

# Δραστηριότητες Επιρροής (Lobbying): εθνικό νομοθετικό πλαίσιο (ν. 4829/2021) - ποινική διάσταση

Εμμανουέλα Ν. Κρητικού

Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια ΠΜΣ Ποινικού Δικαίου & Ποινικής Δικονομίας, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ



## I. Δραστηριότητες επιρροής (“Lobbying”): Εννοιολόγηση - Ratio

Το Α΄ Μέρος του νόμου 4829/2021 εισάγει στην εθνική μας νομοθεσία ένα πλαίσιο ρύθμισης και εποπτείας της επικοινωνίας μεταξύ των θεσμικών φορέων της Πολιτείας, αφενός, και των διαφόρων ομάδων συμφερόντων, αφετέρου.<sup>1</sup> Πρόκειται για την –πρωτόλεια για τα ελληνικά δεδομένα– προσπάθεια ελέγχου των δραστηριοτήτων επιρροής (κατά τη διεθνή ορολογία, lobbying). Η εν θέματι συμμετοχική δράση αποτελεί θεμιτό μέσο έκφρασης των συμφερόντων

1. Α. Μπίνης, Α. Σωτηροπούλου, «Αξιολογώντας το ελληνικό πλαίσιο για τη ρύθμιση του lobbying», Σνήγορος 153/2022, σελ. 53.

των πολιτών, το οποίο δεν εξυπηρετεί μόνο ιδιωτικές ή συντεχνιακές σκοπιμότητες, αλλά συμβάλλει στην εμπέδωση μιας κουλτούρας ενεργού συμμετοχής στα κοινά. Πέραν τούτου, έχει και πρακτικό αντίκτυπο, στο βαθμό που οι εκπρόσωποι συμφερόντων παρέχουν εξειδικευμένη ενημέρωση στους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων, συνδράμοντάς τους στο δυσχερές έργο της κατανόησης τεχνικών δεδομένων,<sup>2</sup> γεγονός που κατατείνει σε ποιοτικά αρτιότερη νομοθέτηση.<sup>3</sup>

Στο παρελθόν, η άσκηση δραστηριοτήτων επιρροής αντιμετωπιζόταν με σκεπτικισμό, δεδομένης της έλλειψης νομικού πλαισίου και της συνακόλουθης κατάχρησης<sup>4</sup> των υφιστάμενων άτυπων (και αδιαφανών) διαύλων επικοινωνίας. Τούτων δοθέντων, η θεσμοθέτηση ενός συνεκτικού πλέγματος διατάξεων σύμφωνα με τη ratio διασφάλισης «της ακεραιότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας κατά την άσκηση δραστηριοτήτων επιρροής»<sup>5</sup> θα πρέπει κατ' αρχήν να επικροτηθεί. Έτσι, το ερώτημα είναι κατά πόσο επιτυγχάνεται νομοθετικά αυτός ο σκοπός στην ουσία του και όχι απλώς σε επίπεδο νομιμοφάνειας για την τυπική κάλυψη του κενού που μας είχε επισημανθεί από διεθνείς φορείς.<sup>6</sup>

## II. Lobbying σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης

Πρωταρχικά, αξίζει να επισκοπήσουμε εν συντομία το νομικό πλαίσιο που ισχύει για το lobbying σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθότι αυτό έχει τύχει συστηματικότερης νομοτεχνικής επεξεργασίας. Αναλυτικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 11 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), τα θεσμικά όργανα «διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών» (παρ. 2), μέσω της δυνατότητας που παρέχουν στους πολίτες και στους φορείς συμφερόντων «να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης» (παρ. 1). Τούτων δοθέντων, η κατοχυρωμένη στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο πρακτική του lobbying βρίσκει πρόσφορο έδαφος εφαρμογής ιδίως στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όπου γίνονται οι νομοπαρασκευαστικές «ζυμώσεις».

Συνοπτικά, σημαίνοντα ρόλο στην ανάδειξη των νομοθετικών αναγκών διαδραματίζουν οι διάφορες ομάδες πίεσης και συμφερόντων (π.χ. ιδιωτικές επιχειρήσεις, συνδικάτα, επαγγελματικές

2. L. Graziano, «Lobbying, Pluralism and Democracy», Palgrave, 2001, σ. 248.

3. OECD (2021), «Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access», OECD Publishing, Παρίσι, σ. 13.

4. OECD (2023), «Government at a Glance 2023», OECD Publishing, Παρίσι, σ. 88.

5. Αιτιολογική Έκθεση ν. 4829/2021, σελ. 23.

6. Ομάδα Κρατών για τη Διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO), «Τέταρτος Γύρος Αξιολόγησης, Πρόληψη της Διαφθοράς Όσον Αφορά Βουλευτές, Δικαστές και Εισαγγελείς», 2015, παρ. 46 · Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Έκθεση του 2020 για το Κράτος Δικαίου, Κεφάλαιο για την Κατάσταση του Κράτους Δικαίου στην Ελλάδα», 2020, σ. 6 και 9.

ενώσεις, ομάδες προβληματισμού –think tanks–, μη κυβερνητικές οργανώσεις κλπ.).<sup>7</sup> Τα στοιχεία αυτών, σε πρώτο στάδιο, καταγράφονται στο Ευρωπαϊκό Μητρώο Διαφάνειας, έτσι ώστε να επιτευχθεί η διαφανής και ισότιμη δυνατότητα συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Ε.Ε.<sup>8</sup> Κατόπιν τούτου, αξιοποιείται η αυξημένη εμπειρογνώσια και οι απόψεις που εισφέρουν οι ασκούντες την επιρροή, με απώτερους στόχους την ποιοτική αναβάθμιση των νομοσχεδίων, τη διαφάνεια και την απομείωση του δημοκρατικού ελλείμματος σε επίπεδο Ένωσης.

### III. Η εθνική ρύθμιση: Συνοπτική επισκόπηση - Βασικά σημεία του ν. 4829/2021

Όσον αφορά στην εθνική μας έννομη τάξη, ο ν. 4829/2021 ρυθμίζει την άσκηση δραστηριοτήτων επιρροής με αμοιβή, και επί σκοπώ επηρεασμού των θεσμικών αποφάσεων, ιδίως κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Ειδικότερα, προκειμένου να πραγματοποιηθεί η αξίωση για διαφάνεια κατά την εφαρμογή πρακτικών lobbying, συστήνεται το Μητρώο Διαφάνειας (άρθρο 8), στο οποίο έχουν υποχρέωση εγγραφής όλοι οι φορείς εκπροσώπησης συμφερόντων που ασκούν δραστηριότητες επιρροής (άρθρο 9). Παράλληλα, ο νομοθέτης προσδιορίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των μερών, ορίζοντας ως εποπτική αρχή την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, ενώ συνάμα καθιερώνει και καθήκον λογοδοσίας αναφορικά με τη δράση των εκπροσώπων συμφερόντων (άρθρο 10). Τέλος, εισάγεται ένα συγκροτημένο σύστημα διοικητικών κυρώσεων για τις περιπτώσεις παραβίασης του νομοθετήματος (άρθρο 12), σύστημα το οποίο πρόκειται να εκτεθεί κατωτέρω.

### IV. Η προσέγγιση του lobbying από την ποινική του σκοπιά

Από τη σύντομη επισκόπηση του ν. 4829/2021 που προηγήθηκε, προκύπτει κατά τρόπο ξεκάθαρο η βούληση του Έλληνα νομοθέτη να ρυθμίσει το ζήτημα, καταστρώνοντας ένα κυρωτικό πλαίσιο διοικητικού χαρακτήρα, δίχως αξιοποίηση, δηλαδή, των μέσων του ποινικού δικαίου.<sup>9</sup> Πρόκειται για επιλογή που απηχεί την κρατούσα διεθνώς άποψη, κατά την οποία, η επιβολή διοικητικών κυρώσεων είναι προτιμότερη έναντι των ποινικών. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη σχετική έκθεση του ΟΟΑΣΑ, από τα 30 μέλη του που διέθεταν νομοθεσία για

7. Α. Καΐλης, «Η Παραγωγή των Νομοθετικών Προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Μέσα και Διαδικασίες)», Νομική Βιβλιοθήκη (2021), σ. 8.

8. Ο. π.

9. Σύμφωνα με την Κατευθυντήριο Αρχή υπ' αριθμ. 15 του Συμβουλίου της Ευρώπης, οι κυρώσεις θα πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές, ανεξαρτήτως της φύσεώς τους (ποινικής ή άλλης), ο προσδιορισμός της οποίας εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του κράτους. Βλ. σε: *Council of Europe, Legal Regulation of Lobbying activities in the context of Public Decision Making*, 2017, σ. 29.

το lobbying το έτος 2021, μόνο ο Καναδάς, η Γαλλία, η Ιρλανδία, το Περού, το Ηνωμένο Βασίλειο και οι ΗΠΑ είχαν εισαγάγει σύστημα *ποινικών* κυρώσεων.<sup>10</sup> Οι τελευταίες μπορεί μάλιστα να συνιστούν το μόνο κατάλληλο μέτρο για την εξασφάλιση της συμμόρφωσης σε *σοβαρές* περιπτώσεις αθέμιτης άσκησης επιρροής, πλην όμως χωλαίνουν σε πρακτική αποτελεσματικότητα, δεδομένης της μακροχρόνιας διάρκειας των ποινικών διαδικασιών και της δυσκολίας απόδειξης του δόλου.<sup>11</sup>

Από την άλλη πλευρά, παρ' ημίν, ο εθνικός νομοθέτης υιοθέτησε την ενδεδειγμένη επιλογή της απειλής διοικητικών κυρώσεων διαβαθμισμένης βαρύτητας (βλ. άρθρο 12: σύσταση ή πρόταση συμμόρφωσης, πρόστιμο, προσωρινή αναστολή άσκησης δραστηριοτήτων επιρροής, προσωρινή ή οριστική διαγραφή από το Μητρώο Διαφάνειας), οι οποίες επιτελούν *επικοινωνιακή λειτουργία* μεταξύ της εποπτικής αρχής (Εθνική Αρχή Διαφάνειας), αφενός, και των ομάδων συμφερόντων και των θεσμικών φορέων, αφετέρου, ενθαρρύνοντας τη συμμόρφωση μέσω προοδευτικών «κυρωτικών κρούσεων» αύξουσας βαρύτητας, οι οποίες –ειδικά κατά το αρχικό στάδιο των συστάσεων– δεν έχουν έντονα τιμωρητικό χαρακτήρα. Άλλωστε, η καταστολή και η ποινική τιμώρηση είναι στοιχεία ξένα προς τη στοχοθεσία του ν. 4829/2021, αφού το υπό κρίση νομοθέτημα σκοπεί στη διάπλαση μιας κουλτούρας διαφάνειας, η οποία πρόκειται να εμπεδωθεί στέρεα μόνο εφόσον τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις γίνουν κατανοητά από τα εμπλεκόμενα μέρη. Αυτό το τελευταίο επιτυγχάνεται αποτελεσματικότερα μέσω του υφιστάμενου συστήματος προοδευτικής επιβολής επαχθών μέτρων διοικητικής φύσεως, καθώς έτσι, σε κάθε στάδιο, δίδονται κίνητρα επανόδου στη νομιμότητα και αναδεικνύεται ο σκοπός συμμόρφωσης.

Πέραν τούτων, καίτοι δεν περιλαμβάνονται διατάξεις ποινικής φύσεως στον ειδικό ν. 4829/2021, οι ασκούντες δραστηριότητες επιρροής κατά τρόπο αθέμιτο δεν είναι άμοιροι ποινικής ευθύνης, καθώς αυτή απορρέει από τη βασική μας ποινική νομοθεσία και δη από το άρθρο 237Α ΠΚ. Εκεί τυποποιείται το αδίκημα της *εμπορίας επιρροής*, ήτοι η *απαίτηση/λήψη* (παρ. 1) ή *προσφορά* (παρ. 2) ωφελήματος με *αντάλλαγμα* την άσκηση *αθέμιτης* επιρροής σε θεσμικούς φορείς. Η νομοθετική επιλογή περιορισμού<sup>12</sup> του αξιοποιήσιμου, έτσι ώστε αυτό να καταλαμβάνει μόνο τις *αθέμιτες* πρακτικές, εκείνες δηλαδή που κείνται εκτός του νομικά θεμιτού και κοινωνικά πρόσφορου πλαισίου αλληλεπίδρασης, εναρμονίζεται πλήρως με το

10. Α. Μπίνης, Α. Σωτηροπούλου, «Lobbying: Δραστηριότητες επιρροής με διαφάνεια (Το νέο θεσμικό πλαίσιο (Ν 4829/2021), συγκριτικές παρατηρήσεις και αποτίμηση)», Νομική Βιβλιοθήκη (2022), σ. 136.

11. OECD (2021), Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, OECD Publishing, Παρίσι, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>.

12. Ενν. περιορισμό του αξιοποιήσιμου σε σχέση με τις προϊσχύσασες διατάξεις των νόμων υπ' αριθμ. 5227/1931 και 3213/2003.

ρυθμιστικό πλαίσιο που θέτει ο ν. 4829/2021 για το lobbying.<sup>13</sup> Καθίσταται δηλαδή σαφές ότι τίθενται εκτός του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 237Α ΠΚ οι συμπεριφορές νόμιμης άσκησης μεσιτείας, σύμφωνα με τους ορισμούς του εν θέματι νόμου, ενώ αντίθετα υπόκεινται στην απειλή ποινής οι υπερβάσεις αυτού.

## V. Αξιολόγηση / Καταληκτικές παρατηρήσεις

Λαμβανομένων υπόψιν των προαναφερθέντων, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η νομοθετική ρύθμιση των δραστηριοτήτων επιρροής αποτελούσε επιτακτική ανάγκη, δεδομένης της διαχρονικής εμφάνισης –ακόμη και υπό σκιώδη μορφή– της πρακτικής του lobbying στην πολιτική ζωή. Ως εκ τούτου, ο ν. 4829/2021 πρέπει να αξιολογηθεί κατ' αρχήν θετικά. Ωστόσο, είναι ευδιάκριτο ότι το νομοθέτημα δεν έτυχε συστηματικής νομοτεχνικής και ουσιαστικής επεξεργασίας.<sup>14</sup> Αυτό γιατί οι περιοριστικές του διατυπώσεις, όπως επί παραδείγματι η ρύθμιση μόνο του επαγγελματικού lobbying (με αμοιβή), καταλείπουν εκτός του κυρωτικού πεδίου τις συμπεριφορές επιρροής που εκδηλώνονται δίχως χρηματικό αντάλλαγμα (λ.χ. από ΜΚΟ, σωματεία, συνδικαλιστικοί φορείς κλπ.), γεγονός που υπονομεύει την ισότιμη πρόσβαση όλων των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Παράλληλα, σύμφωνα με την άποψη της γράφουσας, το κυρωτικό πλαίσιο του εν θέματι νόμου, καίτοι διοικητικής φύσεως, είναι ικανό να επιτελέσει αποτελεσματικά τον αξιούμενο διαπαιδαγωγικό του ρόλο, συντείνοντας στη διαμόρφωση μιας ευρύτερης κουλτούρας ενεργού πολιτεότητας, διαφάνειας και χρηστής διακυβέρνησης. Κατά συνέπεια, η ενδεχόμενη ποινικοποίηση της αθέμιτης πρακτικής του lobbying στον ειδικό ρυθμιστικό νόμο φαντάζει μάλλον ως υπέρμετρα επαχθής και δυσανάλογη προοπτική, ιδίως από τη στιγμή που, αφενός μεν, υφίσταται ένα δομημένο πλέγμα κλιμακούμενων διοικητικών κυρώσεων, αφετέρου δε, οι σοβαρές περιπτώσεις αθέμιτου επηρεασμού τυποποιούνται ήδη στο άρθρο 237Α ΠΚ. Σε τελική ανάλυση, εν προκειμένω, στο επίκεντρο του νομοθετικού ενδιαφέροντος πρέπει να τεθεί μάλλον η διαμόρφωση ενός διαφανούς ρυθμιστικού πλαισίου αναφορικά με τα δικαιώματα, τις υποχρεώσεις και την εποπτεία των εμπλεκόμενων μερών, παρά η επιδίωξη ποινικού κολασμού των παραβατών. Άλλωστε, μόνο έτσι θα νομιμοποιηθεί το lobbying στην κοινή συνείδηση: αν η ρύθμισή του εμπνεύσει εμπιστοσύνη στην ακεραιότητα των θεσμών και λειτουργήσει αντισταθμιστικά προς την ολοένα μειούμενη εμπιστοσύνη των πολιτών στις κυβερνήσεις.

13. Μ. Παπαρήστον, ό. π., σ. 1697, 1701.

14. Γ. Διέλλας, «Το νέο νομοθετικό πλαίσιο για το lobbying», syntagmawatch.gr, <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-neo-nomothetiko-plaisio-gia-to-lobbying/> (Τελευταία προσπέλαση: 29/11/2023)