήν της καταδίκης για παραβίαση της νομοθεσίας που απαγορεύει την παιδική εργασία και την εμπορία ανθρώπων, η οποία δεν προβλέπεται στο ν. 3978/2011. Και στις δύο νομοθεσίες δημοσίων συμβάσεων (συνήθων, ν. 4412/2016, και ειδικότερων στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας, ν. 3978/2011) προβλέπονται δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού, που είναι δυνατό ν' αντιμετωπισθούν με παροχή διευκρινίσεων και πρόσθετων πληροφοριών.

## **ΕΝΝΟΜΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ**

**25.** Οι διαφορές από τις συμβάσεις του ν. 3978/2011, όσο και όσες ανακύπτουν κατά το προσυμβατικό στάδιο, επιλύονται με προδικαστική προσφυγή, αίτηση αναστολής, αίτηση ακύρωσης και αγωγή αποζημίωσης. Οι διαφορές που ανακύπτουν από τις διαδικασίες του Δεύτερου Μέρους του ν. 3978/2011 καθιερώνουν αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, του δε Τρίτου Μέρους, που αφορά μικρότερης του ελάχιστου ορίου συμβάσεις, υπάγονται στην αρμοδιότητα του Διοικητικού Εφετείου. Η αγωγή αποζημίωσης, και στις δύο περιπτώσεις, εισάγεται ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων με τη συνήθη δικαιοδοσία και αρμοδιότητα.

---

<sup>29</sup> Άρθρο 68 ν. 3978/2011.

<sup>30</sup> Βλ. Άρθρα 45 & 56 ν. 3978/2011. Ωστόσο, στην τελευταία αυτή διάταξη, προβλέπεται ότι, στην περίπτωση που ο αριθμός των υποψηφίων που ικανοποιούν τα κριτήρια επιλογής και τα ελάχιστα επίπεδα ικανότητας είναι μικρότερος από το ελάχιστο όριο, η αναθέτουσα αρχή δικαιούται να συνεχίσει τη διαδικασία καλώντας τον υποψήφιο ή τους υποψηφίους που διαθέτουν τις απαιτούμενες ικανότητες.

<sup>31</sup> Η απόφαση της διοίκησης πρέπει να έχει ειδική και πλήρη αιτιολογία για το λόγο της αναστολής ( βλ. ανωτ. Υποσημ.28).

## **A. Προδικαστική προσφυγή (άρθρο 90 ν. 3978/2011)**

**26.** Μια ιδιαιτερότητα της διαδικασίας έννομης προστασίας, που δικαιολογείται από τη φύση των εν λόγω συμβάσεων, είναι ότι η προδικαστική προσφυγή δεν ασκείται ενώπιον της Ανεξάρτητης Αρχής Προδικαστικών Προσφυγών (Α.Ε.Π.Π., ήδη Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ.), όπως στις λοιπές δημόσιες συμβάσεις που συνάπτονται με το ν. 4412/2016, αλλά ενώπιον της ίδιας της αναθέτουσας αρχής (άρθρο 90 ν. 3978/2011), η οποία υποχρεούται σε διασφάλιση της εμπιστευτικότητας των πληροφοριών που της παρέχουν οι οικονομικοί φορείς. Η προθεσμία για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής, καθώς και η άσκηση αυτή συνεπάγονται την άμεση αναστολή της δυνατότητας σύναψης της σύμβασης. Προβλέπονται όμως συγκεκριμένες εξαιρέσεις για τις οποίες δεν επέρχεται εκ του νόμου αναστολή, στις συμβάσεις στις οποίες δεν απαιτείται η δημοσίευση προκήρυξης, στις συμφωνίες-πλαίσιο και όταν υπάρχει ένας μόνον ενδιαφερόμενος. Δεν επιτρέπεται η άσκηση προδικαστικής προσφυγής κατά πράξης, η οποία δέχεται εν όλω ή εν μέρει προσφυγή άλλου προσώπου. Η αναθέτουσα αρχή οφείλει να αποφανθεί αιτιολογημένα, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε ημερών από την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής και, αν την κρίνει βάσιμη, να λάβει τα κατάλληλα μέτρα. Αν παρέλθει άπρακτη η προθεσμία, τεκμαίρεται η απόρριψη της προδικαστικής προσφυγής. Σε κάθε περίπτωση, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να δεχθεί εν όλω ή εν μέρει την Προδικαστική προσφυγή και μετά την πάροδο της ανωτέρω προθεσμίας, μέχρι την προηγούμενη της πρώτης δικάσιμου που ορίζεται για την αίτηση ασφαλιστικών μέτρων. Στην περίπτωση αυτή καταργείται αντίστοιχα η δίκη της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να παραθέσει αρχική ή συμπληρωματική αιτιολογία για την απόρριψη της προδικαστικής προσφυγής, η οποία πρέπει να περιέλθει στο δικαστήριο το αργότερο έξι ημέρες πριν από την αρχική ή την, μετά την αναβολή, δικάσιμο της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων. Η τυχόν καθυστερημένη περιέλευση του σχετικού εγγράφου δεν υποχρεώνει το δικαστήριο σε αναβολή. Μετά την απόφαση επί της προδικαστικής προσφυγής, όποιος έχει έννομο συμφέρον μπορεί, ανάλογα με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ν' ασκήσει τα προβλεπόμενα ένδικα βοηθήματα.

## **B. Αίτηση ασφαλιστικών μέτρων (άρθρο 91 ν. 3978/2011)**

**27.** Η Αίτηση ασφαλιστικών μέτρων κατατίθεται στο αρμόδιο δικαστήριο μέσα σε προθεσμία δέκα ημερών από τη ρητή ή σιωπηρή απόρριψη της προδικαστικής προσφυγής. Δεν επιτρέπεται να περιέχει αιτιάσεις διαφορετικές από τις αιτιάσεις της προδικαστικής προσφυγής. Με την άσκηση αίτησης ασφαλιστικών μέτρων δεν αναστέλλεται η πρόοδος της διαγωνιστικής διαδικασίας, αναστέλλεται όμως η σύναψη της σύμβασης τόσο με την υποβολή της αίτησης, όσο και κατά τη διάρκεια της προθεσμίας για την άσκησή της, εκτός αν με προσωρινή διαταγή ο δικαστής αποφασίσει διαφορετικά. Μετά την κατάθεση της αίτησης, και με ακρόαση της Αρχής, είναι δυνατή η άρση της απαγόρευσης σύναψης της σύμβασης.<sup>32</sup> Λόγο παραδοχής της αίτησης συνιστά η πιθανολόγηση παραβίασης του δικαίου της ΕΕ ή της ημεδαπής νομοθεσίας. Ωστόσο, ο νομοθέτης, προβλέπει ότι είναι δυνατή η απόρριψη της αίτησης, μετά από στάθμιση των συμφερόντων του αιτούντος, αν συντρέχουν ουσιώδεις λόγοι προστασίας του εθνικού συμφέροντος άμυνας και ασφάλειας. Όπως και στις συμβάσεις του ν. 4412/2016, η άσκηση της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων δεν

<sup>32</sup> Λόγο άρσης της απαγόρευσης συνιστά το προδήλως απαράδεκτο ή η πρόδηλη αβασιμότητα της αίτησης, για τα οποία απαιτείται και αρκεί απλή μνεία στη χορηγούμενη νέα προσωρινή διαταγή. (βλ. άρθρο 91 παρ. 6 ν. 3978/2011).

εξαρτάται από την προηγούμενη άσκηση του κύριου ένδικου βοηθήματος. Η προθεσμία άσκησης των ένδικων βοηθημάτων διακόπτεται με την κατάθεση της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων και αρχίζει από την επίδοση της σχετικής απόφασης. Ο διάδικος που πέτυχε υπέρ αυτού τη λήψη ενός ασφαλιστικού μέτρου, οφείλει μέσα σε προθεσμία τριάντα ημερών από την επίδοση της απόφασης αυτής, να ασκήσει το κύριο ένδικο βοήθημα, διαφορετικά αίρεται αυτοδίκαια η ισχύς του ασφαλιστικού μέτρου.

### **Γ. Αίτηση ακύρωσης (άρθρο 92 ν.3978/2011)**

**28.** Ο ενδιαφερόμενος δικαιούται να ζητήσει την ακύρωση κάθε πράξης ή παράλειψης της αναθέτουσας αρχής που παραβιάζει κανόνα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή του εθνικού δικαίου σχετικού με τη διαδικασία που προηγείται της σύναψης της σύμβασης που εμπίπτει στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας. Ιδίως δικαιούται να ζητήσει την ακύρωση όρου που περιέχεται στα έγγραφα της σύμβασης και αναφέρεται σε τεχνικές, οικονομικές και χρηματοδοτικές προδιαγραφές, καθώς και των πράξεων της αναθέτουσας αρχής περί αποκλεισμού από τη συμμετοχή στο διαγωνισμό, αξιολόγησης προσφορών και κατακύρωσης του αποτελέσματος του διαγωνισμού. Εάν το αρμόδιο δικαστήριο ακυρώσει πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής μετά τη σύναψη της σχετικής σύμβασης, η τελευταία δεν θίγεται, εκτός αν πριν από τη σύναψη αυτής είχε ανασταλεί η διαδικασία κατακύρωσης του διαγωνισμού με απόφαση ασφαλιστικών μέτρων ή προσωρινή διαταγή, ή εκτός εάν η σύμβαση έχει κηρυχθεί άκυρη. Στην περίπτωση αυτή, ο ενδιαφερόμενος δικαιούται να αξιώσει αποζημίωση. Αρμόδιο για την εκδίκαση της αίτησης είναι το Συμβούλιο της Επικρατείας, για τις υποθέσεις που υπάγονται σ' αυτό λόγω ποσού, όχι μόνον για τις διαδικασίες που διεξάγονται σύμφωνα με το ν. 3978/2011, αλλά και εκείνες που εξαιρούνται από το νόμο αυτό και διεξάγονται ως απόρρητες.<sup>33</sup>

### **Δ. Κήρυξη της σύμβασης άκυρης (άρθρο 93 ν.3798/2011)**

**29.** Κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να ζητήσει την κήρυξη της ακυρότητας σύμβασης που έχει υπογραφεί, για σοβαρούς λόγους παράβασης της υποχρέωσης δημοσιότητας, όταν αυτή είναι υποχρεωτική, εάν συνήφθη όσο διαρκούσε η αναστολή σύναψης της λόγω προθεσμίας ή άσκησης προδικαστικής προσφυγής ή αίτησης ασφαλιστικών μέτρων, εφόσον στην περίπτωση αυτή ακολούθησαν και άλλες παραβάσεις της διαγωνιστικής διαδικασίας, και στην περίπτωση σύναψης πολυμερούς συμφωνίας-πλαισίου.<sup>34</sup> Το δικαστήριο, εκτιμώντας τις περιστάσεις, μπορεί να κηρύξει άκυρο μόνο το ανεκτέλεστο μέρος της σύμβασης ή να μην κηρύξει καθόλου την ακυρότητα παρότι διαπιστώνει τη συνδρομή λόγου. Η κήρυξη της σύμβασης ως άκυρης έχει ως αποτέλεσμα την αναδρομική ακυρότητα της, και οι τυχόν αγωγές αποζημίωσης εκδικάζονται κατά τις γενικές διατάξεις. Αν ο ανάδοχος γνώριζε ή οφείλε να γνωρίζει την ακυρότητα της σύμβασης, δεν γεννάται έναντι της αναθέτουσας αρχής αξίωση αδικαιολόγητου πλουτισμού ή η εν λόγω αξίωση ικανοποιείται μόνο εν μέρει. Η αίτηση

<sup>33</sup> ΣτΕ 2468/2016 7μ. σκ. 6, 3619/2013 σκ. 6, 3618/2013 σκ. 7), Ολομ. ΣτΕ 8/2019.

<sup>34</sup> Προβλέπονται στο ν. 3978/2011 εξαιρέσεις από την κήρυξη της ακυρότητας, σε δύο περιπτώσεις: όταν η μη τήρηση της δημοσιότητας συνοδεύεται από δημοσίευση προκήρυξης για εκούσια εκ των προτέρων διαφάνεια, κατά το άρθρο 96 ν. 3978/2011, και όταν η διαδικασία της συμφωνίας-πλαίσιο έχει ολοκληρωθεί, έχει εκδοθεί απόφαση της αναθέτουσας αρχής για την εκτέλεση της συμφωνίας-πλαίσιο, έχει εφαρμόσει δεκαήμερη τουλάχιστον προθεσμία αναστολής της σύναψης σύμβασης, και ενόψει των ανωτέρω η αναθέτουσα αρχή θεωρεί ότι δεν παραβιάστηκαν οι διαδικασίες σύναψης της συμφωνίας πλαισίου (βλ. άρθρο 93).

κήρυξης της σύμβασης άκυρης ασκείται μέσα σε προθεσμία τριάντα ημερών από το γεγονός που κίνησε την προθεσμία (ανακοίνωση σύναψης σύμβασης, εφόσον από την αιτιολογία προκύπτει σύναψη χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, ή άλλη ενημέρωση των ενδιαφερομένων για πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία. Η αίτηση κήρυξης της σύμβασης άκυρης δεν μπορεί σε καμιά περίπτωση να ασκηθεί μετά την πάροδο έξι μηνών από την επόμενη της υπογραφής της σύμβασης. Στην αίτηση κήρυξης της σύμβασης άκυρης εφαρμόζονται αναλογικά οι ρυθμίσεις της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων. Η προθεσμία και η κατάθεση αίτησης ασφαλιστικών μέτρων δεν έχουν ανασταλτικό αποτέλεσμα. Η διαδικασία προσωρινής διαταγής εφαρμόζεται και στην περίπτωση αυτή. Αν η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων γίνει δεκτή, το δικαστήριο μπορεί να διατάξει την αναστολή περαιτέρω εκτέλεσης της σύμβασης.

#### **Ε. Αξίωση αποζημίωσης (άρθρο 94 ν.3798/2011)**

**30.** Ο ενδιαφερόμενος, ο οποίος αποκλείστηκε από τη συμμετοχή σε διαγωνισμό ή εν γένει από την ανάθεση σύμβασης του παρόντος, κατά παράβαση κανόνα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή διάταξης του παρόντος, δικαιούται να αξιώσει από την αναθέτουσα αρχή αποζημίωση, με αναλογική εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 197 και 198 ΑΚ. Αν ο ενδιαφερόμενος αποδείξει ότι θα του ανετίθετο η σύμβαση αν δεν είχε εμφιλοχωρήσει η παράβαση, τότε δικαιούται αποζημίωση κατά τις γενικές διατάξεις. Κάθε διάταξη που αποκλείει ή περιορίζει την αξίωση αυτή δεν εφαρμόζεται. Για την επιδίκαση της αποζημίωσης απαιτείται η προηγούμενη ακύρωση της παράνομης πράξης ή παράλειψης από το αρμόδιο δικαστήριο. Η προϋπόθεση αυτή δεν απαιτείται στην περίπτωση που δεν ασκήθηκε ή ασκήθηκε ανεπιτυχώς αίτηση ασφαλιστικών μέτρων, αν ο ανάδοχος γνώριζε ή όφειλε να γνωρίζει την ακυρότητα της σύμβασης, ή όταν, εν γένει, δεν καθίσταται εφικτή η δικαστική κήρυξη της ακυρότητας για λόγους που δεν συνδέονται με παραλείψεις του ενδιαφερόμενου.

#### **Η ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΙΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΜΥΝΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΑΠΟ ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΤΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ**

**31.** Στο γνωμοδοτικό έργο του ΝΣΚ και τα Δικαστήρια έχουν τεθεί διάφορα θέματα σχετικά με τις συμβάσεις της χώρας για την άμυνα και την ασφάλεια. Έτσι, έχει κριθεί ότι ως στρατιωτικός εξοπλισμός θεωρούνται οχήματα μάχης, τα τοξικά και ραδιενεργά υλικά, φορητά και αυτόματα όπλα πυρός<sup>35</sup>, διόπτρες νυκτερινής όρασης, ταχύπλοα σκάφη<sup>36</sup>, ρυμουλκά οχήματα, ελικόπτερα, οπλοπολυβόλα και άλλα όπλα.<sup>37</sup>

**32.** Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η περίπτωση επεξεργασίας σύμβασης που αφορούσε προμήθεια υλικού για τα εξώφυλλα διαβατηρίων με συγκεκριμένες ιδιαιτερότητες, καθώς διήλθε από τον έλεγχο τόσο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, όσο και του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ειδικότερα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, με την 188/2019 Γνωμοδότησή του (Δ' Τμήματος), έκρινε ότι «..οι αναθέτουσες αρχές μόνο κατ' εξαίρεση δύνανται να ακολουθήσουν την ειδική διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς τη δημοσίευση προκήρυξης, καθόσον η

<sup>35</sup> Χ. Γκιώνη, "Οι συμβάσεις προμηθειών των ελληνικών ενόπλων δυνάμεων κατά το Διεθνές, το Ευρωπαϊκό και το Ελληνικό οικονομικό δίκαιο", Διδακτορική διατριβή, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, 2013.

<sup>36</sup> ΕλΣυν 496/2022, 390/2022 αντίστοιχα.

<sup>37</sup> Αθαν.Γιαννέλη, ο.π., σ. 24, με παραπομπή σε : ΕλΣυν 359/2011, ΕΑ ΣτΕ 227/1998, 79/2000, 846/2003 αντίστοιχα.

προσφυγή στην ως άνω διαδικασία συνιστά παρέκκλιση από τις αρχές της διαφάνειας, της ισότητας συμμετοχής στην κατάρτιση δημοσίων συμβάσεων και του ελεύθερου ανταγωνισμού. Η ως άνω εξαιρετική διαδικασία ακολουθείται μόνο στις περιοριστικά αναφερόμενες στο νόμο περιπτώσεις, οι οποίες ερμηνεύονται συσταλτικά, ενώ το βάρος απόδειξης, ότι συντρέχουν πράγματι οι εξαιρετικές περιστάσεις που δικαιολογούν την παρέκκλιση, φέρει η αναθέτουσα αρχή, η οποία τις επικαλείται ...Η απόφαση του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη, κατά το μέρος που κηρύσσει απόρρητη την εν λόγω προμήθεια, τυγχάνει πλημμελώς αιτιολογημένη, διότι δεν αιτιολογείται σ' αυτή ειδικότερα και με πληρότητα ότι τα ουσιώδη συμφέροντα ασφάλειας της χώρας δεν μπορούν να διασφαλισθούν με λιγότερο δραστικά μέτρα...».

**33.** Εν συνεχεία, με την 245/2019 Γνωμοδότησή του, που εκδόθηκε επί της νέας Υπουργικής Απόφασης κήρυξης απόρρητης της ίδιας διαδικασίας, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους γνωμοδότησε ότι «...20... οι (χαρακτηρισθείσες απόρρητες) προμήθειες γίνονται με απευθείας ανάθεση, με λήψη προσφοράς από συγκεκριμένο προμηθευτή ή με έρευνα αγοράς με πρόσκληση ενδιαφέροντος με ή χωρίς δημοσίευση σχετικής ανακοίνωσης από τη Δ/ση Οικονομικών/Αρχηγείου Ελληνικής Αστυνομίας ή και από άλλη Υπηρεσία, ανάλογα με τη φύση του υπό προμήθεια υλικού. Εισάγεται, λοιπόν, παρέκκλιση από τις αρχές της διαφάνειας και της προστασίας του ανταγωνισμού, αφού δεν εφαρμόζεται στην περίπτωση αυτή η συνήθης κείμενη νομοθεσία.... Προκειμένου δε να αποτραπούν ενδεχόμενες καταστρατηγήσεις της γενικής νομοθεσίας, με την εφαρμογή της προαναφερόμενης υπουργικής απόφασης, που αποτελεί εξαιρετικό δίκαιο, η κρίση της Διοίκησης για τον χαρακτηρισμό της σύμβασης απόρρητης απαιτείται, να είναι πλήρως και ειδικά αιτιολογημένη (βλ. Πράξη του ΣΤ' Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με αριθμό 15/2017, ΝΣΚ 188/2019)....» και έκρινε στη συνέχεια επαρκή την αιτιολογία της νέας αυτής απόφασης, στην οποία διαλαμβάνετο αιτιολογία σύμφωνα με την οποία «...α. Τα χαρακτηριστικά ασφαλείας των εντύπων, τα οποία εκτυπώνονται από τη Διεύθυνση Διαβατηρίων και Εγγράφων Ασφαλείας Αρχηγείου Ελληνικής Αστυνομίας, ως και των αναλωσίμων που χρησιμοποιούνται για την προσωποποίηση αυτών, απαιτείται να είναι υψηλών και αξιόπιστων προδιαγραφών ασφαλείας, ... β. Σε περίπτωση μη τήρησης των ιδιαίτερων αυτών μέτρων ασφαλείας, ελλοχεύει ο κίνδυνος πλαστογράφησης και χρήσης των εν λόγω εντύπων από άτομα ή ομάδες τρομοκρατικών οργανώσεων, οργανώσεων που δρουν στο πλαίσιο οργανωμένου εγκλήματος, διακινητές μεταναστών κ.λπ., που σκοπεύουν να εισέλθουν ή να δράσουν στη Χώρα και κατ' επέκταση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και άλλες χώρες (ιδίως στις Η.Π.Α.), προκαλώντας πλήγμα στην εσωτερική ασφάλεια αυτής, θέτοντας περαιτέρω υπό αμφισβήτηση την αξιοπιστία και το κύρος της σε διεθνές επίπεδο ...».

**33.** Για το ίδιο θέμα, το Ελεγκτικό Συνέδριο, με την 384/2022 πράξη του, έκρινε ότι «...17.... η επίμαχη προμήθεια εμπίπτει καταρχήν στο πεδίο εφαρμογής του ν. 3978/2011. Τούτο δε διότι αφορά σε προμήθεια ευαίσθητου υλικού, ευθέως και αμέσως συνδεδεμένου με την εξυπηρέτηση αναγκών της δημόσιας και κρατικής ασφαλείας, δοθέντος ότι, οι διατάξεις του πρωτογενούς και του παραγώγου ενωσιακού δικαίου, που επιτρέπουν αποκλίσεις από τους γενικούς κανόνες της εσωτερικής αγοράς, δεν εφαρμόζονται μόνο κατά την προμήθεια αμιγώς στρατιωτικού εξοπλισμού, αλλά τυγχάνουν εφαρμογής και σε δημόσιες συμβάσεις μη στρατιωτικού αντικειμένου, εφόσον αυτές άπτονται ζωτικών ζητημάτων ασφαλείας του κράτους μέλους (πρβλ ΕλΣυν Ολ. 1643/2020, σκ.17). Επίσης, η διαδικασία ανάθεσής της νομίμως εξαιρέθηκε, σύμφωνα με το άρθρο 17 περ. δ' του νόμου αυτού, από τις διατάξεις του Δεύτερου Μέρους του και, αφού χαρακτηρίστηκε απόρρητη, αποφασίστηκε η απευθείας ανάθεσή της με πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος ....18. Ειδικότερα, σχετικά με τον χαρακτηρισμό της προμήθειας ως απόρρητης, ...τα χαρακτηριστικά ασφαλείας των

εντύπων, ...ως και των αναλωσίμων που χρησιμοποιούνται για την προσωποποίηση αυτών, απαιτείται να είναι υψηλών και αξιόπιστων προδιαγραφών ασφαλείας, προκειμένου να επιτυγχάνεται η μέγιστη δυνατή διασφάλισή τους, δεδομένου ότι η αποκάλυψη των τεχνικών προδιαγραφών των εντύπων ασφαλείας στο ευρύ κοινό και, ενδεχομένως, σε κακόβουλα πρόσωπα, που δύνανται να τις εκμεταλλευτούν για τη διενέργεια εγκληματικών πράξεων, όπως πλαστογραφία, παράνομη διακίνηση αλλοδαπών ή εγχώρια και διεθνή τρομοκρατία, προφανώς θέτει υπό διακινδύνευση ουσιώδη και ζωτικά συμφέροντα ασφαλείας της χώρας, συνδεδεμένα με την πάταξη της τρομοκρατίας και τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών. ...Ειδικότερα, στο μέτρο που ο ανωτέρω νόμος επιβάλλει τη δημοσίευση προκήρυξης, σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, στις περιπτώσεις της κλειστής διαδικασίας, της διαπραγμάτευσης με δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού και του ανταγωνιστικού διαλόγου (βλ. άρθρα 38 και 48 παρ. 1 και 50) καθώς και τη γνωστοποίηση, σε ενωσιακό επίπεδο, στοιχείων της συναφθείσας σύμβασης, ακόμα και στην περίπτωση της διαδικασίας της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, ο κίνδυνος αποκάλυψης των τεχνικών προδιαγραφών στο ευρύ κοινό καθώς και παρείσφρησης στις ανωτέρω διαδικασίες κακόβουλων προσώπων ή φορέων που θα συμμετάσχουν με μοναδικό σκοπό να λάβουν γνώση αυτών των προδιαγραφών και να προβούν σε παράνομη χρήση τους ή ακόμη και να κηρυχθούν ανάδοχοι, δεν εκμηδενίζεται, στην υπό κρίση υπόθεση, ούτε με την εφαρμογή των απαιτήσεων ασφαλείας του άρθρου 35...».

Τέλος, και η 1484/2022 απόφαση ΣτΕ, επικύρωσε τον χαρακτηρισμό ως απόρρητης της σχετικής σύμβασης, δεχόμενη ότι «...12.....κατά την τεκμηριωμένη εκτίμηση της Διοικήσεως, που συνάδει, άλλωστε, και με τη φύση του πράγματος, τυχόν δημοσιοποίηση των απόρρητων μέτρων ασφαλείας και των ειδικών τεχνικών προδιαγραφών και χαρακτηριστικών των εντύπων σε ευρύ κύκλο προσώπων, κατά τη διαδικασία ανάθεσης της επίδικης προμήθειας, θα συνεπαγόταν σοβαρούς κινδύνους για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια και θα έθετε σε σοβαρή διακινδύνευση ζωτικά συμφέροντα ασφαλείας της χώρας. Ενόψει δε της ανάγκης διασφάλισης των ζωτικών αυτών συμφερόντων ασφαλείας, όπως προκύπτει από τα ανωτέρω, κρίθηκε από την αναθέτουσα αρχή ότι ο σκοπός της μη αποκάλυψης των τεχνικών προδιαγραφών των εντύπων ασφαλείας δεν μπορούσε να επιτευχθεί με λιγότερο δραστικά μέτρα, δηλαδή με την προσφυγή στις συνήθεις διαδικασίες του ν. 3978/2011 (βλ. ΕλΣυν 1643/2020 Ολομ., σκ. 18-21). Υπό τα δεδομένα αυτά, η επίδικη διαδικασία νομίμως εξαιρέθηκε ως απόρρητη από το πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών 2009/81/ΕΚ και 2014/24/ΕΕ περί δημοσίων συμβάσεων, καθώς και από τις ειδικές «δικονομικές» διατάξεις των νόμων 3978/2011 και 4412/2016 (πρβλ. ΣτΕ 2468/2016 7μ. σκ. 6, 3125, 6/2001 7μ. σκ. 5, πρβλ. ΕΑ επί ΑΜ 512/2012 σκ. 5, 7, 1284/2009 σκ. 5, 1226/2008 σκ. 8, 122/2004 σκ. 6, 846/2003 σκ. 6, 124/2000 σκ. 4).13...».

**34.** Συμπερασματικά, είναι φανερή η αλληλεπίδραση, ο εξελισσόμενος διάλογος, μεταξύ της εθνικής νομοθεσίας και των εθνικών αναγκών από τη μια πλευρά, και της προσπάθειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη μεγαλύτερη κατά το δυνατόν διείσδυση, στον τομέα αυτό, των αρχών του ευρωπαϊκού δικαίου : διαφάνεια της διαδικασίας, ηθική ακεραιότητα των συμμετεχόντων και των υπηρεσιακών παραγόντων, τήρηση των αρχών του υγιούς ανταγωνισμού. Τα κράτη επιθυμούν συχνά να ξεφεύγουν από το θεσμικό αυτό πλαίσιο, κάνοντας χρήση της εξαίρεσης του άρθρου 346 ΣΛΕΕ, άλλοτε γιατί πράγματι αυτό είναι αναγκαίο, και άλλοτε γιατί αυτή είναι η συνήθης νοοτροπία μέχρι τώρα. Η πρόσφατη τροποποίηση του ν. 3978/2011, με το ν. 4782/2021, έφερε ένα πρόσθετο βήμα στην προσπάθεια επικράτησης του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γιατί δημιούργησε το θεσμικό πλαίσιο και κατέγραψε τις

αναγκαίες προϋποθέσεις για την προσφυγή στο άρθρο 346 ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα, πλέον απαιτείται απόφαση του ΚΥΣΕΑ, ύστερα από σύμφωνη γνώμη της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής Εξοπλιστικών Προγραμμάτων και Συμβάσεων της Βουλής των Ελλήνων. Με την ίδια απόφαση καθορίζεται και η διαδικασία που πρόκειται να ακολουθηθεί. Δηλαδή επιχειρείται μια σύγκλιση, που οδηγεί τα πράγματα στη σωστή κατεύθυνση, έτσι όπως έχει χαρακτηρίσει τη νομοθεσία ο άγγλος φιλόσοφος Endmond Berg:

*«Οι νόμοι είναι σαν τα σπία, γέρνουν το ένα προς το άλλο για να στηριχτούν».*

Η αμοιβαία επίδραση του ευρωπαϊκού με το εθνικό δίκαιο, είναι μια σχέση ευαίσθητης ισορροπίας, την οποία καλείται να βρει και να εφαρμόσει ο έλληνας αλλά και ο ευρωπαίος δικαστής, προκειμένου να διασφαλίσουν το υπέρτατο έννομο αγαθό της άμυνας και της ασφάλειας κάθε χώρας, αναπτύσσοντας ταυτόχρονα και την ιδέα της αλληλεγγύης στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εφόσον, προστατεύοντας την εδαφική υπόσταση και ομαλότητα της ζωής των κρατών μελών, προστατεύουν τελικά την ύπαρξη της ίδιας της ενωμένης Ευρώπης, που ήταν το όραμα των ιδρυτών της και εξακολουθεί να είναι το ζητούμενο.