

ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ: ΜΙΑ (ΕΠΑΝ)ΑΝΑΔΥΟΜΕΝΗ ΣΧΕΣΗ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ευανθία Σαββίδη

Βοηθός Συνήγορος

του Πολίτη,

Δικηγόρος (σε αναστολή),

Υποψήφια Διδάκτορας

Νομικής

Η σύνδεση δύο –φαινομενικά ξένων μεταξύ τους– επιστημονικών πεδίων, αυτό του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων με εκείνο της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κερδίζει έδαφος τα τελευταία χρόνια σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Αποτελεί δε μία κομβική πρόκληση την εποχή της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας καθώς γίνεται σταδιακά αντιληπτό ότι η αγορά, εκ μέρους του κράτους, αγαθών, υπηρεσιών και έργων αφενός μπορεί να υποκρύπτει κινδύνους για τα ανθρωπίνια δικαιώματα, αφετέρου μπορεί να συνδράμει στον αγώνα για την προστασία τους. Το άρθρο εκκινεί από τις απαρχές αυτής της σχέσης, χρησιμοποιώντας την προοπτική της ιστορίας σε παγκόσμιο επίπεδο. Προσπαθεί δε να καταδείξει ότι η χρήση των δημοσίων συμβάσεων για την αντιμετώπιση ζητημάτων προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν είναι ούτε καινοφανής ούτε αναπάντεχη. Τουναντίον, η αντίθετη αντίληψη, αυτή που αντιμετωπίζει τις δημόσιες συμβάσεις ως ένα αμιγώς αγορακεντρικό εργαλείο για την αποκλειστική επιδίωξη της σχέσης ποιότητας-τιμής υπό όρους ανταγωνισμού, είναι μάλλον μία στενή και χρονικά περιορισμένη αντίληψη. Ειδικότερα, το άρθρο παρουσιάζει πώς, τα τελευταία χρόνια, το μοντέλο της αμιγώς οικονομικής θεώρησης των δημοσίων συμβάσεων τίθεται ευθέως υπό αμφισβήτηση σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, καθώς αναδύονται έντονες ανησυχίες για τον κίνδυνο εμφιλοχώρησης σοβαρών παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις παγκοσμιοποιημένες αλυσίδες παραγωγής των δημοσίων συμβάσεων. Προς τον σκοπό αυτό, καταγράφει τις διεθνείς τάσεις και συγκυρίες που οδήγησαν ή που ταυτίστηκαν με αυτήν τη χρήση των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και τα βασικά κινήματα και πρωτοβουλίες που αποτέλεσαν το πλαίσιο στο οποίο άνθισε η χρήση αυτή. Μέσα από την καταγραφή γίνεται φανερό ότι το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης οδήγησε στην εξέλιξη του ρόλου των δημοσίων συμβάσεων και στην ανάδειξή τους ως ένα πολύτιμο εργαλείο για την αντιμετώπιση των σχετικών ζητημάτων. Στη συνέχεια, με φόντο αυτήν την επισκόπηση, επιχειρείται μία σφαιρικότερη προσέγγιση της ισχύουσας ρύθμισης στην έννομη τάξη της ΕΕ.

ABSTRACT

The link between two –disconnected at first sight– scientific fields, that of public procurement law and that of human rights protection, has been gaining strong support in recent years at international and European level. It is a key challenge in the age of the globalized economy as it is gradually becoming clear that the State's purchase of goods, services, and works can, on one hand, raise risks to human rights and, on the other, contribute to the fight to protect them. The article starts by exploring the early beginnings of this relationship, using the perspective of global history. It seeks to demonstrate that the use of public procurement to address human rights issues is neither new nor unexpected. On the contrary, the opposite view, which sees public procurement as a purely market-oriented tool for the sole pursuit of value for money under strict competitive conditions, is rather a narrow and time-limited concept. In particular, the article shows how, in recent years, the purely economic model of public procurement has been directly challenged at European and international level, while growing concerns about the risk of severe human rights violations in globalized supply chains are being raised. In this context, the article sketches the international trends and circumstances that led to or have been identified with this use of public procurement, as well as the key movements and initiatives that formed the context in which this use flourished. This makes clear that the phenomenon of globalization has led to the evolution of the role of public procurement and its emergence as a valuable tool for addressing the human rights issues. In the light of this overview, a more comprehensive approach to the current EU regulation is attempted.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σε κάθε έννομη τάξη, εθνική, υπερεθνική ή διεθνή, οι κανόνες που διέπουν την ανάθεση και την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων έχουν ως στόχο την προώθηση πολιτικών όπως η επίτευξη της αποτελεσματικότητας (value for money), η αποφυγή των διακρίσεων μεταξύ των υποψήφιων επιχειρήσεων και ο ελεύθερος ανταγωνισμός. Βασικός στόχος, επομένως, των δημοσίων συμβάσεων παγκοσμίως και διαχρονικά υπήρξε η απόκτηση αγαθών, υπηρεσιών και έργων από την αγορά, με τους ευνοϊκότερους δυνατούς εμπορικούς όρους για το κράτος. Ειδικά οι ευρωπαϊκοί κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων αποτέλεσαν παραδοσιακά μέρος του νομοθετικού πλαισίου για την ενίσχυση της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών και υπηρεσιών εντός της εσωτερικής αγοράς.

Συνεπεία αυτών οι παραπάνω στόχοι στο παρελθόν θεωρούντο ως οι μόνοι *πρωταρχικοί*, ενώ πολιτικές που δεν συνδέονταν άμεσα με αυτούς χαρακτηρίστηκαν αρχικά ως *δευτερεύουσες* (secondary) ή, ιδίως στις ΗΠΑ, ως *παράπλευρες* (collateral)¹ και το ζήτημα που στην αρχή ανέκυπτε ήταν αν μπορούσαν να συμπεριληφθούν στις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων. Από την άλλη βέβαια, τα κράτη, επίσης διαχρονικά, επέλεξαν να χρησιμοποιούν τις δημόσιες συμβάσεις για την προώθηση άλλων πολιτικών, όπως η τοπική ή εθνική βιομηχανική και οικονομική ανάπτυξη, η προστασία του περιβάλλοντος ή η κοινωνική ένταξη και προστασία ευάλωτων ομάδων πληθυσμού.

¹ J. Cibinic & R. C. Nash, *Formation of Government Contracts*, 3rd ed., Washington, DC: Government Contract Program, George Washington University, 1998.

Σήμερα, οι πολιτικές αυτές ονομάζονται *οριζόντιες (horizontal)* ή *έξυπνες (smart)* ή ακόμα και *στρατηγικές (strategic)* πολιτικές δημοσίων συμβάσεων² και εντάσσονται συνηθέστερα, τόσο σε διεθνές όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στην έννοια των *αιεφόρων δημοσίων συμβάσεων (sustainable public procurement)*, έννοια άρρηκτα συνδεδεμένη με την αιεφορία και τη βιωσιμότητα. Στην έννοια των αιεφόρων δημοσίων συμβάσεων εντάχθηκαν, άλλες αρχικά και άλλες σταδιακά, ειδικότερες έννοιες όπως οι πράσινες, οι κοινωνικές, οι κοινωνικά υπεύθυνες και οι ηθικές δημόσιες συμβάσεις. Κοινό χαρακτηριστικό τους ότι αποσκοπούν να επιτύχουν πρόσθετα κοινωνικά και ηθικά οφέλη, αντιμετωπίζοντας τον αντίκτυπο που έχουν στην κοινωνία τα αγαθά, οι υπηρεσίες και τα έργα που αγοράζει το κράτος και μετριάζοντας τις δυσμενείς κοινωνικές επιπτώσεις κατά την εκτέλεση των συμβάσεων³.

Στο πλαίσιο αυτό ανέκυψε η συζήτηση αν στον όρο «κοινωνικές δημόσιες συμβάσεις» εντάσσονται και πολιτικές που σχετίζονται με την προστασία και προαγωγή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁴. Πράγματι κάποιες κοινωνικές πτυχές των δημοσίων συμβάσεων στην ουσία αποτελούν πτυχές σεβασμού ορισμένων δικαιωμάτων όπως ιδίως τα εργασιακά δικαιώματα, τα κοινωνικά δικαιώματα, το δικαίωμα στην εργασία ή τα δικαιώματα των ΑμεΑ. Η εξέταση όμως του ζητήματος στη βιβλιογραφία, ακόμα και όταν τίθεται υπέρ μίας τέτοιας συμπερίληψης, δείχνει σε κάθε περίπτωση ότι αυτή δεν είναι πάντα και υπό όλες τις έννομες τάξεις αυτονόητη, αλλά ότι πρέπει να δηλωθεί ρητά.

Αυτό ενδεχομένως σχετίζεται με το γεγονός ότι, ενώ οι δημόσιες συμβάσεις έχουν κατά καιρούς και από πολλά κράτη χρησιμοποιηθεί για την επιδίωξη κοινωνικών στόχων, η χρήση αυτή υπήρξε για καιρό περιορισμένη στην προώθηση εθνικών πολιτικών όπως η τοπική απασχόληση, η αντιμετώπιση των διακρίσεων στην εργασία ή η υποστήριξη ευάλωτων κοινωνικά ομάδων (π.χ. των ατόμων με αναπηρία) και μόνο πρόσφατα έχει αρχίσει να εξετάζεται η δυνατότητα των δημοσίων συμβάσεων να επιφέρουν θετικό αντίκτυπο π.χ. στις συνθήκες εργασίας και στον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ιδίως στις παγκόσμιες αλυσίδες παραγωγής⁵.

Η συζήτηση αυτή μπορεί να είναι όντως καινούρια, ωστόσο τα πρώτα βήματα που έφεραν στο προσκήνιο των δημοσίων συμβάσεων ζητήματα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων έχουν τεθεί εδώ και πάνω από 15 χρόνια⁶.

² Βλ. ενδεικτικά Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 4ης Οκτωβρίου 2018 σχετικά με τη δέσμη μέτρων στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις [2017/2278(INI)] (2020/C 11/07) · Σύσταση της Επιτροπής της 03.10.2017 για την επαγγελματοποίηση του τομέα των δημοσίων συμβάσεων C(2017) 6654 final · Ε. Κ. Savvidi, "Social Policies & Internal Market in the EU Public Procurement", σε: Ν. Apostolopoulos/Μ. Papazoglou (επιμ.), *The Impact Of The EU Structural Funds On Greece: Successes, Failures, Lessons Learned and Comparisons with Other EU Members*, Papazissis Publishers S.A., 2020, σελ. 299-313.

³ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, *Κοινωνικές Αγορές - Οδηγός για τη συνεκτίμηση κοινωνικών παραμέτρων στις δημόσιες συμβάσεις*, 2η έκδ., 2021, 1.1.

⁴ Όπως αυτά αναγνωρίζονται από το διεθνές και ενωσιακό δίκαιο καθώς και από τα εθνικά δίκαια (βλ. ιδίως την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, τη Διακήρυξη της ΔΟΕ περί θεμελιωδών αρχών και δικαιωμάτων εργασίας, το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, το Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα, τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

⁵ Business, Human Rights and the Environment Research Group, *Modern Slavery and Human Rights in Global Supply Chains: Roles and Responsibilities of Public Buyers, Policy and practice insights for Higher Education Institutions in the framework of their obligations under the UK Modern Slavery Act*, Research Series Policy, Paper no. 2, December 2016, σελ. 6, 8.

⁶ Ο καθηγητής Mc Crudden έχει υπογραμμίσει μάλιστα ότι πολύ νωρίτερα, με τη διεθνή συζήτηση για τα ανθρωπίνια δικαιώματα που ξεπήδησε και γιγαντώθηκε μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, σηματοδοτήθηκε η ενίσχυση της χρήσης των δημοσίων συμβάσεων ως εργαλείου για την προώθηση από το κράτος πολιτικών που σχετίζονται με την

Μία από τις συνηθέστερες μορφές παραβίασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων, με τις οποίες μπορεί να έρθουν σε επαφή οι δημόσιες συμβάσεις, είναι όλες οι μορφές σύγχρονης δουλείας (*modern slavery*) όπως η αναγκαστική εργασία, η εμπορία ανθρώπων, η παιδική εργασία, οι απαγορεύσεις της συνδικαλιστικής ελευθερίας, οι διακρίσεις στην εργασία, οι παράνομοι μισθοί και ώρες εργασίας και οι μη ασφαλείς συνθήκες εργασίας. Παραβιάσεις σε όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής ενός προϊόντος ή μίας υπηρεσίας που παρέχεται στο πλαίσιο μίας δημόσιας σύμβασης μπορεί να αφορούν και γενικότερες εκφάνσεις της ελευθερίας όπως η θρησκευτική ελευθερία, η ελευθερία έκφρασης ή καθολικά δικαιώματα όπως το δικαίωμα στη ζωή, στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια, στην ιδιωτική ζωή, η απαγόρευση των βασανιστηρίων⁷. Πράγματι έχουν αρχίσει να αυξάνονται τα στοιχεία παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων και να δημοσιοποιούνται μέσα από εκθέσεις μη κυβερνητικών οργανώσεων, εθνικών επιτροπών και αρχών προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, οι οποίες καταδεικνύουν ελλείψεις ελέγχους στον τομέα αυτό για τα εν λόγω ζητήματα (π.χ. παιδική εργασία, αναγκαστική εργασία, παράνομο ωράριο και μισθοί, μη ασφαλείς συνθήκες εργασίας, απαγορεύσεις στα συνδικαλιστικά δικαιώματα κ.λπ.)⁸.

II. ΤΟ ΚΙΝΗΜΑ ΤΩΝ ΑΤΟΜΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΣΤΙΣ ΗΠΑ (CIVIL RIGHTS MOVEMENT) ΚΑΙ ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Μία από τις προεξέχουσες στιγμές διασύνδεσης του τομέα των δημοσίων συμβάσεων με τα ανθρώπινα δικαιώματα (έστω με κάποια εξ αυτών) στάθηκε, στις αρχές της δεκαετίας του 1960, το κίνημα για την κατάργηση των διακρίσεων σε βάρος των Αφροαμερικανών στις *Ηνωμένες Πολιτείες*, γνωστό ως κίνημα των ατομικών δικαιωμάτων (*civil rights movement*). Η σύνδεση αυτή κατέδειξε τον σημαντικό ρόλο που διαδραμάτισαν οι δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο της ισότητας στη βάση της φυλής και του χρώματος στις ΗΠΑ (ισότητα υψίστης και δη συνταγματικής σπουδαιότητας για ένα πολυφυλετικό ομοσπονδιακό κράτος όπως οι *Ηνωμένες Πολιτείες*), ιδίως όσον αφορά τη σχέση τους με την προσέγγιση της θετικής δράσης (*affirmative action*)⁹.

κοινωνική δικαιοσύνη. Τα ανθρώπινα δικαιώματα συμπεριέλαβαν όχι μόνο ατομικά και πολιτικά δικαιώματα αλλά και κοινωνικοοικονομικά. Από αυτήν την εννοιολογική μετατόπιση προέκυψε η προσέγγιση που ακολούθησε η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου το 1948, αλλά και η ΕΣΔΑ το 1950. Από εκεί μέχρι σήμερα αναπτύχθηκε σταδιακά και αυξανόμενη μία πληθώρα κειμένων διεθνών, τοπικών, εθνικών, νομικά δεσμευτικών αλλά και μη που σχετίζονται με τα ανθρώπινα δικαιώματα. Στο τέλος δε της δεκαετίας του 1990, η δυσκολία επιβολής αυτών των κανόνων ανέδειξε προσπάθειες να ανευρεθούν δευτερεύουσες μέθοδοι για να καταστήσουν την εφαρμογή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων πιο αποτελεσματική και υπό ορισμένες περιστάσεις αυτές οι προσπάθειες συνδέθηκαν με τις δημόσιες συμβάσεις σε διεθνές, τοπικό ή εθνικό επίπεδο. C. McCrudden, *Using public procurement to achieve social outcomes*, *Natural Resources Forum*, 28(4), November 2004, σελ. 266.

⁷ Για ειδικότερα παραδείγματα παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων που συνδέονται με την εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων βλ. ICAR, *Government Procurement: Promoting Procurement Policies that Ensure Business Respect for Human Rights Summary of Forthcoming Report*, December 2013, σελ. 4. Επίσης και την έκθεση του Συνεδρίου 2019, *International Conference on Tackling Modern Slavery, Forced Labour and Human Trafficking in Public Sector Supply Chains*, που διοργάνωσαν η οργάνωση Ethical Trading Initiative με το Ηνωμένο Βασίλειο και ο ΟΑΣΕ, όπου επισημαίνονται οι πλέον επικίνδυνοι για παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων τομείς της αγοράς (σελ. 8 επ.).

⁸ Οι αναφερόμενες μάλιστα περιπτώσεις στις σχετικές εκθέσεις εμπλέκουν δημόσιες συμβάσεις κρατών όπως οι ΗΠΑ, το Ηνωμένο Βασίλειο αλλά και χώρες μέλη της ΕΕ. Βλ. International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights, *Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions*, 2016, σελ. 18-19.

⁹ Ο όρος αυτός χρησιμοποιήθηκε για να περιγράψει προσεγγίσεις κατά των διακρίσεων, οι οποίες εκτείνονται, πέραν της απλής απαγόρευσης των διακρίσεων, και σε μία ευρεία γκάμα προληπτικών θετικών μέτρων με στόχο την επίτευξη μεγαλύτερης ισότητας ευκαιριών για μη προνομιούχες κατηγορίες ατόμων και ομάδων. Η έννοια αυτή στις

και τη χρήση του εργαλείου των δημοσίων συμβάσεων για την επιβολή όρων που εκτείνονται πέραν των αποφάσεων του εκάστοτε νομοθετικού σώματος (εν προκειμένω του Κογκρέσου). Αυτό το τελευταίο σχετίζεται με το γεγονός ότι στις ΗΠΑ η νομοθεσία σε ομοσπονδιακό επίπεδο σχετικά με την κατάργηση και καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φυλής άργησε αρκετά λόγω της σθεναρής άρνησης των εκπροσώπων στο νομοθετικό σώμα πολιτειών του Νότου. Μέχρι, λοιπόν, την υιοθέτησή της, τα εκτελεστικά διατάγματα των Προέδρων και οι δημόσιες συμβάσεις αποτέλεσαν έναν εναλλακτικό τρόπο για την προώθηση των ζητημάτων καταπολέμησης των διακρίσεων (ιδίως την περίοδο 1941-1964).

Έτσι λοιπόν, στις Ηνωμένες Πολιτείες το κίνημα αυτό οδήγησε, μεταξύ άλλων, στην έκδοση ενός κανονιστικού πλαισίου (President's Executive Orders) που απαγόρευε ρητά τις διακρίσεις στη βάση της φυλής, του χρώματος και της εθνικής καταγωγής από τους αναδόχους συμβάσεων της ομοσπονδιακής Κυβέρνησης των ΗΠΑ¹⁰. Πέραν της απλής απαγόρευσης των διακρίσεων αυτών, το κίνημα ανέδειξε σταδιακά και την έννοια της θετικής δράσης, η οποία σηματοδότησε την υποχρεωτική ένταξη ρητρών στις κρατικές (και συγκεκριμένα της ομοσπονδιακής κυβέρνησης των ΗΠΑ) συμβάσεις που εκτελούνται στην επικράτεια των ΗΠΑ για τη λήψη από τους αναδόχους και θετικών μέτρων στην απασχόληση και την εργασία με στόχο την επίτευξη της ισότητας των ευκαιριών¹¹. Σταδιακά το πλαίσιο επεκτάθηκε και σε άλλους πιθανούς λόγους διακρίσεων όπως το φύλο, το θρήσκευμα, η αναπηρία, ο σεξουαλικός προσανατολισμός και η ταυτότητα φύλου.

Οι ρήτρες αυτές μπορεί να απαιτούν, για παράδειγμα, τη συμμόρφωση όλων των χώρων εργασίας του αναδόχου στις ρυθμίσεις για την απαγόρευση των διακρίσεων, ανεξάρτητα αν αυτοί οι χώροι χρησιμοποιούνται κατά την εκτέλεση της συγκεκριμένης σύμβασης με το κράτος, ή την υιοθέτηση από τον ανάδοχο γραπτών σχεδίων δράσης για τη λήψη θετικών μέτρων κατά των διακρίσεων, ή την υποβολή εκθέσεων για την ακριβή σύνθεση του προσωπικού του αναδόχου (με αναφορές στη φυλή και στο φύλο των εργαζομένων), ενώ παράλληλα προβλέφθηκε και μηχανισμός παρακολούθησης και ελέγχου της συμμόρφωσης με τις εν λόγω υποχρεώσεις εκ μέρους του αναδόχου¹². Ανάλογα με τον προϋπολογισμό της σύμβασης ο έλεγχος και η απόδειξη συμμόρφωσης απαιτούνταν είτε πριν από την ανάθεση (για μεγάλου ύψους συμβάσεις) είτε μετά¹³. Ταυτόχρονα, το κανονιστικό πλαίσιο προέβλεπε την επιβολή κυρώσεων για τη μη συμμόρφωση, οι οποίες περιλάμβαναν ακόμα και τη μονομερή καταγγελία της σύμβασης ή και τον αποκλεισμό του αναδόχου από μελλοντικές συμβάσεις¹⁴.

Ηνωμένες Πολιτείες πρωτοπαρουσιάστηκε στα τέλη της δεκαετίας του 1950 (αν και ο όρος υιοθετήθηκε μεταγενέστερα επί Κέννεντυ) με τη σύσταση προς τις κρατικές υπηρεσίες να προτιμούν, για παράδειγμα, Αφροαμερικανούς υπαλλήλους επί ισάξιων υποψηφίων. Ο αντίστοιχος όρος που χρησιμοποιείται συννηθέστερα σε επίπεδο ΕΕ είναι ο όρος *positive action* (π.χ. άρθ. 3 Οδηγίας 2006/54/ΕΚ).

¹⁰ C. Mc Crudden, *Buying Social Justice, Equality, Government Procurement and Legal Change*, Oxford University Press, 2007, 1.1.

¹¹ Executive Order 10925/1961, η οποία μάλιστα προηγήθηκε της υιοθέτησης της Πράξης Ατομικών Δικαιωμάτων (Civil Rights Act) του 1964.

¹² Οι ρήτρες αυτές εισήγοντο υποχρεωτικά ανάλογα με το ύψος της σύμβασης ή και τον αριθμό των εργαζομένων που απασχολούσε ο ανάδοχος.

¹³ Διαμέσου μίας ξεχωριστής κρατικής υπηρεσίας που υπάγεται στο Υπουργείο Εργασίας των ΗΠΑ και ονομάζεται *Office of Federal Contract Compliance Programs* (OFCCP) δεδομένου ότι στον Υπουργό Εργασίας έχει ανατεθεί η αρμοδιότητα υλοποίησης του πλαισίου αυτού από το 1965 (Executive Order 112465/1965). Η εν λόγω υπηρεσία ιδρύθηκε ήδη από το 1966.

¹⁴ Για περισσότερες λεπτομέρειες βλ. στον επίσημο ιστότοπο του U.S. Department of Labor [link](#), τελευταία πρόσβαση 07.11.2021.

Το κίνημα των ατομικών δικαιωμάτων και η συναφής νομοθεσία των ΗΠΑ που το ακολούθησε επηρέασαν την αντίστοιχη νομοθεσία κατά των διακρίσεων και σε άλλες χώρες (ιδίως του αγγλοσαξονικού δικαίου), εισάγοντας σε αυτές ρυθμιστικές επιλογές και στρατηγικές που αναπτύχθηκαν στην Αμερική για τον σκοπό αυτό.

Το 1969, εισήχθησαν στο *Ηνωμένο Βασίλειο* ορισμένες ρήτρες κατά των φυλετικών διακρίσεων στις συμβάσεις της κεντρικής κυβέρνησης ως απόρροια της τότε ισχύουσας νομοθεσίας για την καταπολέμηση των διακρίσεων. Η *Βόρεια Ιρλανδία* υιοθέτησε και αυτή ήδη από το 1969 ρήτρες στις δημόσιες συμβάσεις για την απαγόρευση των θρησκευτικών διακρίσεων, αποτελώντας μάλιστα τη μόνη περιοχή στην Ευρώπη που υιοθέτησε σχεδόν αμιγώς το μοντέλο των *Ηνωμένων Πολιτειών* με τη σημαντική θετική δράση. Στην περίπτωση μάλιστα της *Βόρειας Ιρλανδίας*, οι ρήτρες αυτές προηγήθηκαν της σχετικής νομοθεσίας για την καταπολέμηση των θρησκευτικών διακρίσεων, η οποία εισήχθη λίγα χρόνια αργότερα, το 1973, και προς ενίσχυση της οποίας πάλι κλήθηκαν οι δημόσιες συμβάσεις με σχετικές ρήτρες που προέβλεπαν ότι επανειλημμένη μη συμμόρφωση με αυτήν τη νομοθεσία μπορεί να οδηγήσει σε αποκλεισμό από μελλοντικές δημόσιες συμβάσεις. Ομοίως και ο *Καναδάς* ήδη από τη δεκαετία του 1960 είχε ακολουθήσει την προσέγγιση της χρήσης των δημοσίων συμβάσεων για την ενίσχυση της επιβολής της νομοθεσίας κατά των διακρίσεων. Στο ίδιο πλαίσιο, στην πιο πρόσφατη ιστορία, στην *Αυστραλία*, η πολιτεία του *Κουίνσλαντ* υιοθέτησε από το 2001 διατάξεις που υποχρεώνουν τους αναδόχους στα κτιριακά έργα και στα έργα κατασκευής υποδομών να χρησιμοποιούν κατά 20% τουλάχιστον (σε επίπεδο εργατικών ωρών) εργαζόμενους που προέρχονται από τους αυτόχθονες πληθυσμούς των συγκεκριμένων περιοχών όπου εκτελούνται τα έργα¹⁵.

Καθώς η έννοια της θετικής δράσης άρχισε σταδιακά να εκτείνεται, ήδη όπως προαναφέραμε στις ΗΠΑ, και σε άλλους λόγους διακρίσεων (π.χ. το φύλο), αυτό είχε αντίκτυπο και σε νομοθεσίες άλλων χωρών. Έτσι, για παράδειγμα, η *Αυστραλία* υιοθέτησε, το 1993, ως πολιτική τη χρήση των δημοσίων συμβάσεων για τη στήριξη της νομοθεσίας θετικών διακρίσεων υπέρ των γυναικών, επιβάλλοντας τον αποκλεισμό από μελλοντικές συμβάσεις επιχειρήσεων που δεν συμμορφώνονταν με τις υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων και τεκμηρίωσης που επέβαλε η νομοθεσία αυτή. Αλλά και στην Ευρώπη κάποιες χώρες (όπως η *Γερμανία*, το *Ηνωμένο Βασίλειο* και η *Ολλανδία*), ιδίως σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, χρησιμοποίησαν τις δημόσιες συμβάσεις για την καταπολέμηση των διακρίσεων και την προαγωγή της ισότητας λόγω φύλου.

Παρόμοιες πολιτικές που χρησιμοποιούν τις δημόσιες συμβάσεις ως μοχλό για την επιβολή ή τη στήριξη της νομοθεσίας κατά των διακρίσεων (επί διαφόρων παραμέτρων όπως ιδίως το φύλο, η φυλή, η αναπηρία) άρχισαν να κάνουν στη δεκαετία του 1980 την εμφάνισή τους και σε αρκετά κράτη-μέλη της ΕΟΚ όπως η *Ιταλία*, η *Γερμανία*, το *Ηνωμένο Βασίλειο*, η *Ολλανδία*, το *Βέλγιο*, η *Αυστρία*, η *Σουηδία*, η *Δανία*, η *Γαλλία* καθώς και σε γειτονικά κράτη όπως η *Ελβετία* με προβλέψεις που εκτείνονταν από τον μελλοντικό αποκλεισμό όσων παραβίαζαν τη σχετική νομοθεσία κατά των διακρίσεων μέχρι την πριμοδότηση επιχειρήσεων που απασχολούσαν άτομα από τις εν λόγω ευάλωτες ομάδες (άνεργοι, ΑμεΑ κ.λπ.) και την εισαγωγή όρων εκτέλεσης της σύμβασης¹⁶.

Τέλος, η νομοθεσία κατά των διακρίσεων σε πολλές χώρες, με πρώτη τις ΗΠΑ, ενισχύθηκε και από πρόσθετες ρυθμίσεις οι οποίες επιδίωκαν να διασφαλίσουν ότι ένα ορισμένο ποσοστό των δημοσίων συμβάσεων θα ανατίθετο σε επιχειρήσεις που ανήκαν σε Αφροαμερικανούς. Οι ρυθμίσεις αυτές στόχευαν στην ίση μεταχείριση πέραν του πεδίου της μισθωτής απασχόλησης

¹⁵ UNEP, *Monitoring Sustainable Public Procurement Implementation Recommendations and Case Studies*, 2016.

¹⁶ Βλ. προηγούμενως, υποσημ. 10 (σελ. 413-444).

και στο πεδίο των επιχειρήσεων με την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας σε αυτές τις κατηγορίες ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού. Έτσι για παράδειγμα, σε σχετική νομοθεσία του 1977 προβλέφθηκε ότι τουλάχιστον το 10% των επιχορηγήσεων για τοπικά έργα θα καταβαλλόταν σε επιχειρήσεις μειονεκτουσών ομάδων, ενώ παρόμοιες προβλέψεις εισήχθησαν και σε επίπεδο ομοσπονδιακών υπηρεσιών, κρατικών και τοπικών φορέων, δημιουργώντας αυτό που στις Ηνωμένες Πολιτείες έγινε γνωστό με το όνομα *set asides*¹⁷.

Αντίστοιχα προγράμματα αναπτύχθηκαν και σε άλλες χώρες, υπό διαφορετικές ονομασίες¹⁸. Στη *Μαλαισία*, για παράδειγμα, στο πλαίσιο της Νέας Οικονομικής Πολιτικής μετά την αποαποικιοποίηση, με την οποία αναγνωρίστηκε από τον νόμο η διάκριση υπέρ των Μπουμπούτρας (δηλαδή των Μαλαίσιων και των ιθαγενών λαών), με κύριο πρόταγμα την προτεραιότητα αυτών στην απολαβή της αναδιανομής του πλούτου, οι δημόσιες συμβάσεις αξιοποιήθηκαν για την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας αυτών των πληθυσμών κυρίως με την ανάθεση ορισμένων δημοσίων συμβάσεων (χαμηλότερης αξίας) αποκλειστικά¹⁹ σε επιχειρήσεις Μπουμπούτρας²⁰.

Από την άλλη, στη *Νότια Αφρική* μετά την πτώση του apartheid, οι δημόσιες συμβάσεις θεωρήθηκαν ένα από τα ελάχιστα ρυθμιστικά εργαλεία για την αποκατάσταση των συνεπειών των διακρίσεων και των ανισοτήτων που είχε δημιουργήσει το προηγούμενο καθεστώς σε βάρος των ντόπιων Αφρικανών. Η σχετική πρόβλεψη μάλιστα για τη χρήση αυτή των δημοσίων συμβάσεων εισήχθη στο νέο Σύνταγμα της χώρας. Η σχετική νομοθεσία υιοθέτησε ένα σύστημα αντίστοιχο με αυτό της *Μαλαισίας* υπέρ των ιθαγενών πληθυσμών (μοριοδότηση στα κριτήρια ανάθεσης, *set asides* για επιχειρήσεις ιθαγενών, όροι εκτέλεσης, υποχρεωτική επιλογή ως υπερβολάβων επιχειρήσεων ιθαγενών κ.λπ.)²¹ και άκρως εμπνευσμένο από το αμερικανικό μοντέλο της θετικής δράσης.

Στην ομάδα αυτή των χωρών που αξιοποίησαν κατά καιρούς τις δημόσιες συμβάσεις παραχωρώντας προνομιακή μεταχείριση σε επιχειρήσεις βάσει φυλετικών ή εθνοτικών χαρακτηριστικών κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, ανήκει και ο *Καναδάς* με στόχο τη συμμετοχή των επιχειρήσεων των Αβορίγιων²² στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Οι σχετικές ρυθμίσεις της νομοθεσίας του 1996 προέβλεπαν την υποχρεωτική ανάθεση ορισμένων δημοσίων συμβάσεων στις επιχειρήσεις αυτές, καθώς και μέτρα ενθάρρυνσης των λοιπών επιχειρήσεων να προτιμούν ως υπερβολάβους στην εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων που αναλάμβαναν επιχειρήσεις Αβορίγιων.

¹⁷ C. Cravero, *Socially Responsible Public Procurement and Set-Asides: A Comparative Analysis of the US, Canada and the EU*, *Arctic Review on Law and Politics* 8, no. 0, 2017, σελ. 174-192.

¹⁸ Στην Ευρώπη, για παράδειγμα, χρησιμοποιείται (άρθ. 20 οδηγίας 2014/24/ΕΕ) ο όρος *reserved contracts* (συμβάσεις κατ' αποκλειστικότητα).

¹⁹ Βλ. προηγούμενως, υποσ. 6 (3.1).

²⁰ Αν και στην πορεία αυτή η αναδιανεμητική πολιτική με εθνοτικά κριτήρια οδήγησε στην αύξηση του φαινομένου της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις, ενώ τέθηκε σε αμφισβήτηση τόσο για την αναγκαιότητά της όσο και για τα αποτελέσματά της σε κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο.

²¹ Βλ. διεξοδικά την εμπειρία της Νότιας Αφρικής αναφορικά με την προσπάθεια άρσης των ανισοτήτων των ντόπιων πληθυσμών μέσα από τις δημόσιες συμβάσεις (λήψη θετικών μέτρων) σε G. Quinot, "Constitutionalising public procurement through human rights: lessons from South Africa", σε: O. Martin-Ortega/C. Methven O'Brien (επιμ.), *Public procurement and human rights*, Edward Elgar Publishing Limited, 2019, σελ. 78 επ.

²² Στον Καναδά, ο νομικός όρος «Αβορίγινης» χρησιμοποιείται για να περιγράψει το σύνολο των τριών αυτοχθόνων φυλών της περιοχής, τους Ινουίτ, τους Μετίς και τα «Πρώτα Έθνη» (οι τελευταίοι αναφέρονται στο Σύνταγμα ως «Ινδιάνοι»).

III. Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΤΗΝ ΕΠΟΧΗ ΤΗΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΠΟΙΗΣΗΣ

1. Γενικά

Το αρχικό πρόταγμα για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων μέσα από τις δημόσιες συμβάσεις σταδιακά επεκτάθηκε σε μία ευρύτερη γκάμα της δέσμης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και πήρε τη μορφή όχι μόνο της προστασίας ατόμων και ομάδων εντός της δικαιοδοσίας της αναθέτουσας αρχής, με την οποία όπως είδαμε ξεκίνησε το κίνημα αυτό, αλλά και εκτός αυτής, διεισδύοντας σε δικαιοδοσίες άλλων κρατών, στην επικράτεια των οποίων υπάρχει αυξημένος κίνδυνος και συχνές διαπιστώσεις παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων²³.

Σύμφωνα με την πιο διαδεδομένη ταξινόμηση των οριζόντιων πολιτικών των δημοσίων συμβάσεων²⁴, μία κατηγορία αυτών αποτελούν εκείνες που δεν συνδέονται (ή δεν συνδέονται μόνο) με το αντικείμενο της συγκεκριμένης σύμβασης, αλλά επιβάλλουν γενικότερες απαιτήσεις που εκτείνονται και σε άλλες δραστηριότητες του αναδόχου²⁵ (π.χ. η υποχρέωση να λαμβάνει θετικά μέτρα για την ισόρροπη απασχόληση ατόμων όλων των φυλετικών προελεύσεων και των δύο φύλων στο σύνολο του προσωπικού του ακόμα και σε αυτό που δεν εργάζεται στο πλαίσιο της συγκεκριμένης δημόσιας σύμβασης²⁶). Σε αυτήν την κατηγορία μία ειδικότερη υποκατηγορία είναι εκείνες οι πολιτικές στο πλαίσιο των οποίων ρυθμίζεται η συμπεριφορά του αντισυμβαλλομένου στο σύνολο της επιχειρηματικής του δραστηριότητας (π.χ. σε σχέση με εφαρμοζόμενες πολιτικές θετικών μέτρων για την προαγωγή της ισότητας, ή ο αποκλεισμός επιχειρήσεων από τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων εφόσον αυτές διατηρούν εμπορικούς δεσμούς με χώρες με πολιτικές ή πολιτικά συστήματα «μη αποδεκτά»)²⁷.

Τα χρόνια μετά τις αρχές της δεκαετίας του 1990, σε διάφορες έννομες τάξεις παρατηρήθηκε αυξημένο ενδιαφέρον για τη χρήση των δημοσίων συμβάσεων ως εργαλείου κοινωνικής πολιτικής και δη μηχανισμού προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε παγκόσμιο επίπεδο. Τα ζητήματα αυτά αναδύθηκαν μαζί με ένα νέο φαινόμενο της εποχής, που έμεινε γνωστό ως το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης, και συνδέθηκαν τόσο με τις οικονομικές όσο και με τις κοινωνικές επιπτώσεις του. Το ευρύ πεδίο εφαρμογής των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και ο παγκόσμιος χαρακτήρας ορισμένων αλυσίδων εφοδιασμού, οδήγησε στην κοινή διαπίστωση ότι ελλοχεύει ο κίνδυνος οι παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων να συνδεθούν με τις συμβάσεις αυτές²⁸.

²³ Βλ. και H. Handler, *Strategic Public Procurement: An Overview*, SSRN Electronic Journal, no. 28, 2015, σελ. 15.

²⁴ S. Arrowsmith, *Horizontal Policies in PP A taxonomy*, Journal of Public Procurement, 10(2), 2010, σελ. 149-186· S. Arrowsmith, "A Taxonomy of Horizontal Policies in Public Procurement", σε: P. Kunzlik/S. Arrowsmith (επιμ.), *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law, New Directives and New Directions*, Cambridge University Press, 2009, σελ. 108-146· S. Arrowsmith, *The law of public and utilities procurement*, vol. 2, Sweet & Maxwell, 2018, σελ. 696 επ. Η ταξινόμηση αυτή αφορά προσεγγίσεις σε παγκόσμιο επίπεδο, όχι μόνο όσες επιτρέπονται, προβλέπονται ή έχουν εφαρμοστεί υπό την έννομη τάξη του ενωσιακού δικαίου.

²⁵ Η διάκριση μεταξύ πολιτικών που συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης και εκείνων που δεν συνδέονται έχει χαρακτηριστεί στη θεωρία και ως διάκριση μεταξύ του κράτους ως αγοραστή και του κράτους ως ρυθμιστή στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων (βλ. S. Arrowsmith, *The law of public and utilities procurement*, vol. 2, Sweet & Maxwell, 2018, σελ. 693 επ. και προηγουμένως, υποσημ. 10).

²⁶ Βλ. προηγουμένως, υποσημ. 10 (chapter 6).

²⁷ Βλ. παρακάτω στο παρόν κεφάλαιο III.4.

²⁸ Κάποιες περιπτώσεις, όπως η πυρκαγιά στο κτίριο Rana Plaza στο Μπανγκλαντές το 2013, έγιναν παγκοσμίως γνωστές, αλλά υπάρχουν και στην Ευρώπη επικίνδυνες και απάνθρωπες συνθήκες εργασίας, βλ. προηγουμένως, υποσημ. 3 (1.2).

2. Η αύξηση της μετακίνησης της παραγωγής σε αναπτυσσόμενες χώρες

Οι επιπτώσεις της παγκοσμιοποίησης έγιναν εμφανείς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων ιδίως ως απόρροια της αυξημένης, τα χρόνια αυτά, εξωτερικής ανάθεσης (*contracting out*), η οποία, μέσω των παγκόσμιων αλυσίδων παραγωγής, καταλήγει κατά κύριο λόγο σε επιχειρήσεις και εργοστάσια αναπτυσσόμενων χωρών. Ολοένα και περισσότερα προϊόντα αγοράζονται –και από τα κράτη– στο πλαίσιο παγκόσμιων αλυσίδων παραγωγής. Ακόμα και αν ο άμεσα αντισυμβαλλόμενος προμηθευτής του κράτους είναι μία εγχώρια επιχείρηση, πολύ συχνά η παραγωγή των προϊόντων της σύμβασης συντελείται εκτός συνόρων της αναθέτουσας αρχής και συχνά εκτός συνόρων ΕΕ. Παρατηρήθηκε, έτσι, την εποχή αυτή ένας έντονος γεωγραφικός διαχωρισμός μεταξύ παραγωγής και κατανάλωσης. Οι αλυσίδες παραγωγής γίνονται ολοένα και πιο εκτενείς και περίπλοκες, καθώς διαφορετικά μέρη ενός προϊόντος ανατίθενται σε επιχειρήσεις και κατασκευάζονται σε εργοστάσια περισσότερων χωρών. Και όσο πιο εκτεταμένες οι αλυσίδες παραγωγής, τόσο σπανιότερα ταυτίζονται οι έννομες τάξεις όπου παράγονται με εκείνες όπου καταναλώνονται τα αγαθά και οι υπηρεσίες.

Αυτό συνεπάγεται ότι οι κανόνες που σχετίζονται με κοινωνικές ή περιβαλλοντικές παραμέτρους ή με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις χώρες κατανάλωσης καθίστανται λιγότερο αποτελεσματικοί όταν τα σχετικά ζητήματα ανακύπτουν εκτός των συνόρων τους, στις χώρες παραγωγής²⁹. Οι εργαζόμενοι στις χώρες αυτές δεν προστατεύονται επαρκώς απέναντι στην εκμετάλλευση και τις παραβιάσεις των δικαιωμάτων τους από τους εργοδότες. Η παγκοσμιοποίηση θέτει εμπόδια στα κράτη να προστατέψουν τα ανθρώπινα και εργασιακά δικαιώματα (όπως άλλωστε και το περιβάλλον) λόγω της αύξησης του διεθνούς εμπορίου και των επενδύσεων³⁰ που τα αναγκάζουν να παραμείνουν στο πλαίσιο της νέας παγκοσμιοποιημένης οικονομίας ανταγωνιστικά.³¹ Όπως παρατηρεί σε σχετική έκθεσή της η Διεθνής Συνδικαλιστική Συνομοσπονδία (ITUC) «Αντί για μια νέα χρυσή εποχή, η παγκοσμιοποίηση σχετίστηκε με ζητήματα όπως οι χαμηλοί μισθοί, η επισφάλεια στην απασχόληση, οι μεγάλες ανισότητες. Αυτές οι συνθήκες συνοψίζονται στην κυριάρχηση φαινομένων σύγχρονης δουλείας σε σχεδόν κάθε παγκόσμια αλυσίδα παραγωγής. Η αύξηση της εμπορίας ανθρώπων, της αναγκαστικής εργασίας και της καταχρηστικής παιδικής εργασίας είναι μια θεμελιώδης πρόκληση για τη φήμη τόσο των κυβερνήσεων όσο και των επιχειρήσεων»³².

3. Η απουσία παραδοσιακών πολιτικών ή νομικών λύσεων την εποχή της παγκοσμιοποίησης

Μπροστά σε αυτά τα προβλήματα και διλήμματα οι παραδοσιακές πολιτικές και νομικές λύσεις μοιάζουν ακατάλληλες. Υπό αυτές τις συνθήκες του παγκόσμιου ανταγωνισμού, η ρύθμιση μόνο της εγχώριας παραγωγής καθίσταται αναποτελεσματική στην αποτροπή των κοινωνικών και περιβαλλοντικών ζητημάτων που τίθενται. Παράλληλα, η ρύθμιση της παραγωγής εκτός των

²⁹ L. Ankersmit, *Green Trade and Fair Trade in and with the EU, Process-based Measures within the EU Legal Order*, Cambridge University Press, 2017, σελ. 1· M. A. Corvaglia/K. Li, *Extraterritoriality and Public Procurement Regulation in the Context of Global Supply Chains' Governance*, *Europe and the World: A Law Review*, October 10, 2018, σελ. 1-16.

³⁰ Το διεθνές εμπόριο αυξήθηκε τα τελευταία πενήντα χρόνια κατά 30 φορές, A. Marx, "Public procurement and human rights: current role and potential of voluntary sustainability standards" σε: O. Martin-Ortega/C. Methven O'Brien (επιμ.), *Public procurement and human rights*, Edward Elgar Publishing Limited, 2019, σελ. 132.

³¹ Βλ. προηγουμένως, υποσημ. 10 (σελ. 363).

³² International Trade Union Confederation, *Modern Slavery in Company Operations and Supply Chains, Mandatory transparency, mandatory due diligence and public procurement due diligence*, 2017, σελ. 2 [η μετάφραση δική μας].

συνόρων ενός κράτους δεν είναι προς το παρόν ούτε νομικά ούτε πολιτικά εφικτή. Ταυτόχρονα, ούτε πολυμερείς λύσεις σε παγκόσμια ζητήματα, όπως αυτά της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πλαίσιο των παγκόσμιων αλυσίδων παραγωγής, είναι πάντα εφικτές.

Έτσι η κατάσταση που έχει δημιουργηθεί φαίνεται ότι αφήνει αδύναμες όλες τις κυβερνήσεις στην ουσιαστική αντιμετώπιση αυτών. Όπως έχει επισημανθεί κατά καιρούς, ενώ το εμπόριο δι- ασύνδεσε οικονομικά διάφορα μέρη του κόσμου, αναδεικνύοντας κυρίαρχους διεθνείς οικονο- μικούς φορείς, δεν υπάρχει μία παγκόσμια διακυβέρνηση ούτε στο επίπεδο μίας στοιχειώδους πο- λυμερούς συνεργασίας που θα μπορούσε να παρέχει και να προστατεύει τα συλλογικά αγαθά³³.

Εξάλλου και οι ίδιες οι κυβερνήσεις μοιάζουν απρόθυμες για κάτι τέτοιο για πολλούς λόγους, από ζητήματα δικαιοδοσίας που μπορεί να ανακύψουν με τα κράτη παραγωγής μέχρι την επίγνω- ση της αδυναμίας των τελευταίων να επιβάλουν τους σχετικούς κανόνες εντός της δικαιοδοσίας τους. Όλα αυτά συνεπάγονται τους πολύ αργούς ρυθμούς της οποίας προσπάθειας για τη στρο- φή προς ένα πλαίσιο δεσμευτικών κανόνων του διεθνούς δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων για τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων των επιχειρήσεων, ιδίως των πολυεθνικών επιχειρήσεων³⁴.

4. Η ενίσχυση της έννοιας της αλληλεγγύης για τα κοινωνικά ζητήματα ιδίως κατά τη διαδικασία παραγωγής των αγαθών

Οι συνθήκες αυτές οδήγησαν σταδιακά σε μία αναβίωση του ενδιαφέροντος για ζητήματα όπως οι δίκαιες συνθήκες εργασίας και το δίκαιο εμπόριο στις δημόσιες συμβάσεις, επιφέροντας ένα συχνό αίτημα απευθυνόμενο προς τις αναθέτουσες αρχές, την υιοθέτηση ηθικών παραμέτρων στις σχετικές διαδικασίες αγοράς προϊόντων και υπηρεσιών³⁵.

Η αντίληψη αυτή βασίστηκε εν μέρει στην άποψη ότι ένα από τα θετικά σημεία της παγκο- σμιοποίησης αποτελεί η ευρεία δυνατότητα βελτίωσης της επικοινωνίας μεταξύ των διαφόρων περιοχών του πλανήτη, που με τη σειρά του έχει σαν αποτέλεσμα μία αυξημένη γνώση και ενη- μέρωση για τις συνθήκες που επικρατούν στα διάφορα κράτη, όπως είναι και οι συνθήκες υπό τις οποίες παράγονται τα αγαθά. Η σκέψη αυτή στηρίζει με τη σειρά της ένα επιχείρημα αλληλεγγύης, το οποίο ήρθε στο προσκήνιο και φαίνεται να νομιμοποιεί το συλλογικό ενδιαφέρον αν- θρώπων από τη μία πλευρά του πλανήτη για τον σεβασμό και την προάσπιση των δικαιωμάτων ομάδων ατόμων που ζουν σε μία άλλη πλευρά του πλανήτη.

Ταυτόχρονα, η τάση να μην γίνονται πλέον ανεκτές οι μορφές σύγχρονης δουλείας στο πλαί- σιο των συμβάσεων που συνάπτουν ορισμένες χώρες του δυτικού κόσμου εγγράφεται τελευταία και στο πλαίσιο μίας άλλης δημόσιας συζήτησης που έχει ανοίξει στις χώρες αυτές σχετικά με τις ιστορικές ευθύνες τους όσον αφορά το φαινόμενο της δουλείας³⁶.

³³ L. Ankersmit, *Green Trade and Fair Trade in and with the EU, Process-based Measures within the EU Legal Order*, Cambridge University Press, 2017, σελ. 2 και η εκεί αναφερόμενη βιβλιογραφία.

³⁴ Βλ. για παράδειγμα, την προσπάθεια στο πλαίσιο του ΟΗΕ για την επιβολή δεσμευτικών κανόνων στις επιχειρήσεις, η οποία δεν ευοδώθηκε εξαιτίας των αντιδράσεων των κρατών: Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights "Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights" (2003) UN Doc E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2. Μία επόμενη προσπάθεια, πρωτοβουλίας των Βολιβίας, Κούβας, Εκουαδόρ, Ν. Αφρικής και Βενεζουέλας, ακολούθησε το 2014 απόφαση του Συμβουλίου Ανθρωπί- νων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ για τη συγκρότηση ομάδας εργασίας και μέχρι σήμερα (Οκτώβριος 2021), 7 έτη μετά τη συγκρότησή της, βρίσκεται σε στάδιο διαβουλεύσεων επί ενός [τρίτου] σχεδίου δεσμευτικού κειμένου. Βλ. [link](#).

³⁵ S. Arrowsmith/P. Kunzlik (επιμ.), *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law, New Directives and New Directions*, Cambridge, 2009, σελ. xvii, 95.

³⁶ A. Georgopoulos, *The Elephant in the Room of the UK 5G Network Review Process: Human Rights (non) Compli- ance in the Supply Chain*, [link](#), τελευταία πρόσβαση 03.11.2021.

Έτσι, αρχικά, τοπικές δημόσιες αρχές στις *Ηνωμένες Πολιτείες* και στην Ευρώπη υιοθέτησαν τη χρήση των δημοσίων συμβάσεων για να δείξουν την υποστήριξή τους για τον αγώνα κατά του απαρχαίντ ή του πραξικοπήματος στη Χιλή, αποφασίζοντας να καταγγείλουν μονομερώς συμβάσεις με εταιρείες που συναλλάσσονταν με τις χώρες αυτές. Οι αποφάσεις αυτές σε αρκετές περιπτώσεις ώθησαν τις εν λόγω επιχειρήσεις να διακόψουν τις εμπορικές συναλλαγές τους με τις χώρες όπου παραβιάζονταν τα ανθρώπινα δικαιώματα. Μία τέτοια περίπτωση αποτέλεσε και η νομοθεσία που υιοθέτησε η πολιτεία της Μασαχουσέτης, το 1996³⁷, δυνάμει της οποίας απαγορευόταν στις κρατικές αρχές να αναθέτουν δημόσιες συμβάσεις σε επιχειρήσεις που είχαν εμπορικές συναλλαγές με το κράτος της Μιανμάρ (πρώην Βιρμανία)³⁸.

Αλλά και άλλες πρωτοβουλίες εδράζονταν σε αλληλέγγυα κίνητρα, όπως εκείνη των ΗΠΑ για την καταπολέμηση των διακρίσεων στη Βόρεια Ιρλανδία, η οποία μάλιστα χρησιμοποίησε και τις δημόσιες συμβάσεις προς τον σκοπό αυτό (*Mac Bride Principles*)³⁹. Και πιο πρόσφατα, *κράτη-μέλη της ΕΕ* όπως η Νορβηγία, η Ολλανδία, η Ισπανία και η Σουηδία εντάσσουν στις δημόσιες συμβάσεις την ανάγκη άσκησης δέουσας επιμέλειας επί των εφοδιαστικών αλυσίδων όσον αφορά τη συμμόρφωση με τα ανθρώπινα δικαιώματα⁴⁰.

5. Ο ρόλος των διεθνών οργανισμών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το ενδιαφέρον για την παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις παγκόσμιες αλυσίδες παραγωγής και τη συμπερίληψη των σχετικών ζητημάτων προστασίας τους στις δημόσιες συμβάσεις έχει απασχολήσει ευρέως τους διεθνείς οργανισμούς, ιδίως όσους δραστηριοποιούνται στο πεδίο της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τόσο υπό την ιδιότητά τους να θέτουν οι ίδιοι διεθνή πρότυπα (είτε μέσω του παραγόμενου από αυτούς *soft law* είτε μέσω των συναπτόμενων στο πλαίσιό τους διεθνών συμβάσεων) όσο και όταν συνάπτουν τις δικές τους συμβάσεις αγοράς αγαθών και υπηρεσιών με ιδιώτες επιχειρηματίες⁴¹.

Υπό την πρώτη ιδιότητά τους, οι διεθνείς οργανισμοί έχουν πλούσια δράση μέσω των μη νομικά δεσμευτικών για τα κράτη και τις επιχειρήσεις κατευθυντήριων κειμένων (*soft law*). Μεταξύ αυτών κέντρο αναφοράς αποτέλεσε η πρωτοβουλία που ξεκίνησε το 2008 υπό την αιγίδα των Ηνωμένων Εθνών και συγκεκριμένα του Συμβουλίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Στο πλαίσιο αυτής αναπτύχθηκε από τον τότε Ειδικό Απεσταλμένο του Γενικού Γραμματέα του ΟΗΕ ένα Πλαίσιο με τρεις πυλώνες και με τίτλο «*Protect, Respect and Remedy Framework*» σχετικά με το ζήτημα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των πολυεθνικών οργανισμών και λοιπών επιχειρήσεων⁴². Στον πυλώνα Ι του πλαισίου αυτού εντάχθηκε η υποχρέωση των κρατών να λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για την *προστασία* των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από ενδεχόμενες παραβιάσεις τους εκ μέρους των επιχειρήσεων.

³⁷ Ωστόσο, η πολιτική αυτή εν τέλει κρίθηκε υπό το δίκαιο των ΗΠΑ ως αντισυνταγματική και κατά αυτής κινήθηκε η σχετική διαδικασία στο πλαίσιο τη Διεθνούς Σύμβασης Δημοσίων Συμβάσεων (GPA), που έχει κυρωθεί στην Ελλάδα από το ν. 2513/1997.

³⁸ Στη Μιανμάρ έχει εγκαθιδρυθεί στρατιωτική δικτατορία από το 1989 και ο δικτάτορας άλλαξε το όνομα σε Μιανμάρ από Βιρμανία (Burma).

³⁹ Βλ. προηγούμενως, υποσημ. 6.

⁴⁰ Βλ. προηγούμενως, υποσημ. 3 (2.4, 3.2.3, 4.5, 4.6.2, 5.5, 5.6).

⁴¹ D. Russo, "The human rights responsibilities of international organizations as procuring authorities" σε: Ol. Martin-Ortega/C. Methven O'Brien (επιμ.), *Public procurement and human rights*, Edward Elgar Publishing Limited, 2019, σελ. 62 επ.

⁴² Human Rights Council, *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*, John Ruggie, A/HRC/8/5, 7 April 2008.

Στη συνέχεια, για την υλοποίηση του πλαισίου αναπτύχθηκε από τον ΟΗΕ (και υιοθετήθηκε ομόφωνα από το Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων), ήδη από το 2011, ένα σύνολο 31 Κατευθυντήριων Αρχών για τις Επιχειρήσεις και τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, που απευθύνεται σε όλες τις κυβερνήσεις των κρατών, σε όλες τις επιχειρήσεις καθώς και σε λοιπούς εμπλεκόμενους φορείς και έχει ως στόχο τον αποτελεσματικό σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πλαίσιο της επιχειρηματικής δραστηριότητας⁴³.

Οι Κατευθυντήριες Αρχές 4 έως 6 αποτελούν αυτό που ονομάζεται *πλέγμα κράτους-επιχειρήσεων* (*the state-business nexus*), όρος που περιγράφει τις υποχρεώσεις των κρατών όταν αυτά συνδέονται με τις επιχειρηματικές δραστηριότητες όχι υπό την ιδιότητα του ρυθμιστή (νομοθέτη), αλλά μέσω των δικών τους εμπορικών δραστηριοτήτων ή των συμβάσεών τους με την αγορά. Στην Κατευθυντήρια Αρχή 6 του πυλώνα I εντάσσεται ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων: «Τα Κράτη οφείλουν να προωθούν το σεβασμό για τα ανθρώπινα δικαιώματα από τις επιχειρήσεις με τις οποίες συνάπτουν εμπορικές συμφωνίες». Η αρχή αυτή αναγνωρίζει ότι τα κράτη ασκούν σημαντική επιρροή στους κανόνες των αγορών και μπορούν για τον λόγο αυτό να ενθαρρύνουν τις επιχειρήσεις να ενσωματώσουν μία υπεύθυνη συμπεριφορά και να διαπρέψουν σε μία υπεύθυνη διαχείριση της αλυσίδας παραγωγής, αναθέτοντας, για παράδειγμα, συμβάσεις σε αναδόχους οι οποίοι να είναι σε θέση να πιστοποιήσουν ασφαλείς, νόμιμες και δίκαιες εργασιακές συνθήκες, που σέβονται τα ανθρώπινα δικαιώματα και τα εργασιακά πρότυπα της ΔΟΕ. Η παραπάνω Κατευθυντήρια Αρχή συνεπάγεται ότι οι αναθέτουσες αρχές επωμίζονται ξεκάθαρα το καθήκον να σέβονται και να προάγουν τα ανθρώπινα δικαιώματα, όταν συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις. Μάλιστα, τα ίδια τα κράτη μπορούν αντίθετα να ενισχύσουν έμμεσα παραβιάσεις των δικαιωμάτων αυτών, αν εστιάσουν αποκλειστικά στη φθηνότερη τιμή⁴⁴.

Η κίνηση αυτή καθιέρωσε τις εν λόγω Κατευθυντήριες Αρχές ως το παγκόσμιο πρότυπο πρακτικής που, αν και δεν είναι νομικά δεσμευτικές, αναμένεται ότι θα τυγχάνουν του σεβασμού όλων των κρατών και των επιχειρήσεων αναφορικά με τα ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πλαίσιο κάθε επιχειρηματικής δραστηριότητας⁴⁵.

Διεθνείς οργανισμοί, όπως ο ΟΑΣΑ, αλλά και η Ευρωπαϊκή Ένωση, επενδυτές και πολλές πολυεθνικές επιχειρήσεις έχουν δεσμευθεί ότι θα τηρήσουν τις εν λόγω Αρχές⁴⁶. Ο Διεθνής Οργανισμός Πιστοποίησης (ISO) ανέπτυξε το πρότυπο 20400:2017 με σκοπό την εναρμόνιση με τις Κατευθυντήριες Αρχές και η διεθνής μη κυβερνητική οργάνωση SAI (Social Accountability International) που είχε αναπτύξει παλαιότερα το πρότυπο SA8000:2014, το προσάρμοσε και στις εν λόγω Κατευθυντήριες Αρχές. Ταυτόχρονα, η ΔΟΕ το 2017 επικαιροποίησε την Τριμερή Δήλωση για τις Αρχές που αφορούν τις πολυεθνικές επιχειρήσεις και την κοινωνική πολιτική⁴⁷ προκειμένου να εναρμονιστεί, μεταξύ άλλων, και με τις Κατευθυντήριες Αρχές για τις επιχειρή-

⁴³ United Nations, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework* (UNGPs), 2011. Υιοθετήθηκαν δυνάμει της απόφασης 17/4 της 16ης Ιουνίου 2011 από το Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ.

⁴⁴ ICAR, *Government Procurement: Promoting Procurement Policies that Ensure Business Respect for Human Rights Summary of Forthcoming Report*, December 2013, σελ. 5.

⁴⁵ United Nations, Γραφείο Υπατού Αρμοστή για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, *The corporate responsibility to respect human rights, An Interpretive Guide*, 2012, σελ. 1.

⁴⁶ UNOPS, *High impact procurement, Supporting sustainable, Thematic Supplement to the 2016 Annual Statistical Report on United Nations Procurement development*, 2017, σελ. 11.

⁴⁷ *Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, Adopted by the Governing Body of the International Labour Office at its 204th Session (Geneva, November 1977) and amended at its 279th (November 2000), 295th (March 2006) and 329th (March 2017) Sessions.

σεις και τα ανθρώπινα δικαιώματα του ΟΗΕ. Παράλληλα και ο ΟΟΣΑ επικαιροποίησε το 2011 τις Κατευθυντήριες Γραμμές για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις⁴⁸ προσθέτοντας ένα νέο κεφάλαιο για τα ανθρώπινα δικαιώματα σε εναρμόνιση με τις Κατευθυντήριες Αρχές για τις επιχειρήσεις και τα ανθρώπινα δικαιώματα του ΟΗΕ. Το δε Συμβούλιο της Ευρώπης, σε Σύσταση της Επιτροπής των Υπουργών το 2016⁴⁹, αναφέρει ότι τα κράτη-μέλη του οφείλουν να λαμβάνουν πρόσθετα μέτρα προκειμένου να ενθαρρύνουν τις επιχειρήσεις να σέβονται τα ανθρώπινα δικαιώματα όταν συναλλάσσονται εμπορικά μαζί τους, κάνοντας ρητή αναφορά στην περίπτωση της σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στα μη νομικά δεσμευτικά της κείμενα, εντάσσει στην έννοια των κοινωνικά υπεύθυνων δημοσίων συμβάσεων και πτυχές που σχετίζονται, μεταξύ άλλων, με τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τόσο εντός της ΕΕ όσο και στις παγκόσμιες αλυσίδες εφοδιασμού, αναφέροντας χαρακτηριστικά ότι «Ο σεβασμός των βασικών ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελεί ουσιώδες μέρος κάθε επιχειρηματικής σχέσης που συνάπτει ένα κράτος [...]». Παραπέμπει δε ρητά στις κατευθυντήριες αρχές των Ηνωμένων Εθνών για τις επιχειρήσεις και τα ανθρώπινα δικαιώματα, στις υποχρεώσεις και τις αρχές που ορίζονται στη Συνθήκη και στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στη διακήρυξη της ΔΟΕ σχετικά με τις θεμελιώδεις αρχές και τα δικαιώματα στην εργασία, στον Διεθνή Χάρτη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και στη Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των αυτοχθόνων πληθυσμών⁵⁰.

Ομοίως, το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης φαίνεται ότι εντάσσει στην έννοια των αιφόρων δημοσίων συμβάσεων και πτυχές που έχουν να κάνουν με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁵¹. Το ίδιο όργανο μάλιστα, στα Συμπεράσματά του σχετικά με την κοινωνική εταιρική ευθύνη για τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁵², διατύπωσε ρητά ότι «ενθαρρύνει τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τα κράτη μέλη να αναλάβουν τις ευθύνες τους ως εμπορικοί φορείς (π.χ. στις δημόσιες συμβάσεις) [...]» και κάλεσε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εξετάσει την υποστήριξη που μπορεί να παρασχεθεί στις αναθέτουσες αρχές όπως αυτές ορίζονται στις νέες οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, μέσω εργαλείων και οδηγιών για την εφαρμογή των Κατευθυντήριων Αρχών για τις επιχειρήσεις και τα ανθρώπινα δικαιώματα του ΟΗΕ, των Κατευθυντήριων Γραμμών του ΟΟΣΑ για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις και της Τριμερούς Δήλωσης της ΔΟΕ για τις Αρχές που αφορούν τις πολυεθνικές επιχειρήσεις και την κοινωνική πολιτική.

Όσον αφορά τη σύναψη διεθνών συμβάσεων, χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της ΔΟΕ στο πλαίσιο της οποίας έχει υπογραφεί ήδη από το 1949 η Σύμβαση με αρ. 94 «ρήτρεις εργασίας στις δημόσιες συμβάσεις»⁵³, η οποία μεταξύ άλλων καθιστά υποχρεωτική την εισαγωγή στις

⁴⁸ OECD *Guidelines for Multinational Enterprises* 2011 Edition. Πρόκειται για το βασικό διεθνές εργαλείο με το οποίο οι κυβερνήσεις των κρατών απευθύνουν συστάσεις στις επιχειρήσεις σχετικά με τις προσδοκίες τους αναφορικά με την Υπεύθυνη Επιχειρηματική Συμπεριφορά (Responsible Business Conduct) σε τομείς που εκτείνονται από τα εργασιακά και τα ανθρώπινα δικαιώματα μέχρι το περιβάλλον και τη διαφθορά.

⁴⁹ Recommendation CM/Rec (2016) 3 of the Committee of Ministers to the member states, *Human Rights and Business*, Appendix to Recommendation, σελ. 14.

⁵⁰ Βλ. προηγούμενως, υποσημ. 3 (1.2, 2.1).

⁵¹ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 8833/16, *The EU and Responsible Global Value Chains – Council 's Conclusions*, συμπέρασμα υπ' αρ. 14: «Sustainable public procurement should be promoted [...]».

⁵² Council Conclusions on Business and Human Rights – Council conclusions (20 June 2016), 10254/16 σελ. 4, Συμπέρασμα υπ' αρ. 11.

⁵³ Τη σύμβαση με αρ. 94 του 1949 τα περισσότερα κράτη-μέλη της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, δεν την έχουν υπογράψει (υπογράφοντα κράτη ΕΕ-ΕΟΧ: Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Δανία, Φινλανδία, Γαλλία,

συμβάσεις αυτές ρητρών που διασφαλίζουν ότι οι μισθοί, τα επιδόματα, το ωράριο και οι λοιπές συνθήκες εργασίας των εργαζομένων στις συμβάσεις αυτές δεν είναι λιγότερο ευνοϊκά από τα ισχύοντα για εργασία ίδιας φύσης στον αντίστοιχο τομέα ή κλάδο στην περιοχή όπου εκτελείται η εργασία δυνάμει ΣΣΕ, διαιτητικών αποφάσεων ή εθνικών διατάξεων. Η λογική πίσω από τη σύμβαση 94 ήταν εκείνη ενός κράτους που λειτουργεί ως υπόδειγμα εργοδότη⁵⁴, αποτρέποντας να χρησιμοποιούνται οι εργασιακές συνθήκες (κυρίως οι μισθολογικές) ως αντικείμενο ανταγωνισμού στο πλαίσιο ανάθεσης μίας δημόσιας σύμβασης⁵⁵. Υπό την έννοια αυτή όμως έχει θεωρηθεί ότι δεν βρίσκεται σε πλήρη εναρμόνιση με το ενωσιακό δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού και της εσωτερικής αγοράς⁵⁶.

Τέλος, η θέση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων μεταξύ άλλων (κοινωνικών) οριζόντιων πολιτικών που προωθούν τα Ηνωμένα Έθνη μέσα από τις συμβάσεις που συνάπτει ο ίδιος ο ΟΗΕ με προμηθευτές αποδεικνύεται και από τη συμπερίληψή τους σε κανονιστικές αποφάσεις όπως ο Κώδικας Συμπεριφοράς Προμηθευτών⁵⁷ και οι Γενικοί Συμβατικοί Όροι⁵⁸ τόσο του ΟΗΕ όσο και της UNICEF.

Συγκεκριμένα, η UNICEF (ένας από τους μεγαλύτερους αγοραστές προϊόντων και αγαθών στον ΟΗΕ), στο πλαίσιο της διαχείρισης των δικών της συμβάσεων με ιδιώτες, ήδη από το 1995, αποφάσισε να περιλάβει, στις συμβάσεις της με τους προμηθευτές, ρήτρες που απαγορεύουν την παιδική εργασία, ούτως ώστε να αγοράζει υλικά μόνο από προμηθευτές που δεν εκμεταλλεύονται την παιδική εργασία⁵⁹. Οι όροι αυτοί αφορούν όχι μόνο τον αντισυμβαλλόμενο αλλά και τις θυγατρικές και συνεργαζόμενες επιχειρήσεις. Ταυτόχρονα, προβλέπονται μηχανισμοί και διαδικασίες για τον έλεγχο της παραγωγής, υποχρεώσεις των προμηθευτών και των υπεργολάβων τους να συνεργάζονται με τους ελεγκτές, ενώ η UNICEF διατηρεί το δικαίωμα να καταγγείλει μονομερώς και αζημίως μία σύμβαση σε περίπτωση μη συμμόρφωσης των προμηθευτών με το εθνικό εργατικό δίκαιο ή με τις απαγορεύσεις για την παιδική εργασία και εκμετάλλευση.

Το ίδιο παράδειγμα ακολούθησε και ο ΟΗΕ⁶⁰ συμπεριλαμβάνοντας σχετικές ρήτρες για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (συμπεριλαμβανομένων εργασιακών δικαιωμάτων όπως αναγνωρίζονται από τις βασικές συμβάσεις της ΔΟΕ) σε κανονιστικές αποφάσεις όπως ο Κώδικας Συμπεριφοράς Προμηθευτών και οι Γενικοί Συμβατικοί Όροι⁶¹. Αν και τα κείμενα αυτά δεν περιέχουν προβλέψεις για ελέγχους, ούτε για επανορθωτικούς μηχανισμούς, ο ΟΗΕ, ωστόσο, έχει θεσπίσει μία διαδικασία τήρησης και ενημέρωσης ενός καταλόγου επιχειρήσεων που

Ιταλία, Ολλανδία, Ισπανία, Κύπρος και Νορβηγία). Σε επίπεδο ΔΟΕ, το ποσοστό των κρατών που έχουν κυρώσει τη σύμβαση 94 ανέρχεται επίσης περίπου στο 1/3 των μελών της ΔΟΕ. Βλ. αναλυτικά για την εν λόγω σύμβαση σε [link](#).

⁵⁴ Ol. Martin-Ortega/Cl. M. O'Brien, *Advancing Respect for Labour Rights Globally through Public Procurement, Politics and Governance* 5, no. 4, December 14, 2017, σελ. 69, 2.2.

⁵⁵ ILO, *Labour Clauses (Public Contracts) Convention, 1949 (No. 94) and Recommendation (No. 84) A Practical Guide*, 2008, σελ. 14-15.

⁵⁶ A. Wiesbrock, *Socially Responsible Public Procurement σε Sustainable Public Procurement Under Eu Law, New Perspectives on the State as Stakeholder*, επιμ. Beate Sfaell/Anja Wiesbrock, Cambridge University Press, 2015, 2.1.

⁵⁷ UN Supplier Code of Conduct Rev.06 – December 2017 προοίμιο και παρ. 10-12.

⁵⁸ UN General Conditions of Contract- Contracts for the Provision of Goods and Services, Rev.: APR 2012 παρ. 27-29 και UNICEF General Terms and Conditions of Contract (Goods) παρ. 7.6.

⁵⁹ UNICEF General Terms and Conditions of Contract (Goods) παρ. 7.6. Περισσότερες πληροφορίες είναι διαθέσιμες στον ιστότοπο [link](#), τελευταία πρόσβαση 07.11.2021.

⁶⁰ Βλ. τον οδηγό που εξέδωσαν το 2011 μαζί οι εξής φορείς: United Nations Environment Programme (UNEP), United Nations Office for Project Services (UNOPS), η ΔΟΕ και το κέντρο εκπαίδευσης της ΔΟΕ (ITC ILO), με τίτλο *Buying for a better world, A Guide on Sustainable Procurement for the UN System*.

⁶¹ Βλ. προηγουμένως, υποσημ. 57 και 58.

αποκλείονται από τη διαδικασία σύναψης σύμβασης με τον Οργανισμό για διάφορες αιτίες, μεταξύ των οποίων μπορούν να εντάσσονται και λόγοι σχετικοί με την παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων εκ μέρους της αποκλεισμένης επιχείρησης⁶².

Η Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για το Διεθνές Εμπόριο (UNCITRAL), όργανο της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ, στο πρότυπο νομικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις (Model Law on Public Procurement) που απευθύνεται στα κράτη-μέλη και σε διεθνείς οργανισμούς, αν και δεν έχει περιλάβει διατάξεις με ειδική αναφορά στα ανθρώπινα δικαιώματα, ωστόσο αναφέρει ρητά τη δυνατότητα ένταξης κοινωνικών κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις. Ο δε οδηγός που συνοδεύει το πλαίσιο UNCITRAL επισημαίνει ότι τα ανθρώπινα δικαιώματα μπορούν να χαρακτηριστούν ως κοινωνικές πτυχές των αειφόρων συμβάσεων και μπορούν να αντιμετωπιστούν μέσω κοινωνικοοικονομικών κριτηρίων⁶³.

6. Κράτη, λοιποί φορείς και πρωτοβουλίες

Τα ανθρώπινα δικαιώματα αναφέρονται υπό την ευρύτερη έννοια των κοινωνικών πτυχών των δημοσίων συμβάσεων και σε μη δεσμευτικά νομικά κείμενα εθνικών φορέων, κυβερνητικών ή ανεξάρτητων αρχών και φυσικά μη κυβερνητικών οργανώσεων που δρουν στο πεδίο αυτό⁶⁴. Ταυτόχρονα διαπιστώνεται τα τελευταία χρόνια ότι κάποιοι από τους φορείς αυτούς (κράτη, τοπικές και περιφερειακές αρχές, ανεξάρτητες αρχές αλλά και ΜΚΟ), αναγνωρίζοντας τη σημασία της προώθησης των ζητημάτων προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, έχουν ήδη αναπτύξει καινοτόμες πρακτικές και ρυθμιστικά εργαλεία για τη συμπερίληψη τέτοιων πτυχών στις κοινωνικές δημόσιες συμβάσεις^{65, 66}.

⁶² [link](#), τελευταία πρόσβαση 07.11.2021.

⁶³ International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights, BHRE Research Series, Policy Paper no.4, September 2017, *The Role of the State as Buyer under Guiding Principle 6*, Submission to UN Working Group Business and Human Rights consultation on “*The State as an economic actor: the role of economic diplomacy tools to promote business respect of human rights*” by Dr. Cl. M. O’Brien/Dr. Ol. Martin-Ortega, σελ. 12· βλ. επίσης προηγούμενος υποσημ. 54 (σελ. 72).

⁶⁴ Βλ. για παράδειγμα: Οδηγός του Υπουργείου Οικονομικών και Εργασίας της Φινλανδίας με τίτλο *Guide to Socially Responsible Public Procurement*, 2017· Έκθεση της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων της Βόρειας Ιρλανδίας με τίτλο *Public Procurement and Human Rights in Northern Ireland*, November 2013· Οδηγός της Επιτροπής Ισότητας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων της Σκωτίας με τίτλο *Procurement and the public sector equality duty: A guide for public authorities (Scotland)*, 2016· BHRE Research Series, *Guidance on Socially Responsible Public Procurement: Response to consultation of the European Commission by the International Learning Lab on Procurement and Human Rights*, Policy Paper no. 5, July 2018.

⁶⁵ BHRE Research Series, *Guidance on Socially Responsible Public Procurement: Response to consultation of the European Commission by the International Learning Lab on Procurement and Human Rights*, Policy Paper no.5, July 2018, σελ. 14 επ.· C. Methven O’Brien et al. (International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights), *Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions*, DIHR/ICAR, 2016· Institute for Human Rights and Business, *Protecting Rights by Purchasing Right: The Human Rights Provisions, Opportunities and Limitations Under the 2014 EU Public Procurement Directives*, Nov. 2015, σελ. 4, 8· Συμβούλιο της Ευρώπης, *Business and Human Rights, A handbook for legal practitioners*, C. Methven/O’Brien, Νοέμβριος 2018, σελ. 45-48· Call to Action to End Forced Labour, Modern Slavery and Human Trafficking (72η Συνεδρίαση της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ στις 19.09.2017) με συμμετοχή 85 χωρών· βλ. και τη Συμφωνία για τις 4 αρχές για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων στις αλυσίδες παραγωγής μεταξύ του Ηνωμένου Βασιλείου, της Αυστραλίας, του Καναδά, της Νέας Ζηλανδίας και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, [link](#)· Έκθεση του Συνεδρίου 2019, *International Conference on Tackling Modern Slavery, Forced Labour and Human Trafficking in Public Sector Supply Chains* που διοργάνωσαν η οργάνωση Ethical Trading Initiative με το Ηνωμένο Βασίλειο και ο ΟΑΣΕ, σελ. 12 επ.

⁶⁶ M. A. Corvaglia/K. Li, *Extraterritoriality and Public Procurement Regulation in the Context of Global Supply Chains’ Governance*, Europe and the World: A Law Review, October 10, 2018, σελ. 1-16.

Για παράδειγμα, στις ΗΠΑ, στον τομέα της ένδυσης και της υφαντουργίας έχουν αναπτυχθεί ορισμένες πρωτοβουλίες για τη διαφάνεια στις παγκόσμιες αλυσίδες παραγωγής. Ως γνωστόν, ο τομέας αυτός αποτελεί ιστορικά έναν από τους τομείς με τις υψηλότερες διαπιστώσεις παραβίασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων (εμπορία ανθρώπων, αναγκαστική εργασία, παιδική εργασία, διακρίσεις, καταπάτηση ή ανυπαρξία συνδικαλιστικών δικαιωμάτων, παράνομοι μισθοί, παράνομα ωράρια εργασίας, επικίνδυνες συνθήκες εργασίας) με χαρακτηριστικό γνώρισμα βέβαια τους εξευτελιστικούς μισθούς. Με την παγκοσμιοποίηση του διεθνούς εμπορίου και τη μετακίνηση της παραγωγής σε χώρες με χαμηλό μισθολογικό κόστος, παρουσιάστηκαν και οι πρώτες ενδείξεις για παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις οποίες εμπλέκονταν –μέσω των υπεργολάβων τους– πολλές μεγάλες αμερικανικές εταιρείες⁶⁷ στον χώρο της ένδυσης.

Στα τέλη της δεκαετίας του 1990, ένα φοιτητικό κίνημα (United Students Against Sweatshops) ανέδειξε την ανάγκη για διαφάνεια στις αλυσίδες παραγωγής στον κλάδο αυτό και αρκετά πανεπιστήμια περιέλαβαν σχετικό όρο στις συμβάσεις που ανάθεταν για την προμήθεια των στολών τους, παρά τις αρχικές αντιδράσεις των εταιρειών. Σταδιακά από αυτό το φοιτητικό κίνημα αναδύθηκαν πολλές συλλογικές προσπάθειες και πρωτοβουλίες, στις οποίες συμμετέχουν πολλά αμερικάνικα πανεπιστήμια και πολλές από τις οποίες δραστηριοποιούνται ακόμη στις ΗΠΑ.

Το κίνημα των φοιτητών οδήγησε επτά δήμους⁶⁸ στις Ηνωμένες Πολιτείες στην υιοθέτηση νομοθεσίας για την υποχρέωση δημοσιοποίησης πληροφοριών σχετικά με τις τοποθεσίες των εργοστασίων όπου κατασκευάζονται τα προϊόντα των αναδόχων ένδυσης και υπόδησης παγκοσμίως⁶⁹. Επίσης, δύο δήμοι⁷⁰ θέσπισαν διατάξεις για την υποχρέωση διενέργειας ελέγχων από ανεξάρτητο ελεγκτή για τις συνθήκες εργασίας στα εργοστάσια. Πολλοί άλλοι δημόσιοι φορείς⁷¹ έχουν υιοθετήσει νομοθεσία που επιβάλλει την υποχρέωση πληροφόρησης μόνο της αναθέτουσας αρχής και όχι του κοινού σχετικά με τις τοποθεσίες των εργοστασίων όπου κατασκευάζονται τα προϊόντα των αναδόχων ένδυσης και υπόδησης παγκοσμίως⁷².

Σε γενικές γραμμές, η νομοθεσία στις Ηνωμένες Πολιτείες, τόσο σε επίπεδο πολιτειών όσο και σε ομοσπονδιακό επίπεδο, χαρακτηρίζεται παραδοσιακά από εξωχωρικότητα αναφορικά με την κοινωνική και περιβαλλοντική διάσταση. Για παράδειγμα, απαγορεύει την αγορά προϊόντων που έχουν παραχθεί με παιδική ή άλλης μορφής αναγκαστική εργασία σύμφωνα με έναν σχετικό κατάλογο ύποπτων (για τις δύο αυτές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων) προϊόντων που

⁶⁷ Π.χ. Levi Strauss, Nike.

⁶⁸ Μάντισον, Πόρτλαντ, Σαν Φρανσίσκο, Όστιν, Μιλγουόκι, Σάντα Φε και η Πολιτεία του Μέιν. Για μία αναλυτική παρουσίαση της περίπτωσης του Δήμου του Μάντισον στην Πολιτεία Γουισκόνσιν βλ. R. Stumberg/N. Vander Meulen, "Supply chain transparency in public procurement: lessons from the apparel sector", σε: O. Martin-Ortega/C. Methven O'Brien (επιμ.), *Public procurement and human rights*, Edward Elgar Publishing Limited, 2019, σελ. 214 επ.

⁶⁹ Η θέσπιση τέτοιας νομοθεσίας σε τοπικό και πολιτειακό επίπεδο επιτρεπόταν από το ομοσπονδιακό δίκαιο των Ηνωμένων Πολιτειών το οποίο προβλέπει ότι επιτρέπεται η αποκάλυψη εμπιστευτικών εμπορικών πληροφοριών μίας επιχείρησης μετά την ανάθεση σύμβασης σε αυτήν.

⁷⁰ Σαν Φρανσίσκο και Λος Άντζελες.

⁷¹ Πολιτεία της Καλιφόρνια και του Βερμόντ, Δήμοι Μπέρκλεϋ, Σικάγο, Μινεάπολη, Νέας Υόρκης, Πρόβιντενς, Σαιντ Λούις, Σιάτλ κ.ά.

⁷² Μάλιστα, πολλές εταιρείες του χώρου αναγκάστηκαν να αρχίσουν να δημοσιοποιούν στο ευρύ κοινό πληροφορίες με τις τοποθεσίες των εργοστασίων όπου κατασκευάζονται τα προϊόντα τους παγκοσμίως. Πρόκειται για μία χαρακτηριστική περίπτωση όπου ένα θέμα –η δημοσιοποίηση εμπορικών πληροφοριών– αρχικά θεωρήθηκε από τις επιχειρήσεις ότι θα πλήξει την εμπορικότητά τους, και κατέληξε, μετά την επιμονή των αγοραστών τους και άλλων συλλογικών φορέων και πρωτοβουλιών, σε ένα ξεκάθαρο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα για τις επιχειρήσεις του κλάδου της ένδυσης και υπόδησης.

τηρεί το Υπουργείο Εργασίας⁷³, βάσει του οποίου υποχρεούνται οι υποψήφιοι προμηθευτές να πιστοποιούν είτε τη μη χρήση αυτών των προϊόντων είτε ότι κατέβαλαν εύλογες προσπάθειες να εξακριβώσουν αν υπήρξαν όντως τέτοιες παραβιάσεις, υπό την έννοια ότι εφάρμοσαν συστήματα δέουσας επιμέλειας (due diligence) επί των υπεργολάβων στην αλυσίδα παραγωγής⁷⁴.

Στον ίδιο τομέα, αυτόν της ένδυσης, έχουν αναπτυχθεί συλλογικές πρωτοβουλίες και στην Ευρώπη (*Clean Clothes Campaign*), στο πλαίσιο των οποίων παρέχονται στις αναθέτουσες αρχές σχετικές οδηγίες, καθώς και εργαλεία, όπως ερωτηματολόγια συμμόρφωσης με το εργατικό δίκαιο, υποδείγματα καταγγελίας των εργαζομένων, ενώ απαιτείται από τις επιχειρήσεις να αποδείξουν ότι καταβάλλουν προσπάθειες για την αντιμετώπιση φαινομένων παραβίασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Αλλά και τα κράτη-μέλη της ΕΕ υιοθετούν σταδιακά τη διάσταση της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πλαίσιο των αλυσίδων παραγωγής των δημοσίων συμβάσεων⁷⁵. Στην Ολλανδία, η νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις απαιτεί από τους υποψηφίους να καταβάλλουν εύλογες προσπάθειες προκειμένου να αξιολογήσουν τις κοινωνικές επιπτώσεις και τους κινδύνους στην αλυσίδα παραγωγής τους⁷⁶. Σε χώρες όπως η Σουηδία και η Νορβηγία έχουν υιοθετηθεί από φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης αντίστοιχες υποχρεώσεις διαφάνειας καθώς και υποχρεώσεις συμμόρφωσης με κώδικες συμπεριφοράς σε τομείς με υψηλό κίνδυνο παραβίασεων ανθρωπίνων και εργασιακών δικαιωμάτων⁷⁷. Το δίκτυο αυτών των δημόσιων φορέων της Σουηδίας διενεργεί ελέγχους και δημοσιοποιεί τα ευρήματα αυτών⁷⁸. Στη Νορβηγία, μία περιφερειακή υγειονομική αρχή διενεργεί επιτόπιους ελέγχους σε εργοστάσια και παρόλο που δεν δημοσιοποιεί τα ευρήματα, η σχετική νορβηγική νομοθεσία επιτρέπει την ελεύθερη πρόσβαση στις σχετικές εκθέσεις ελέγχου από ελεγκτές ΜΚΟ.

Στον τομέα της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών (επίσης τομέας με υψηλή επικινδυνότητα σε παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων), μετά τη δημοσιοποίηση της έκθεσης μίας δανέζικης ΜΚΟ (*Danwatch*) που αποκάλυψε συνθήκες αναγκαστικής και επικίνδυνης εργασίας στις αλυσίδες παραγωγής στο πλαίσιο συμβάσεων με αρχές της Δανίας, δημόσιες αρχές στη Δανία και στη Σουηδία αναγκάστηκαν να υιοθετήσουν κανόνες δέουσας επιμέλειας εποπτείας επί των αναδόχων τους και των προμηθευτών αυτών, οι οποίοι συμπεριλάμβαναν συνεχείς ελέγχους από τρίτους φορείς, επιτόπιες αυτοψίες στα εργοστάσια και τακτικές εκθέσεις επί των προσπαθειών για την αντιμετώπιση των σχετικών παραβιάσεων. Ομοίως και στην Ισπανία, ενώσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης χρησιμοποιούν τις δημόσιες συμβάσεις για την ενίσχυση των δικαιωμάτων των εργαζομένων στις αλυσίδες εφοδιασμού ηλεκτρονικών ειδών σε συνεργασία με τον ανεξάρτητο οργανισμό με την επωνυμία *Electronics Watch*⁷⁹. Ο οργανισμός αυτός συγκροτήθηκε το 2015 από μία ομάδα δημόσιων φορέων με στόχο τη διευκόλυνση μίας συλλογικής προσπάθειας για

⁷³ Στον εν λόγω κατάλογο περιλαμβάνονται, για παράδειγμα, παιχνίδια και ηλεκτρονικά είδη από την Κίνα, προϊόντα ένδυσης από το Βιετνάμ, την Ταϊλάνδη, την Αργεντινή και την Ινδία, καφές από την Ακτή του Ελεφαντοστού, [link](#), τελευταία πρόσβαση 07.11.2021.

⁷⁴ Βλ. προηγουμένως, υποσημ. 66.

⁷⁵ Βλ. προηγουμένως, υποσημ. 3 (2.4, 3.2.3, 4.5, 4.6.2, 5.5, 5.6).

⁷⁶ ΠΙΑΝΟο, *Social Conditions in Global Supply Chains Explained*, [link](#).

⁷⁷ Βλ. προηγουμένως, υποσημ. 46 (σελ. 12).

⁷⁸ Για περισσότερες πληροφορίες για τη σουηδική πρωτοβουλία στο πεδίο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων υγειονομικού υλικού από δημοτικές αρχές της χώρας βλ. P. Göthberg, "Public procurement and human rights in the healthcare sector: the Swedish county councils' collaborative model", σε: O. Martin-Ortega/C. Methven O'Brien (επιμ.), *Public procurement and human rights*, Edward Elgar Publishing Limited, 2019, σελ. 165 επ.

⁷⁹ <https://electronicswatch.org/en/>, τελευταία πρόσβαση 07.11.2021.

την προστασία των εργασιακών δικαιωμάτων και της ασφάλειας των εργαζομένων στις αλυσίδες παραγωγής του τομέα των ηλεκτρονικών προϊόντων, ενός τομέα με αυξημένο κίνδυνο παραβιάσεων ανθρωπίνων και εργασιακών δικαιωμάτων. Αυτό που ξεχωρίζει την πρωτοβουλία αυτή είναι ότι ακολουθεί μία προσέγγιση υπό την οποία οι ίδιοι οι εργαζόμενοι παίζουν ενεργητικό και ουσιαστικό ρόλο στον έλεγχο των αλυσίδων παραγωγής: στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού, παρέχεται στους εργαζόμενους μία πλατφόρμα όπου μπορούν οι ίδιοι να επιστήσουν την προσοχή στα προβλήματα στο εργασιακό περιβάλλον τους και επιτρέπει στους δημόσιους αγοραστές (στις αναθέτουσες αρχές των κρατών κατανάληψης) να έχουν πρόσβαση στις καταγγελίες των εργαζομένων των χωρών παραγωγής των προϊόντων. Η προσέγγιση αυτή γεννήθηκε από μία προσπάθεια να παρακαμφθούν οι ατέλειες του συστήματος των εθελοντικών κωδίκων που είχαν αναπτύξει οι επιχειρήσεις με δική τους πρωτοβουλία καθώς και του συστήματος του εταιρικού κοινωνικού ελέγχου (social auditing) που αναλαμβάνουν και διεξάγουν παγκοσμίως εταιρείες ελεγκτών, τα οποία, σε πολλές περιπτώσεις, διαπιστώθηκε ότι αδυνατούσαν να προστατεύσουν αποτελεσματικά τους εργαζόμενους, καθώς είτε σπανίως γίνονταν σεβαστά είτε διαπίστωναν μόνο ορατές παραβιάσεις (βάσει των τηρούμενων αρχείων ενός εργοστασίου). Συνήθως, διαφεύγουν τέτοιων ελέγχων προβλήματα όπως χαμηλοί μισθοί που δεν δηλώνονται, μη ασφαλείς συνθήκες εργασίας, καταχρηστικές συμπεριφορές ή στοχοποίηση συνδικαλιστών.

Η *Electronics Watch*, στο πλαίσιο αυτής της προσέγγισης, συνεργάζεται με ένα δίκτυο εμπειρογνομόνων από την κοινωνία των πολιτών σε θέματα ανθρωπίνων και ιδίως εργασιακών δικαιωμάτων, καθώς και σε θέματα υγιεινής και ασφάλειας στην εργασία, που έχουν έδρα κοντά στις κοινότητες των εργαζομένων, και είναι εξοικειωμένοι με διάφορες τεχνικές και μεθοδολογίες ελέγχου, διεξάγει επιτόπιες αυτοψίες, εκστρατείες και εκπαιδευτικά προγράμματα για την ενδυνάμωση της φωνής των εργαζομένων. Τα χαρακτηριστικά αυτά των συνεργατών της οργάνωσης τους καθιστούν άτομα εμπιστοσύνης των εργαζομένων για τον επιπλέον λόγο ότι φροντίζουν να συλλέγουν τις πληροφορίες από αυτούς χωρίς να τους θέτουν σε κίνδυνο αντιποίνων από τον εργοδότη.

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα όπου η λάθος μεθοδολογία της εταιρείας που είχε αναλάβει τον κοινωνικό έλεγχο⁸⁰ οδήγησε σε λανθασμένα συμπεράσματα κι επιβεβαίωσε την άποψη της *Electronics Watch* ότι οι εταιρικοί κοινωνικοί έλεγχοι δεν είναι αποτελεσματικοί, είναι η περίπτωση της Foxconn⁸¹: η *Electronics Watch* είχε λάβει καταγγελίες για καταχρηστική και απάνθρωπη συμπεριφορά (απειλές και λεκτική βία) στα εργοστάσια της εταιρείας με σκοπό την επιτάχυνση στην αύξηση της παραγωγής. Ο πιστοποιημένος εταιρικός κοινωνικός έλεγχος που διεξήχθη από ιδιωτική εταιρεία βάσει του αναγνωρισμένου πρωτοκόλλου κατάληξε ότι δεν υπάρχει κίνδυνος απάνθρωπης συμπεριφοράς στο εργοστάσιο και δεν απαίτησε τη λήψη κανενός μέτρου επανόρθωσης. Όσες δημόσιες αρχές συνεργάζονται με την *Electronics Watch* (όπως πανεπιστήμια, φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, κεντρικές κυβερνητικές αρχές) μπορούν, δυνάμει σχετικών συμβατικών ρητρών, να αναζητήσουν ευθύνες από τους αναδόχους τους, αν οι τελευταίοι δεν κατάφεραν να αντιμετωπίσουν τις παραβιάσεις των δικαιωμάτων των εργαζομένων⁸².

⁸⁰ Οι συνεντεύξεις των εργαζομένων λάμβαναν χώρα κατά τον χρόνο εργασίας τους, σε μικρή απόσταση από τη γραμμή παραγωγής και τον επιβλέποντα του εργοστασίου, χωρίς καμία πληροφόρηση στους ερωτώμενους εργάτες ότι αυτός που τους θέτει τις ερωτήσεις δεν είναι εκπρόσωπος του εργοδότη τους, αλλά προέρχεται από ανεξάρτητο φορέα που διεξάγει έλεγχο στο εργοστάσιο, *Electronics Watch, Compliance Reports: Foxconn in Pardubice, Czech Republic* (Electronics Watch June 2018), [link](#), τελευταία πρόσβαση 07.11.2021.

⁸¹ Εταιρεία με έδρα την Τσεχία, υπεργολάβος πολλών κολοσσών του χώρου όπως η HP, η Cisco, η Apple, της οποίας η μητρική εταιρεία στην Κίνα είχε κατηγορηθεί παλαιότερα για τις μαζικές αυτοκτονίες εργατών της λόγω των απάνθρωπων συνθηκών εργασίας.

⁸² Για την εμπειρία από τον έλεγχο των αλυσίδων παραγωγής στον κλάδο των ηλεκτρονικών προϊόντων στο

IV. ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Παρά τη δέσμευση τόσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και των ίδιων των κρατών-μελών να τηρούν τις Κατευθυντήριες Αρχές του ΟΗΕ για τις Επιχειρήσεις και τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, το ίδιο το ενωσιακό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, ούτε καν υπό την τελευταία του αναθεώρηση (οδηγίες 2014)⁸³, δεν περιέχει καμία ειδικότερη ρητή αναφορά στα ανθρώπινα δικαιώματα, ούτε καν στο προοίμιο των τριών οδηγιών. Ούτε άλλωστε γίνεται σαφής μνεία και σύνδεση των δημοσίων συμβάσεων με την ευρωπαϊκή στρατηγική για την εταιρική κοινωνική ευθύνη, την «ευθύνη των επιχειρήσεων για τον αντίκτυπό τους στην κοινωνία»⁸⁴.

Ο πλέον ευθύς, και μοναδικός, σύνδεσμος του ενωσιακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων με ορισμένες διεθνείς υποχρεώσεις σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων είναι η παρ. 2 του άρθ. 18 και το Παράρτημα Χ της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ⁸⁵, διάταξη που αναφέρεται στις βασικές Συμβάσεις της ΔΟΕ οι οποίες αφορούν ορισμένα ανθρώπινα δικαιώματα, καθώς και η διάταξη του άρθ. 57 παρ. 1 (στ)⁸⁶ για την παιδική εργασία και άλλες μορφές εμπορίας ανθρώπων, χωρίς κάποια οριζόντια αναφορά σε όλα τα ανθρώπινα δικαιώματα που αναγνωρίζονται από το διεθνές και το ευρωπαϊκό δίκαιο.

Από την άλλη, αυτή η «κραυγαλέα» απουσία παντελούς αναφοράς στην έννοια των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων θα μπορούσε να ενισχύσει το επιχείρημα ότι αυτά περιλαμβάνονται στην έννοια-γένος των κοινωνικών πτυχών, των κοινωνικά υπεύθυνων ή αειφόρων δημοσίων συμβάσεων, παραδοχή που δικαιολογεί την παράλειψη ειδικότερης αναφοράς τους από τον νομοθέτη. Εξάλλου, για όλους αυτούς τους λόγους, σταδιακά μεγάλο μέρος της θεωρίας εντάσσει ρητά στην έννοια των κοινωνικών πολιτικών που μπορεί να επιδιώκονται μέσα από τις δημόσιες συμβάσεις και τα ζητήματα προστασίας ή/και προαγωγής των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁸⁷.

πλαίσιο ευρωπαϊκών δημοσίων συμβάσεων βλ. αναλυτικότερα B. S. Claeson, “Making rights effective in public procurement supply chains: lessons from the electronics sector”, σε: O. Martin-Ortega/C. Methven O’Brien (επιμ.), *Public procurement and human rights*, Edward Elgar Publishing Limited, 2019, σελ. 192 επ.

⁸³ Οδηγίες 2014/24/ΕΕ, 2014/25/ΕΕ, 2014/23/ΕΕ. Οι αναφορές του παρόντος σε διατάξεις της οδηγίας αφορούν την οδηγία 2014/24/ΕΕ.

⁸⁴ COM(2011) 681 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής, *Μια ανανεωμένη στρατηγική ΕΕ 2011-14 για την εταιρική κοινωνική ευθύνη*. Η ΕΕ έχει εκδώσει μάλιστα και δευτερογενή νομοθεσία για τις υποχρεώσεις των επιχειρήσεων περί δέουσας επιμέλειας σε συγκεκριμένους τομείς (π.χ. Κανονισμός 2017/821/ΕΕ για τον προσδιορισμό υποχρεώσεων δέουσας επιμέλειας στην αλυσίδα εφοδιασμού των ενωσιακών εισαγωγέων κασσιτέρου, τανταλίου και βολφραμίου, των μεταλλευμάτων τους, καθώς και χρυσού, που προέρχονται από περιοχές συγκρούσεων και υψηλού κινδύνου, Κανονισμός 995/2010/ΕΕ για τη θέσπιση των υποχρεώσεων των φορέων εκμετάλλευσης που διαθέτουν ξυλεία και προϊόντα ξυλείας στην αγορά και Κανονισμός 2368/2002/ΕΚ για την εφαρμογή του συστήματος πιστοποίησης της διαδικασίας Κίμπερλυ στο διεθνές εμπόριο ακατέργαστων διαμαντιών). Η πλέον πρόσφατη πρωτοβουλία της ΕΕ είναι η πρόταση οδηγίας για την εταιρική δέουσα επιμέλεια και την εταιρική λογοδοσία του 2020 που μετά από ανοικτή δημόσια διαβούλευση και μετά τις συστάσεις του ΕΚ (2021) αναμένεται να εγκριθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, βλ. [link](#), τελευταία πρόσβαση 10.11.2021 και [link](#), τελευταία πρόσβαση 10.11.2021.

⁸⁵ Και ήδη άρθ. 18 παρ. 2 και Παράρτημα Χ Προσαρτήματος Α' ν. 4412/2016.

⁸⁶ Και ήδη άρθ. 73. παρ. 1 στ' ν. 4412/2016.

⁸⁷ Βλ. ενδεικτικά προηγουμένως, υποσημ. 10 (σελ. 392) S. Arrowsmith, *The law of public and utilities procurement*, vol. 2, Sweet & Maxwell, 2018, σελ. 770 O. Martin-Ortega/C. Methven O'Brien, *Public procurement and human rights*, 2019, Edward Elgar Publishing Limited, σελ. 17 O. Outhwaite/O. Martin-Ortega, *Human rights in global supply chains: Corporate social responsibility and public procurement in the European Union*, Human Rights and International Legal Discourse, 1, 2016.

Το κενό αυτό επιχειρεί να καλύψει ο νέος οδηγός για τις κοινωνικά υπεύθυνες δημόσιες συμβάσεις που έχει πρόσφατα εκδώσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁸⁸, εντάσσοντας ξεκάθαρα την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε όλες τις πτυχές ανάθεσης και εκτέλεσης μίας δημόσιας σύμβασης (από τους λόγους αποκλεισμού και τις τεχνικές προδιαγραφές μέχρι τα κριτήρια ανάθεσης και τους όρους εκτέλεσης). Παρά το γεγονός ότι η εν λόγω Ανακοίνωση της Επιτροπής παραμένει ένα μη νομικά δεσμευτικό κείμενο (*soft law*), δεν μπορεί κανείς να μην αναγνωρίσει ότι εφεξής οι αιεφόρες, κοινωνικά υπεύθυνες ή ηθικές δημόσιες συμβάσεις οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη το νομοθετικό πλαίσιο για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε συνδυασμό με τα διεθνή πρότυπα για την αιεφόρο ανάπτυξη που διατυπώνονται μέσα από αυτά τα διεθνή και ευρωπαϊκά κείμενα μη δεσμευτικής ισχύος.

Ωστόσο, και παρά την κοινή παραδοχή ότι η εισαγωγή της διάστασης της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις δημόσιες συμβάσεις αποτελεί μία προεξέχουσα διεθνή και ευρωπαϊκή στόχευση, η ενσωμάτωσή της αναδεικνύει συγκεκριμένα προβλήματα. Χωρίς να φιλοδοξούμε να εκθέσουμε σε βάθος το σύνολο αυτών των εμποδίων, θα επιχειρήσουμε να σκιαγραφήσουμε τα πιο σημαντικά εξ αυτών.

Καταρχάς, μία παράμετρος που μπορεί να θέσει προσκόμματα προέρχεται από την ίδια τη φύση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων: οι υποχρεώσεις που επιβάλλουν οι διεθνείς συμβάσεις της ΔΟΕ απευθύνονται, όπως όλες οι διεθνείς συμβάσεις, στα κράτη και όχι στους ιδιώτες. Υπό την έννοια αυτή, οι συμμετέχοντες σε μία διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης δεν υποχρεούνται ευθέως να συμμορφώνονται σε αυτές αλλά στα εθνικά μέτρα που έχουν ληφθεί από τα κράτη στο πλαίσιο της τήρησης εκ μέρους τους των εν λόγω υποχρεώσεων που τους επιβάλλουν οι διεθνείς συμβάσεις⁸⁹, καθώς επίσης και στα μέτρα που οφείλει να λάβει ο εθνικός νομοθέτης μεταξύ των κατάλληλων μέτρων για την επιβολή των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις συμβάσεις αυτές στους ιδιώτες (εργοδότες) ειδικά στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων. Βέβαια, τις τελευταίες δεκαετίες, συνεπεία της παγκοσμιοποίησης στην αγορά εργασίας και της αύξησης των πολύπλοκων και κατακερματισμένων αλυσίδων παραγωγής, αυτή η αμιγώς κρατικο-κεντρική προσέγγιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων έχει συχνά αμφισβητηθεί. Αυτό που φαίνεται να γίνεται ευρέως δεκτό προς αυτήν την κατεύθυνση είναι μία υποχρέωση του κράτους να λαμβάνει εύλογα μέτρα για να αποτρέψει παραβιάσεις τους από τρίτα μέρη, φυσικά και νομικά πρόσωπα⁹⁰.

Παράλληλα έχει διατυπωθεί η επιφύλαξη αναφορικά με την επιβολή στην πράξη των υποχρεώσεων που απορρέουν i) από το ενωσιακό δίκαιο, σε συμμετέχοντες από χώρες μη μέλη της ΕΕ ή ii) από τις απαριθμούμενες, στο άρθρ. 18 παρ. 2 και Παράρτημα Χ της οδηγίας, διεθνείς συμβάσεις, σε συμμετέχοντες από χώρες οι οποίες δεν τις έχουν επικυρώσει⁹¹. Πράγματι, ενδεχόμενες ενστάσεις προβάλλονται από την αρχή της κυρίαρχης ισότητας των κρατών, η εφαρμογή της οποίας μπορεί να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι κάθε επιβολή μίας τέτοιας υποχρέωσης θα σήμαινε την ανάμειξη σε κρατικά ζητήματα ξένης χώρας. Για το θέμα αυτό οι Κατευθυντήριες Αρχές

⁸⁸ Βλ. προηγουμένως, υποσημ. 3.

⁸⁹ G. S. Ølykke, "The Provision on Abnormally Low Tenders: A Safeguard for Fair Competition?" σε: G. S. Ølykke/A. Sanchez-Graells (επιμ.), *Reformation or Deformation of the EU Public Procurement Rules*, Edward Elgar Publishing, 2016, σελ. 164.

⁹⁰ C. Methven O'Brien/O. Martin-Ortega, "Public Procurement in the EU: Eroding or Supporting the European Social and Political Model?", σε: L. M. Hinojosa Martinez/P. J. Martin (επιμ.), *International Markets Regulation and the Erosion of the European Political and Social Model*, Thompson/Reuters, 2019 · P. Alston, *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford: OUP, 2005 · A. Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford: OUP, 2006.

⁹¹ R. Lukošūniene, *Social Aspects of the Reform To the European Union Public Procurement Law*, Social Transformations in Contemporary Society, no. 2, 2014, σελ. 178.

του ΟΗΕ αναφέρουν –σιβυλλικά– αφενός ότι υπό το διεθνές δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν θεμελιώνεται γενική απαίτηση προς τα κράτη να ρυθμίζουν τις δράσεις και ενέργειες εκτός της γεωγραφικής τους δικαιοδοσίας και αφετέρου ότι δεν απαγορεύεται σε αυτά να το κάνουν υπάρχουσας νομιμοποιητικής βάσης για κάτι τέτοιο⁹².

Αλλά και το ίδιο το ενωσιακό δίκαιο θέτει προσκόμματα ή όρους για την ενσωμάτωση πτυχών προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις δημόσιες συμβάσεις. Εν συντομία, αυτές έγκεινται σε δύο κατά βάση προϋποθέσεις: οι κοινωνικές παράμετροι (συμπ. της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων) σε μία δημόσια σύμβαση πρέπει να μην εισάγουν διακρίσεις και να συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης.

Πράγματι, το πρωτογενές δίκαιο επιβάλλει τη στάθμιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων με τον έτερο πυλώνα του οικοδομήματος της ΕΕ, των θεμελιωδών οικονομικών ελευθεριών που ενσαρκώνουν την έννοια της εσωτερικής αγοράς και των αρχών του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού και της απαγόρευσης των διακρίσεων. Μέχρι σήμερα η σχετική νομολογία του ΔΕΕ περιορίζεται κατά βάση σε υποθέσεις όπου τα κρίσιμα δικαιώματα ήταν εργασιακά ή συνδικαλιστικά δικαιώματα (εντός της ΕΕ) προκρίνοντας μία προσέγγιση επί τη βάση της αρχής της αναλογικότητας και αντιμετωπίζοντας τα πρώτα ως θεμιτούς/μη περιορισμούς στις δεύτερες⁹³.

⁹² Βλ. προηγούμενως, υποσημ. 66.

⁹³ Για το ζήτημα της σχέσης μεταξύ οικονομικών ελευθεριών και θεμελιωδών δικαιωμάτων υπάρχει πλούσια ελληνική και ξένη έρευνα και βιβλιογραφία από διαφορετικά πεδία του δικαίου ιδίως σε σχέση με τη σχετική νομολογία του ΔΕΕ (κουαρτέτο Laval). Ενδεικτικά βλ. Κ. Παπαδημητρίου (επιμ.), *Η απόσπαση εργαζομένων και η εφαρμογή των κατώτατων ορίων προστασίας*, Ελληνική Εταιρία Δικαίου της Εργασίας και της Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΔΕΚΑ), 2010· ΕΔΕΚΑ, *Οικονομικές ελευθερίες, κοινωνικά δικαιώματα & η απαγόρευση των διακρίσεων στο δίκαιο της Ε.Ε.*, Αθήνα, 2010, σελ. 19 επ.· Β. Σκουρής (επιμ.), *Οι οικονομικές ελευθερίες και τα κοινωνικά δικαιώματα κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, ΕΔΕΚΑ, 2010· Ε. Αχτσιόγλου, *Τα συνδικαλιστικά δικαιώματα απέναντι της οικονομικής ελευθερίας της ενωσιακής έννομης τάξης*, Διδακτορική Διατριβή, 2015· Μ. Avbelj, *European Court of Justice and the Question of Value Choices: Fundamental human rights as an exception to the freedom of movement of goods*, Jean Monnet Working Papers 6, 2004· C. Barnard/S. Deakin, *In search of coherence: social policy, the single market and fundamental rights*, IRJ 2000, σελ. 331 επ.· C. Barnard, "Employment Rights, Free Movement under the EC Treaty and the Services Directive" σε: M. Ronnmar (επιμ.), *EU Industrial Relations v. National Industrial Relations: Comparative and Interdisciplinary Perspectives*, The Netherlands, 2008, σελ. 138 επ.· A. Bückler/F. Dorssemont/W. Warneck, "The Search for a balance: analysis and perspectives", σε: A. Bückler/W. Warneck (επιμ.), *Reconciling Fundamental Social Rights and Economic Freedoms after Viking, Laval and Rüffert*, Baden-Baden, 2011, σελ. 315 επ.· D. Fitzpatrick, "The Viking Judgment: Conflict Between Economic and Social Rights", σε: K. D. Ewing/J. Hendy (επιμ.), *The New Spectre Haunting Europe - the ECJ, Trade Union Rights, and the British Government*, Pleasant, Liverpool, 2009, σελ. 8 επ.· C. Kilpatrick, *Internal Market architecture and accommodation of labour rights: as good as it gets?*, EUI Working Papers Law 4, Florence, 2011· M. P. Maduro, "Striking the Elusive Balance Between Economic Freedoms and Social Rights in the EU", σε: P. Alston (επιμ.), *The EU and Human Rights*, Oxford, 1999, σελ. 449 επ.· J. Morijn, *Balancing Fundamental Rights and Common Market Freedoms in Union Law: Schmidberger and Omega in the Light of the European Constitution*, ELJ, 2006, σελ. 15 επ.· T. Novitz/L. Hayes/H. Reed, "Applying the Laval quartet in a UK context: chilling, ripple and disruptive effects on industrial relations", σε: A. Bückler/W. Warneck (επιμ.), *Reconciling Fundamental Social Rights and Economic Freedoms after Viking, Laval and Rüffert*, Baden-Baden, 2011, σελ. 195· G. Orlandini, *Trade Union Rights and Market Freedoms: The European Court of Justice sets out the rules*, Comparative Labor Law and Policy Journal, 2008, σελ. 573 επ.· N. Reich, *Free Movement v. Social Rights in an Enlarged Union- the Laval and Viking Cases before the ECJ*, German Law Journal, 2008, σελ. 126 επ.· S. Sciarra, "Market Freedom and Fundamental Social Rights", σε: B. Hepple (επιμ.), *Social and Labour Rights in a Global Context*, Cambridge, 2002, σελ. 95 επ.· V. Skouris, *Fundamental Rights and Fundamental Freedoms: The Challenge of Striking a Delicate Balance*, European Business Law Review, 2006, σελ. 225 επ.· P. Syrpis, *Reconciling Economic Freedoms and Social Rights – The Potential of Commission v Germany (Case C-271/08, Judgment of 15 July 2010)*, ILJ2011, σελ. 222 επ.· M. Weiss, "Fundamental rights, Market freedoms and the European Court of Justice", σε: I. Scömann (επιμ.), *Mélanges à la mémoire de Yota Kravaritou: a trilingual tribute*, Brussels, 2011, σελ. 463 επ.

Ταυτόχρονα, η απαίτηση για σύνδεση με το αντικείμενο της σύμβασης, επίσης νομολογιακής προέλευσης⁹⁴, έχει τεθεί ρητά και στο δευτερογενές δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων⁹⁵. Η υποχρέωση αυτή έχει κατακριθεί έντονα από μέρος της θεωρίας⁹⁶ ως υπέρμετρα περιοριστική, ιδίως όταν εμπλέκονται πολύπλοκες παγκοσμιοποιημένες αλυσίδες παραγωγής, όπου οι εργαζόμενοι σε αυτές συχνά δεν έχουν καμία σχέση με το παρεχόμενο στην αναθέτουσα αρχή αντικείμενο⁹⁷ ή λόγω της εν πολλοίς αδυναμίας να διαχωρίσει μία επιχείρηση τις πρακτικές και πολιτικές που εφαρμόζει ανάλογα αν ο πελάτης της είναι μία αναθέτουσα αρχή ή όχι.

Προχωρώντας δε ένα βήμα πιο πέρα, μέρος της θεωρίας επιχειρηματολογεί ότι τα ανθρώπινα δικαιώματα πρέπει να τύχουν διαφορετικής αντιμετώπισης σε σχέση με τις άλλες κοινωνικές πολιτικές, επικαλούμενο τον υποχρεωτικό χαρακτήρα των διεθνών και εθνικών (συνήθως συνταγματικής ισχύος) δεσμεύσεων που απορρέουν για τα κράτη από το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο, προτείνοντας έτσι έναν νέο ορισμό των κοινωνικά υπεύθυνων δημόσιων συμβάσεων όπου τα ανθρώπινα δικαιώματα θα απολαμβάνουν μίας διακριτής και δεσμευτικής διάστασης⁹⁸.

Πράγματι υπό την ομπρέλα όρων όπως οι αιεφόρες δημόσιες συμβάσεις ή οι κοινωνικά υπεύθυνες δημόσιες συμβάσεις συχνά φαίνεται να εντάσσονται ετερόκλητα ζητήματα, όπως ο σεβασμός δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στα εργασιακά και τα ανθρώπινα δικαιώματα –που απορρέει από ρητές νομικές δεσμεύσεις– και ζητήματα που άπτονται πληθώρας στόχων δημόσιων πολιτικών της διακριτικής ευχέρειας του κράτους ή των επιχειρήσεων⁹⁹. Η άποψη αυτή συνηγορεί υπέρ ενός ορισμού των αιεφόρων και των κοινωνικά υπεύθυνων δημόσιων συμβάσεων που απαιτεί

⁹⁴ ΔΕΕ C-513/99, *Concordia Bus Finland Oy Ab*, Πρώην *Stagecoach Finland Oy Ab* Κατά *Helsingin Kaupunki* και *HKL-Bussiliikenne*, 17.09.2002, σκ. 59.

⁹⁵ Άρθ. 67, 42, 70 Οδηγίας 2024/24/ΕΕ (και ήδη άρθ. 54, 86, 130 ν. 4412/2016).

⁹⁶ Institute for Human Rights and Business, *Protecting Rights by Purchasing Right - The Human Rights Provisions, Opportunities and Limitations Under the 2014 EU Public Procurement Directive*, no. 3, 2015), σελ. 1-40, 3.2.1. 'A. Beckers, "Using Contracts to Further Sustainability? A Contract Law Perspective on Sustainable Public Procurement", σε: B. SjaFjell/A. Wiesbrock (επιμ.), *Sustainable Public Procurement Under Eu Law, New Perspectives on the State as Stakeholder*, Cambridge University Press, 2016, 4.2. 'O. Martin-Ortega/O. Outhwaite/W. Rook, *Buying Power and Human Rights in the Supply Chain: Legal Options for Socially Responsible Public Procurement of Electronic Goods*, International Journal of Human Rights 19, no. 3, 2015, σελ. 341-68 ' M. Andrecka/K. Peterkova Mitkidis, *Sustainability Requirements in EU Public and Private Procurement – a Right or an Obligation?* Nordic Journal of Commercial Law, no. 1, 2017, σελ. 35-36, 2.2.

⁹⁷ O. Outhwaite/O. Martin-Ortega, *Human Rights in Global Supply Chains: Corporate Social Responsibility and Public Procurement in the European Union*, Human Rights and International Legal Discourse 1, no. May 2016, σελ. 6. Για παράδειγμα, ακόμα και αν γίνει δεκτό ότι θεωρητικά μία αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποφασίσει να αγοράσει 10 υπολογιστές που δεν έχουν κατασκευαστεί με παιδική εργασία, ωστόσο στην πράξη, ιδίως στις περιπτώσεις των κατακερματισμένων παγκοσμιοποιημένων αλυσίδων παραγωγής (οι οποίες σε ορισμένους τομείς προϊόντων όπως οι ηλεκτρονικές συσκευές είναι συνηθισμένες με κάθε εξάρτημα να κατασκευάζεται σε άλλο εργοστάσιο τρίτων χωρών), θα είναι δυσχερές, αν όχι αδύνατο, η αναθέτουσα αρχή να ικνηλατήσει το στάδιο παραγωγής των συγκεκριμένων (και μόνο) 10 υπολογιστών που θα αγοράσει, O. Martin-Ortega/O. Outhwaite/W. Rook, *Buying Power and Human Rights in the Supply Chain: Legal Options for Socially Responsible Public Procurement of Electronic Goods*, International Journal of Human Rights 19, no. 3, 2015, σελ. 341-368.

⁹⁸ C. Methven O'Brien/O. Martin-Ortega, "Public procurement and human rights: towards legal and policy coherence in pursuit of sustainable market economies", σε: O. Martin-Ortega/C. Methven O'Brien, *Public procurement and human rights*, Edward Elgar Publishing Limited, 2019, σελ. 225 επ. ' Έκθεση της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων της Βόρειας Ιρλανδίας με τίτλο *Public Procurement and Human Rights in Northern Ireland*, November 2013, σελ. 12 ' BHRE Research series, *Guidance on Socially Responsible Public Procurement: Response to consultation of the European Commission by the International Learning Lab on Procurement and Human Rights*, Policy Paper no.5, July 2018, σελ. 4 και 13.

⁹⁹ Βλ. προηγουμένως, υποσημ. 3.

και εξασφαλίζει τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε συμμόρφωση με τις αρχές του Διεθνούς Χάρτη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, τα βασικά πρότυπα των εργασιακών δικαιωμάτων της ΔΟΕ, τις κατευθυντήριες αρχές των Ηνωμένων Εθνών για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις επιχειρήσεις και τους Στόχους των Ηνωμένων Εθνών για τη βιώσιμη ανάπτυξη¹⁰⁰.

V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η διάσταση των δημοσίων συμβάσεων ως ρυθμιστικό εργαλείο ή ως μηχανισμός επιβολής κανόνων δεν είναι εντελώς νέο φαινόμενο. Ωστόσο, φαίνεται ότι γίνεται ολοένα και πιο κατάλληλο στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης όπου η παραδοσιακή (άνωθεν) ρύθμιση παραμένει περιορισμένη λόγω του στενού γεωγραφικού πεδίου εφαρμογής και της έλλειψης διεθνούς συναίνεσης σχετικά με την κατάλληλη μορφή ρύθμισης σε σχέση με τα κοινωνικά θέματα¹⁰¹. Έτσι, άνοιξε έντονα η συζήτηση για τη δυνατότητα της χρήσης των δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις αλυσίδες παραγωγής και για τη συμβατότητα μίας τέτοιας χρήσης με το διεθνές και κυρίως με το ενωσιακό δίκαιο. Οι δημόσιες συμβάσεις ήρθαν στο προσκήνιο, για άλλη μία φορά, ως ένα από τα διαθέσιμα –και πιο αποτελεσματικά σε σχέση με την ιδιωτική πρωτοβουλία αλλά και σε σχέση με τη νομοθεσία, ιδίως τη διεθνή– μέτρα στη φαρέτρα των κρατών για την αντιμετώπιση των παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά την παραγωγή προϊόντων στις παγκόσμιες αλυσίδες παραγωγής¹⁰².

Μέχρι να υπάρξει ένα διεθνές νομικά δεσμευτικό κείμενο για την επιβολή υποχρεώσεων στις επιχειρήσεις αναφορικά με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις παγκόσμιες αλυσίδες παραγωγής, ελλείπει αυτού και στο πλαίσιο των προσπαθειών για μείωση του φαινομένου της μη συμμόρφωσης των επιχειρήσεων σε εθελοντικά πλαίσια, επανήλθε στη συζήτηση η χρήση των δημοσίων συμβάσεων για την επίτευξη κοινωνικών (και περιβαλλοντικών στόχων) από τις επιχειρήσεις αναδόχους¹⁰³, ιδίως από χώρες με υψηλά στην ατζέντα τους τα θέματα αειφορίας (κοινωνικά και περιβαλλοντικά) όπως η Αυστραλία, ο Καναδάς, η Νορβηγία, η Ελβετία, το Ηνωμένο Βασίλειο, οι ΗΠΑ, η Ολλανδία, η Δανία και η Σουηδία¹⁰⁴. Οι δημόσιες συμβάσεις θεωρήθηκαν, τρόπον τινά, ένα ενδιάμεσο εργαλείο μεταξύ μίας δεσμευτικής ρύθμισης, καθολικής αποδοχής και συναίνεσης (που δεν έχει ακόμα επιτευχθεί) και των εθελοντικών πλαισίων της ΕΚΕ για την –έστω και περιπτώσιολογικά– υιοθέτηση από τις επιχειρήσεις υποχρεώσεων σχετικών με ενδεχόμενες παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται και προστατεύονται από το διεθνές δίκαιο, το ενωσιακό αλλά και τα εθνικά δίκαια των περισσότερων κρατών στις αλυσίδες εφοδιασμού, συνδέοντας τις εν λόγω υποχρεώσεις με τη δυνατότητα πρόσβασης των επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις.

¹⁰⁰ United Nations Sustainable Development Goals. Η Ατζέντα 2030 των Ηνωμένων Εθνών, που εγκρίθηκε από τους παγκόσμιους ηγέτες το 2015 και αποτελεί το νέο παγκόσμιο πλαίσιο για τη βιώσιμη ανάπτυξη, θέτει 17 Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης (<https://sdgs.un.org/goals>, τελευταία πρόσβαση 09.11.2021).

¹⁰¹ A. Beckers, “Using contracts to further sustainability? A contract law perspective on sustainable public procurement”, σε: B. SjaFjell/A. Wiesbrock (επιμ.), *Sustainable Public Procurement Under Eu Law, New Perspectives on the State as Stakeholder*, Cambridge University Press, σελ. 209.

¹⁰² Βλ. προηγουμένως, υποσημ. 32.

¹⁰³ OECD, 2015 *Policy Framework for Investment*, σελ 77 · UNCTAD-OECD-ILO, 2014, CSR Roundtable, Summary Report, *Sustainable public procurement as a tool for promoting responsible business* · O. Martin-Ortega/C. Methven O'Brien (επιμ.), *Public procurement and human rights*, Edward Elgar Publishing Limited, 2019, σελ. xvi.

¹⁰⁴ Βλ. για λεπτομέρειες στο υπόμνημα του ΟΟΣΑ για τη στρογγυλή τράπεζα που διοργάνωσε στο πλαίσιο του φόρουμ για την υπεύθυνη επιχειρηματική συμπεριφορά τον Ιούνιο 2017 με τίτλο *Responsible business conduct in government procurement practices*, σελ. 4-5.

Αυτή η στόχευση, ωστόσο, δεν αποτυπώνεται ευκρινώς στο επίπεδο του θετού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Αντίθετα, τόσο το soft law όσο και η πρακτική αρκετών κρατών εμφανίζουν μια πιο δυναμική πορεία. Ίσως γιατί η συμπερίληψη πτυχών που άπτονται του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις δημόσιες συμβάσεις θέτει emphaticά και επί τάπητος το ζήτημα της ευθύνης στις παγκόσμιες αλυσίδες παραγωγής και άρα της ευθύνης πέραν του άμεσα αντισυμβαλλομένου του κράτους σε μία δημόσια σύμβαση και συνακόλουθα των διαθέσιμων εργαλείων για τη θεμελίωσή της, ζητήματα που αφενός δεν τίθενται συνήθως στις παραδοσιακές κοινωνικές συμβάσεις¹⁰⁵, ή τίθενται πολύ πιο ήπια, και αφετέρου είναι ιδιαίτερα περίπλοκα, πολυπαραγοντικά και είθισται να θεωρούνται δυσεπίλυτα¹⁰⁶.

Κι αυτό παρά την ξεκάθαρη θέση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο ενωσιακό δίκαιο και στη νομολογία του Δικαστηρίου, θέση που τους εξασφαλίζει τη δύναμη να θεμελιώνουν ενίοτε και υπό προϋποθέσεις τον περιορισμό και των οικονομικών ελευθεριών. Έτσι, η (δευτερογενής) νομοθεσία των δημοσίων συμβάσεων, αν και έχει εξελιχθεί αρκετά τα τελευταία χρόνια προς την κατεύθυνση της προστασίας ορισμένων τουλάχιστον θεμελιωδών δικαιωμάτων, ωστόσο παραμένει ακόμα ελάχιστα ευέλικτη στη δυνατότητα προτεραιοποίησης αυτής της προστασίας έναντι άλλων στόχων¹⁰⁷.

Το γενικότερο ζήτημα που τίθεται και κρύβεται πίσω από μία άνευ όρων ένταξη της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις δημόσιες συμβάσεις, άσχετα από τη συνθήκη ύπαρξης ή μη της εσωτερικής αγοράς, φαίνεται να είναι το δίλημμα ανάμεσα αφενός στην απεριόριστη άντληση εκ μέρους των ιδιωτικών επιχειρήσεων ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων σε μία αγορά λιγότερο ή περισσότερο ενοποιημένη (στην περίπτωση της ΕΕ πρόκειται για την εσωτερική αγορά που εγκαθιδρύθηκε δυνάμει των ιδρυτικών Συνθηκών συνεπεία της πολιτικής βούλησης των κρατών-μελών, στην περίπτωση της διεθνούς αγοράς πρόκειται για την παγκοσμιοποιημένη αγορά που δημιουργήθηκε και αναπτύχθηκε ως ένα πραγματικό φαινόμενο, συχνά ερήμην ή και ενάντια στην ρητή βούληση των κρατών) και αφετέρου στον δίκαιο ή επί ίσοις όροις ανταγωνισμό (fair competition, level playing field) μεταξύ των επιχειρήσεων¹⁰⁸. □

¹⁰⁵ Βλ. προηγουμένως, υποσημ. 54.

¹⁰⁶ Αν και το προαναφερθέν υπό II παράδειγμα της Νότιας Αφρικής κατέδειξε, μεταξύ άλλων, ένα πολύ σημαντικό συμπέρασμα, ότι η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (της ισότητας εν προκειμένω) μπορεί να αποτυπωθεί σε δείκτες και να μετρηθεί σε μία διαδικασία ανάθεσης και εκτέλεσης δημόσιας σύμβασης. Βλ. προηγουμένως, υποσημ. 21.

¹⁰⁷ C. Methven O'Brien/O. Martin-Ortega, "Public Procurement and Human Rights: Towards Legal and Policy Coherence in Pursuit of Sustainable Market Economies", σε: C. Methven O'Brien/O. Martin-Ortega (επιμ.), *Public Procurement and Human Rights*, Edward Elgar Publishing Limited, 2019, σελ. 228.

¹⁰⁸ Τη βαρύτητα που αποδίδει στην προώθηση του θεμιτού ανταγωνισμού και των ίσων όρων ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων επιβεβαίωσε πρόσφατα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην Ανακοίνωσή της C(2019) 5494 Final «Κατευθυντήριες Γραμμές για τη συμμετοχή προσφερόντων και αγαθών από τρίτες χώρες στην αγορά δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ».